

GESETZENTWURF

der Landesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Neufassung des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern und zur Änderung weiterer Gesetze

A Problem und Ziel

Mit **Artikel 1** legt die Landesregierung dem Landtag einen Gesetzentwurf zur Neufassung des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern (FAG M-V) vor.

Gemäß dem aus Artikel 73 Absatz 2 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (im Folgenden Landesverfassung M-V) folgenden Auftrag, im Wege des Finanzausgleichs die erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen, ist das Land verpflichtet, die finanzielle Ausstattung der Kommunen für ihre Aufgabenwahrnehmung auf Angemessenheit zu überprüfen. Diese Verpflichtung beinhaltet auch, die Wirkmechanismen des kommunalen Finanzausgleichs auf ihre Verteilungswirkung zu analysieren, um so eine bedarfsgerechtere Finanzverteilung zwischen den Kommunen zu erreichen.

Bereits auf dem Kommunalgipfel am 11. Februar 2014 hatten die Landesregierung sowie Vertreter einzelner Kommunen und die Kommunalen Landesverbände die gutachterliche Untersuchung des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichssystems beschlossen, um eine nachhaltige und gerichts feste Neustrukturierung des Finanzausgleichssystems zu erreichen. Auslöser hierfür war die aus Sicht der kommunalen Landesverbände unzureichende Finanzausstattung vieler Kommunen. Auch wurde hinsichtlich der Struktur des Finanzausgleichs infrage gestellt, ob diese überhaupt eine bedarfsgerechte Finanzverteilung ermöglichen könnte. Zu dem Zeitpunkt verzeichneten zahlreiche Kommunen, insbesondere die sechs großen Städte sowie fünf der Landkreise, teils hohe Haushaltsdefizite.

Nach einem mehrjährigen Untersuchungsprozess und Vorlage des Hauptgutachtens¹ im März 2017 verständigte sich der FAG-Beirat mit Beschluss vom 11. Mai 2017 auf eine zweistufige Umsetzung der Novellierung des Finanzausgleichssystems. Mit der Änderung des Finanzausgleichsgesetzes zum 1. Januar 2018² wurden die gutachterlichen Erkenntnisse zum vertikalen Finanzausgleich berücksichtigt, die Beteiligungsquote wurde auf 34,496 Prozent angehoben und die Kostentragung des Landes für zusätzliche Kosten bei der Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises normiert. Bei der horizontalen Verteilung wurden die Ausgleichsquote zum Ausgleich fehlender Steuerkraft in den Jahren 2018 und 2019 von 60 Prozent schrittweise auf 70 Prozent angehoben, die Zuweisungen des Familienleistungsausgleichs nach der Anzahl der Kinder verteilt und die Nivellierungshebesätze der sechs großen Städte und der kreisangehörigen Gemeinden mittels einer gesetzlichen Festsetzung angenähert.

Eine Neustrukturierung des Finanzausgleichssystems erfolgte nicht. Auch wenn sich seit dem Kommunalgipfel 2014 die Haushaltslage der großen Städte und Landkreise überwiegend - auch dank der Konsolidierungshilfen³ - verbessert haben, bestehen nach wie vor Problemlagen, die eine angemessenere Ausgestaltung und einen besseren Ausgleich zwischen den Kommunen bei den Finanzaufweisungen erfordern.

So bildet hinsichtlich der horizontalen Finanzverteilung das derzeit bestehende 3-Säulen-Modell die aktuelle Kreis- und Gemeindestruktur bei der Finanzverteilung nicht hinreichend ab. Noch immer werden die vier ehemaligen kreisfreien, jetzt großen kreisangehörigen Städte, mit den beiden kreisfreien Städten in einer Säule zusammengefasst mit der Folge, dass es zur Berücksichtigung der Kreisangehörigkeit dieser großen Städte Sonderregelungen bedarf. Auch besteht innerhalb des Landes Mecklenburg-Vorpommern eine große Diversität an kommunalen Strukturen: Im kreisangehörigen Raum gibt es zahlreiche kleinere Städte und Gemeinden in wirtschaftlich prosperierenden Gegenden, die auskömmliche finanzielle Mittel aufweisen. Demgegenüber gibt es in ländlich strukturschwachen Gebieten Gemeinden mit geringer Steuerkraft. Zahlreiche kleinere Gemeinden haben im ländlichen Raum aufgrund eines Einwohnerrückgangs bei gleichbleibender Steuerkraft in den letzten Jahren weniger Schlüsselzuweisungen erhalten und oftmals Probleme, den jahresbezogenen Haushaltsausgleich zu erreichen. Insgesamt haben sich die Unterschiede in der Finanzkraft im kreisangehörigen Raum noch verstärkt, sodass die Schere zwischen den finanzschwachen und den finanzstarken Städten und Gemeinden weiter auseinandergegangen ist. Zudem haben viele Kommunen Schwierigkeiten, die notwendigen Investitionen zum Erhalt ihrer Infrastruktur vorzunehmen und nachhaltige Werterhaltung zu sichern.

¹ Lenk, T./Hesse, M./Starke, T./Woitek, F./Grüttner, A. (2017), Überprüfung des Kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern, Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern; im Folgenden Hauptgutachten.

² Zweites Gesetz zur Änderung des FAG M-V vom 14. Februar 2018 (GVObI. M-V S. 54).

³ Die Hilfen sind aus den Mitteln des Kommunalen Haushaltskonsolidierungsfonds Mecklenburg-Vorpommern (§ 22 Absatz 7 FAG M-V), dem kommunalen Entschuldungsfonds (§ 22a FAG M-V) sowie aus den für ergänzende Hilfen zum Erreichen des dauernden Haushaltsausgleichs (§ 22 Absatz 1 und 2 FAG M-V) zur Verfügung gestellten Mitteln gezahlt worden.

Im Januar 2018 verständigte sich der FAG-Beirat darauf, ein Folgegutachten in Auftrag zu geben, um die Wirkmechanismen des horizontalen Finanzausgleichs eingehend zu untersuchen. Dabei sollten nicht nur die Datengrundlagen aktualisiert werden, sondern auch die Haushaltsergebnisse der Kommunen bei der gutachterlichen Untersuchung mit berücksichtigt werden. Insbesondere sollten die Gutachter bei der Analyse die strukturschwachen ländlichen Gemeinden, ausdrücklich die Gemeinden in den Ländlichen Gestaltungsräumen⁴ näher betrachten. Zudem waren die Gutachter aufgefordert, die Investitionsbedarfe der Kommunen zu analysieren.

In dem im Januar 2019 vorgelegten Folgegutachten⁵ stellen die Gutachter einen Zusammenhang zwischen der Höhe der Steuerkraft und dem Haushaltsausgleich fest, weisen trotz verbesserter Gesamtentwicklung auf die Problematik einer Gruppe von rund 330 bis 360 defizitären Kommunen und auf einen Investitionsstau auf kommunaler Ebene hin. Um den Steuerkraftausgleich zwischen den Gemeinden zu stärken und das Finanzausgleichssystem insgesamt aufgabenadäquater und bedarfsgerechter zu gestalten, empfehlen sie eine grundlegende Systemumstellung des horizontalen Finanzausgleichs von dem bisherigen 3-Säulen-Modell auf ein 2-Ebenen-Modell. Gleichzeitig befürworten sie zur Stärkung der steuerkraftabhängigen Zuweisung die Auflösung der Vorwegabzüge für die übergemeindlichen Aufgaben nach § 16 FAG M-V, für Schülerbeförderung nach § 17 FAG M-V und für ÖPNV nach § 18 FAG M-V zugunsten der Schlüsselmasse. Zusätzlich sollten die Investitionsbedarfe der Kommunen entweder über eine investive Bindung in der Schlüsselmasse oder über eine Pauschale im Finanzausgleichssystem Berücksichtigung finden.

Die Vertreter der Kommunen und die kommunalen Landesverbände beklagen einen hohen Investitionsstau bei den Kommunen, da aufgrund der starken Fokussierung auf die Haushaltskonsolidierung notwendige Investitionsmaßnahmen nicht getätigt worden seien. Die Investitionsbedarfe der Kommunen müssten zukünftig angemessen im Finanzausgleichssystem berücksichtigt werden. In dem Zusammenhang fordern sie auch eine Stärkung kommunaler Gestaltungsfreiheit über Investitionsentscheidungen durch Übertragung von Fördermitteln bei Einstellung/Reduzierung entsprechender Förderprogramme. Mit der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020 soll aus deren Sicht der den Kommunen zustehende Anteil aus erhöhten Umsatzsteueranteilen aufgrund des Wegfalls bisheriger Solidarpaktmittel in die Finanzausgleichsmasse überführt und nicht weiterhin als sogenannter Abzugsbetrag von der Verbundmasse zur Berechnung der Finanzausgleichsleistungen des Landes abgezogen werden. Zusätzlich zu einer auskömmlichen Finanzausstattung fordern sie eine nachhaltige Entschuldung der Kommunen durch einen weitgehenden Abbau der negativen Salden der laufenden Ein- und Auszahlungen (sogenannte Altfehlbeträge) sowie ergänzende Zuweisungen für die „Ärmsten der Armen“. Damit sind Kommunen gemeint, die trotz Ausschöpfung eigener zumutbarer Konsolidierungspotenziale insgesamt und jahresbezogen den Ausgleich der laufenden Ein- und Auszahlungen in mehreren aufeinanderfolgenden Jahren nicht erreichen konnten.

⁴ Zum Begriff „Ländliche Gestaltungsräume“ siehe Landesraumentwicklungsprogramm, Anlage der Landesverordnung über das Landesraumentwicklungsprogramm (LEP-LVO M-V vom 27. Mai 2016), Seite 32.

⁵ Lenk, T./Hesse, M./Starke, T. (2018), Finanzwissenschaftliche Analysen und finanzwirtschaftliche Berechnungen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern; im Folgenden Folgegutachten.

Mit **Artikel 2** legt die Landesregierung einen Gesetzentwurf zur Festlegung der Verbundquote des Kommunalen Finanzausgleichs und der Höhe der Zuführungen sowie der Kreditaufnahme nach dem Kommunalen Ausgleichsfondsgesetz Mecklenburg-Vorpommern in den Jahren 2020 bis 2021 (Verbundquotenfestlegungsgesetz 2020/2021 - VQFG) vor. Nach Artikel 106 Absatz 7 des Grundgesetzes sind die Länder verpflichtet, den kommunalen Anteil an den Gemeinschaftssteuern landesgesetzlich zu bestimmen.

Artikel 3 beinhaltet einen Gesetzentwurf zur Änderung des Kommunalen Ausgleichsfondsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern. Der Kommunale Ausgleichsfonds, welcher zur Stabilisierung der kommunalen Finanzausstattung im Jahre 2010 errichtet worden ist, enthält aktuell eine Rücklage von 10 Millionen Euro. Im Falle eines konjunkturell bedingten Rückgangs der Finanzausgleichsleistungen für alle Kommunen wäre diese geringe Summe nicht ausreichend, um eine Stabilisierung der FAG-Leistungen zu erreichen.

Mit **Artikel 4** legt die Landesregierung einen Gesetzentwurf zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes vor. Mit dem Gesetz zur Abschaffung der Straßenbaubeiträge vom 24. Juni 2019 (GVObI. M-V S. 190) ist eine Beitragserhebung für gemeindliche Straßenbaumaßnahmen, deren Durchführung ab dem 1. Januar 2018 begann, landesgesetzlich ausgeschlossen. Die erschließungsbeitragsrechtlichen Vorschriften der §§ 127 ff. des Baugesetzbuches bleiben hiervon unberührt. Zur Gegenfinanzierung des Wegfalls der Straßenbaubeiträge ist mit dem Gesetz zur Abschaffung der Straßenbaubeiträge die Grunderwerbsteuer ab 1. Juli 2019 von 5 Prozent auf 6 Prozent erhöht worden. Gemäß dem - durch das Gesetz zur Abschaffung der Straßenbaubeiträge vom 24. Juni 2019 - neu eingefügten § 8a Absatz 2 Satz 1 des Kommunalabgabengesetzes erstattet das Land Mecklenburg-Vorpommern den Gemeinden zur Kompensation für den Wegfall der Straßenbaubeiträge für die Straßenbaumaßnahmen, deren Durchführung im Zeitraum vom 1. Januar 2018 bis zum 31. Dezember 2019 beginnt, auf Antrag für die einzelne Straßenbaumaßnahme die nach Entstehen der sachlichen Beitragspflicht auf der Grundlage der gemeindlichen Satzung zu kalkulierenden Beitragsforderungen.

Für die ab dem 1. Januar 2020 beginnenden gemeindlichen Straßenbaumaßnahmen hat das Gesetz zur Abschaffung der Straßenbaubeiträge keine Regelungen zum finanziellen Ausgleich getroffen. Diese erfolgen nunmehr mit dieser Gesetzesänderung.

Mit **Artikel 5** in Verbindung mit Artikel 1 schlägt die Landesregierung eine Rechtsbereinigung des Finanzausgleichsgesetzes vor. Regelungen zur Verwendung der Feuerschutzsteuer sollen zukünftig im Fachgesetz, dem Brandschutz- und Hilfeleistungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern, getroffen werden. Da sich das Aufkommen aus der Feuerschutzsteuer in den letzten Jahren kontinuierlich positiv entwickelt hat, fordern die kommunalen Landesverbände und der Landesfeuerwehrverband Mecklenburg-Vorpommern e. V. (im Folgenden Landesfeuerwehrverband) eine Anpassung des bisherigen Schwellenwertes ein.

Das Aufkommen aus der Feuerschutzsteuer hat sich in den letzten Jahren positiv entwickelt. Dennoch unterliegt es jährlichen Schwankungen. Mit Blick auf das erwartete Aufkommen aus der Feuerschutzsteuer in den Jahren 2020 und 2021 von 8,6 bis 8,8 Millionen Euro wird aktuell eine Erhöhung des Schwellenwertes von 4,6 Millionen Euro auf 5,8 Millionen Euro als ausreichend angesehen. Dadurch würden den Zuweisungsempfängern bereits zu Beginn des Jahres 2020 einmalig 1,2 Millionen Euro mehr liquide Mittel zur Verfügung stehen.

Diverse Fachgesetze und Verordnungen verweisen auf die Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern, dies erfordert entsprechende Änderungen (**Artikel 6 bis 16**).

B Lösung

Mit **Artikel 1** legt die Landesregierung einen Gesetzentwurf zur Neufassung des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern (FAG M-V) vor. Um dem verfassungsrechtlichen Auftrag aus Artikel 73 Absatz 2 der Landesverfassung M-V gerecht zu werden, ist diese Neufassung des Finanzausgleichssystems aufgrund geänderter Rahmenbedingungen zwingend erforderlich.

In Anbetracht der Finanz- und Haushaltssituation der Gemeinden, Städte und Landkreise im Land ist die Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion des Finanzausgleichs stärker in den Vordergrund zu stellen. Ausgehend von dem Ziel, gleichwertige Lebensverhältnisse im Land zu fördern und nachhaltig zu sichern, ist allen Gemeinden, Städten und Landkreisen im Land die Möglichkeit zu geben, ihre Aufgaben angemessen zu erfüllen.

Unter Berücksichtigung der gutachterlichen Empfehlungen und der Forderung der Kommunen und der kommunalen Landesverbände, die Investitionsbedarfe der Kommunen stärker zu berücksichtigen und die Gestaltungsfreiräume der Kommunen zu stärken, kam nach intensiven Besprechungen zwischen der Landesregierung und den kommunalen Landesverbänden sowie Vertretern der Kommunen am 5. März 2019 eine Einigung über die Novellierung des kommunalen Finanzausgleichs 2020 zustande.⁶

Allerdings gab es hinsichtlich der vertikalen Finanzverteilung noch weitere offene Punkte, die noch nicht abschließend geklärt werden konnten. Diese umfassten insbesondere die Bestimmung der kommunalen Beteiligungsquote, den Umgang mit den bislang gebildeten Abzugsbeträgen für die ehemaligen Mittel nach dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost⁷ (im Folgenden IFG-Mittel) und Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) sowie die zukünftige Ausgestaltung des Kommunalen Ausgleichsfonds Mecklenburg-Vorpommern.

⁶ Siehe hierzu im Einzelnen das 10-Punkte-Papier, welche als Anlage 1 der Gesetzesbegründung beigefügt ist.

⁷ Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost vom 23. Juni 1993 (BGBl. I S. 944, 982), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20. Dezember 2001.

Über die noch offenen Punkte ist in einem Fortsetzungsgespräch am 24. September 2019 eine Einigung zwischen der Landesregierung und den kommunalen Landesverbänden erzielt worden.⁸ Im Ergebnis dessen sind folgende Eckpunkte zur vertikalen Finanzverteilung vereinbart worden:

- Entsprechend dem Prüfbericht zur Überprüfung der kommunalen Beteiligungsquote wird die Beteiligungsquote um 0,333 Prozentpunkte auf 34,163 Prozent abgesenkt. Im FAG-Beirat soll das Verfahren zur Überprüfung der kommunalen Beteiligungsquote noch objektiviert werden. Im Jahr 2020 ist zu klären, wie die vier zusätzlichen Finanzkennziffern bei der Bewertung des rechnerischen Ergebnisses der Netto-Ausgaben von Land und Kommunen berücksichtigt und gewichtet werden. Um eine gleichmäßigere Ausgabenentwicklung zu erreichen, erklärt sich das Land zudem bereit, im Rahmen künftiger Prüfberichte die durch die Zuführungen an die Sondervermögen „Breitbandausbau in Mecklenburg-Vorpommern“, „Schienenpersonennahverkehr Mecklenburg-Vorpommern“, „Zukunftsfähige Feuerwehr Mecklenburg-Vorpommern“ und den „Strategiefonds des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ ansteigenden Nettoausgaben zu glätten. Maßgeblich bei der Berücksichtigung der Nettoausgaben ist der tatsächliche Mittelabfluss aus den Sondervermögen in den jeweiligen Jahren.
- Die Auflösung des bislang gebildeten Abzugsbetrages von 195,3 Millionen Euro für ehemalige IFG-Mittel und SoBEZ erfolgt bei gleichzeitiger Fortsetzung der Förderung durch das Land. Das Land sichert in Ansehung der Auflösung des Abzugsbetrages zu, die Fördermaßnahmen des Landes zugunsten der Kommunen mindestens für den Doppelhaushalt 2020/2021 weiterzuführen, was zu Mehrausgaben seitens des Landes in Höhe von rund 66 Millionen Euro und zu einem entsprechenden Anspruch auf Anhebung der Beteiligungsquote des Landes führt. Diesem Anspruch des Landes wird der mögliche Anspruch der Kommunen auf Anhebung der Beteiligungsquote für die kommunale Infrastrukturpauschale in Höhe von 60 Millionen Euro gegenübergestellt. Das Land erklärt sich bereit, von einem Ausgleich der verbleibenden Differenz abzusehen. Die kommunale Beteiligungsquote in Höhe von 34,163 Prozent (Landesquote von 65,837 Prozent) bleibt daher bestehen. Im Ergebnis erhöhen sich damit die Finanzausgleichleistungen des Landes an die Kommunen jährlich um weitere rund 6 Millionen Euro.
- Das Land verzichtet zudem darauf, im kommenden Haushalt einen Sicherheitsabschlag zur Konjunkturvorsorge von den Steuereinnahmen zu bilden. Im Hinblick auf die Spitzabrechnung für die Jahre 2020 und 2021 wird für einen Teilbetrag der Finanzausgleichleistungen von 67 Millionen Euro, der den Kommunen nach den Planungen des Landes für die Haushaltsjahre 2020 und 2021 durch Auflösung der Sicherheitsabschläge bei den Steuern und steuerinduzierten Einnahmen zusätzlich zufließen soll, eine Sonderregelung getroffen. Für diesen Teilbetrag der Finanzausgleichleistungen soll die tatsächliche Entwicklung der Einnahmen in den Jahren 2020 und 2021 keine Auswirkungen haben.

⁸ Das Ergebnis des Fortsetzungsgesprächs zwischen der Landesregierung und den kommunalen Landesverbänden zum Gesetzentwurf zur Neufassung des FAG M-V ist als Anlage 2 der Gesetzesbegründung beigelegt.

Unter Berücksichtigung der Wirkungen aus der Anpassung der Beteiligungsquote, dem Verzicht des Landes auf einen Differenzausgleich aus der Auflösung des Abzugsbetrages, des Verzichts auf den Sicherheitsabschlag im Landeshaushalt sowie der Mai-Steuerschätzung 2019 ergeben sich gegenüber der Vereinbarung vom 5. März 2019 zusätzliche Mittel zugunsten der Kommunen in Höhe von 42 Millionen Euro in 2020 und 43 Millionen Euro in 2021, sodass den Kommunen im Jahr 2020 im Vergleich zum Jahr 2019 352 Millionen Euro einschließlich eigener Steuermehreinnahmen mehr zur Verfügung stehen. Der Anteil der aus Landesmitteln finanzierten Gesamtschlüsselmasse umfasst im Jahr 2020 nun rund 962 Millionen Euro statt 664 Millionen Euro im Jahr 2019.

Der vorliegende Gesetzentwurf ist entsprechend angepasst worden. Insgesamt basiert der Gesetzentwurf zur Neufassung des FAG M-V auf folgenden Eckpunkten:

1. Bedarfsgerechtere Ausgestaltung des Finanzausgleichssystems durch eine Umstellung des 3-Säulen-Modells auf das 2-Ebenen-Modell entsprechend der Empfehlung der Gutachter
2. Erheblicher Anstieg der kommunalen Finanzausstattung aufgrund von Steuerwachstum und Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehung
3. Zusätzliche Mittel aus dem Landeshaushalt
Das Land stellt dauerhaft 60 Millionen Euro zusätzliches Geld für eine Infrastrukturpauschale zur Verfügung; in den Jahren 2020 bis 2022 leistet das Land jährlich einen weiteren zusätzlichen Aufstockungsbetrag von 40 Millionen Euro.
4. Stärkung der kommunalen Eigeninvestitionskraft durch Einführung einer Infrastrukturpauschale von 100 Millionen Euro, in den Jahren von 2020 bis 2022 von 150 Millionen Euro, die Mittelgewährung erfolgt außerhalb des Schlüsselzuweisungssystems steuerkraftunabhängig und soll unabhängig von den Erfordernissen der Haushaltskonsolidierung verwandt werden können.
5. Auszahlung einer Übergangspuschale für kreisangehörige Zentren
Die kreisangehörigen Zentren erhalten zur Abmilderung negativer Reformeffekte für eine fünfjährige Übergangszeit (2020 bis 2024) zusätzlich eine Aufstockung der allgemeinen Infrastrukturpauschale. Hierfür werden in den Jahren 2020 und 2021 jeweils 15 Millionen Euro der Schlüsselmasse entnommen. Darüber hinaus werden die aufgelaufenen positiven Abrechnungsbeträge der Jahre 2015 bis 2018 von voraussichtlich 70 Millionen Euro entsprechend der Einwohnerzahl der Nahbereiche über fünf Jahre degressiv verteilt.
6. Aufgrund des vom Bund geänderten Transferweges für das 5-Milliarden-Euro-Entlastungspaket erhöht sich der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer und verringert sich die Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft zulasten der Kreisebene. Der dem Land nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz aus der Erhöhung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer zusätzlich zustehende Anteil wird bis zum Jahr 2022 belastungsorientiert an die Landkreise und kreisfreien Städte weitergeleitet. Darüber hinaus wird eine Fortschreibung zugesagt, soweit und solange der Bund seinerseits an diesem Transferweg festhält.
7. Einführung einer Sonderzuweisung für besonders finanzschwache Gemeinden
Für Kommunen mit einer problematischen Haushaltslage besteht die Möglichkeit von Einzelzuweisungen. Gemeinden und Städte, die trotz erhöhter Finanzausgleichsleistungen über einen mehrjährigen Zeitraum keinen ausgeglichenen jahresbezogenen Haushalt erreichen, können Sonderzuweisungen erhalten. Hierfür wird der Vorwegabzug für Sonderbedarfszuweisungen um 11 Millionen Euro auf 30 Millionen Euro aufgestockt.

8. Vor dem Hintergrund der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen entfällt der bislang gebildete Abzugsbetrag für die ehemaligen IFG-Mittel und die SoBEZ in Höhe von 195,3 Millionen Euro ab dem Jahr 2020. Das Land führt jedoch die Fördermaßnahmen zugunsten der Kommunen mindestens für den Doppelhaushalt 2020/2021 fort.
9. Es wird kein Abzugsbetrag für die ehemaligen Entflechtungsmittel gebildet. Der kommunale Anteil der bisher auf das Land entfallenden Entflechtungsmittel in Höhe von 27,3 Millionen Euro wird daher ab 2020 über die Erhöhung der Umsatzsteueranteile Bestandteil der Finanzausgleichsleistungen sein. Die Mittel werden jedoch zur Bewirtschaftung dem für Infrastruktur zuständigen Ministerium übertragen, um eine belastungsorientierte Verteilung der Mittel für Straßenbau und öffentlichen Personennahverkehr zu erreichen. Die Verteilung der Mittel wird mittels Rechtsverordnung geregelt.
10. Mit der Erhöhung des Grunderwerbsteuersatzes soll die pauschale Mittelzuweisung an die Gemeinden für Straßenbaumaßnahmen finanziert werden. Hierfür ist ein Abzugsbetrag in Höhe von 30 Millionen Euro ab 2020 vorgesehen. Alles Weitere ist dem Gesetzentwurf zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes (Artikel 4) zu entnehmen.
11. Fortsetzung der nachhaltigen Entschuldung von Kommunen zum Abbau der aufgelaufenen negativen Salden der Ein- und Auszahlungen in den nächsten zehn Jahren
Zusammen mit dem Abbau der Wohnungsbaualtschulden aus DDR-Zeiten stehen hierfür jährlich 50 Millionen Euro zur Verfügung (die Mittel setzen sich aus 33 Millionen Euro aus dem Kommunalen Entschuldungsfonds nach § 22a FAG M-V, aus 15 Millionen Euro ergänzende Hilfen zum Erreichen des dauernden Haushaltsausgleichs nach § 22 FAG M-V und 2 Millionen Euro aus der FAG-Masse zusammen), zusätzlich stehen die für die Gemeindefusionen nach dem Gemeindeleitbildgesetz vorgesehenen, jedoch nicht verbrauchten Mittel von voraussichtlich bis zu 35 Millionen Euro zur Entschuldung zur Verfügung.
12. Vorsorge gegen konjunkturelle Risiken durch Aufbau einer Rücklage im Kommunalen Ausgleichsfonds Mecklenburg-Vorpommern in Höhe von bis zu 500 Millionen Euro.
Mit der regelmäßigen Zuführung zu dem Fonds wird ab dem Jahr 2022 begonnen. Bis dahin werden noch die Kriterien für Zuführungen und Entnahmen im FAG-Beirat abgestimmt.
13. Es erfolgt eine unabhängige Überprüfung der Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises durch den Landesrechnungshof. Dieser wird gebeten, ergänzend zu seiner eigenen Prüfung ein Gutachten zu den Kosten für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises in Auftrag zu geben. Bis dahin wird der Selbstbehalt von 7,5 Prozent auf 3,75 Prozent rückwirkend zum 1. Januar 2019 reduziert. Darüber hinaus wird bei den Zuweisungen für die Landkreise für die Aufgabewahrnehmung des übertragenen Wirkungskreises ein Dünnbesiedelungsfaktor von 0,66 Prozent je unterdurchschnittlichem Einwohner je Quadratkilometer berücksichtigt. Dieser Faktor wird im Rahmen der ersten Evaluierung überprüft.
14. Die Landesregierung bietet den wenigen Sonderfällen steuerstarker Gemeinden, die aufgrund der Neufassung des FAG M-V trotz hoher Steuerkraft erhebliche Verluste in ihrer Finanzausstattung erleiden und dadurch geplante investive Vorhaben nicht umsetzen können, eine Beratung und gegebenenfalls Unterstützung im Rahmen ihrer Förderprogramme an.
15. Die Überprüfung der Beteiligungsquote erfolgt alle zwei Jahre, erstmals für das Jahr 2022. Die Auswirkungen des FAG M-V insgesamt werden alle vier Jahre, erstmals im Jahr 2024 evaluiert. Die Höhe der Mindestausstattung wird für das Jahr 2022 überprüft.

16. Der Auszahlungsbetrag für die Feuerschutzsteuer (Artikel 5) wird angehoben. Der bisherige Schwellenwert, der das Verhältnis zwischen der ersten Rate und der zweiten, im Folgejahr nachgelagerten Rate der Pauschalzuweisungen bestimmt, wird von 4,6 Millionen Euro auf 5,8 Millionen Euro angehoben.

Entsprechend der Ziffer 1 der Vereinbarung vom 5. März 2019 soll mit diesem Gesetzentwurf eine bedarfsgerechtere Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichssystems erfolgen. Entsprechend der Empfehlung der Gutachter soll die horizontale Verteilung umgestaltet werden, um so die Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion des Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern zu gewährleisten. Neben der allgemeinen Schlüsselzuweisung wird es als weiteres pauschales Zuweisungsinstrument eine allgemeine Infrastrukturpauschale geben und für eine Übergangszeit von fünf Jahren eine zusätzliche Zuweisung für die kreisangehörigen Zentren. Die Eckpunkte der Neustrukturierung des Zuweisungssystems stellen sich wie folgt dar:

- Der bestehenden Kreis- und Gemeindestruktur soll aufgabenadäquater und bedarfsgerechter Rechnung getragen werden. Die Verteilung der Gesamtschlüsselmasse wird daher neu strukturiert. Vorgesehen ist eine grundlegende Systemumstellung von dem bisherigen 3-Säulen-System in ein 2-Ebenen-Modell, welches die Finanzzuweisungen nicht mehr nach Körperschaften, sondern nach den Aufgaben - Gemeindeaufgaben und Kreisaufgaben - unterteilt. Mit der Systemumstellung und der Aufteilung der Zuweisung in Gemeindeaufgaben und Kreisaufgaben erfolgt eine bessere, bedarfsgerechtere Zuweisung für alle Gemeinden, große kreisangehörige Städte und auch kreisfreie Städte. Ausgehend von einem einheitlichen Nivellierungshebesatz für alle Gemeinden und Städte sollen neben der Steuerkraft bei der Berechnung der Schlüsselzuweisung weitere Belastungen Berücksichtigung finden. So werden die Anzahl der Kinder, die zentralörtlichen Funktionen und ein überdurchschnittlicher Bevölkerungsrückgang als Nebenansätze in die Berechnung der Schlüsselzuweisung einfließen. Auch bei der Kreisebene werden die Finanzbedarfe entsprechend ihrer aus den Ausgaben entstehenden Belastungen angemessener austariert. Neben der Umlagekraft wird ein Sozillastenansatz Berücksichtigung finden, da ein hoher Anteil der Aufwendungen und Auszahlungen der Landkreise und kreisfreien Städte auf soziale Leistungen entfällt.
- Zwecks Stärkung der Ausgleichsfunktion werden die Mittel des Vorwegabzuges für übergemeindliche Aufgaben nach § 16 FAG M-V der Schlüsselmasse für die Gemeindeebene und die Mittel der Vorwegabzüge für Schülerbeförderung und ÖPNV nach §§ 17 und 18 FAG M-V der Schlüsselmasse für Kreisaufgaben zugeführt. Die Aufteilung der Gesamtschlüsselmasse erfolgt entsprechend der gutachterlichen Empfehlung: 58,4 Prozent der Mittel zugunsten der Gemeindeebene und 41,6 Prozent zugunsten der Kreisebene. Die Zuweisungen des Familienleistungsausgleichs werden in die Teilschlüsselmasse der Gemeindeebene gegeben. Zusätzlich wird eine relative Mindestfinanzausstattung für besonders steuerschwache Gemeinden eingeführt: bei unterdurchschnittlicher Finanzkraft (unter 90 Prozent) werden bis zu 90 Prozent der Differenz ausgeglichen.

- Zusätzlich zu der bereits seit dem Jahr 2019 in vollem Umfang erfolgten Endogenisierung der Kreisumlagegrundlagen⁹ werden die Kreisumlagegrundlagen der Landkreise zeitlich befristet über drei Jahre individuell um die sogenannten „Windfall-Profits“ abgesenkt. Das sind die Mehreinnahmen, welche die Kreise nicht selbst durch eine mögliche Erhöhung der Umlagesätze generieren, sondern die sich durch die Systemumstellung insbesondere aufgrund der Auflösung des Vorwegabzugs nach § 16 FAG M-V auf gemeindlicher Ebene rechnerisch ergeben.
- Die Erhebung einer Finanzausgleichsumlage von besonders steuerstarken Gemeinden bleibt nach bisher geltenden Regeln bestehen. Die erhobene Umlage wird abzüglich eines Anteils für den Landkreis, in dem sich die Gemeinde befindet, im gleichen Jahr jedoch der Gemeindeebene zugewiesen.
- Eine Überprüfung der durch die Gutachter ermittelten Bedarfsansätze hat jeweils einmal in jeder Legislaturperiode zu erfolgen.
- Neben den Schlüsselzuweisungen als Hauptzuweisungsinstrument für Finanzausgleichsleistungen wird als zweites Instrument eine allgemeine Infrastrukturpauschale als neuer Vorwegabzug eingeführt. Die Zuweisungen aus der Infrastrukturpauschale erfolgen außerhalb des Schlüsselzuweisungssystems und sind damit nicht kreisumlagefähig. Die Pauschale dient insbesondere zur Finanzierung von notwendigen Investitionen sowie Instandhaltungsmaßnahmen in den Bereichen Schulen, Kindertagesstätten, Straßen, öffentlicher Personennahverkehr, Sportanlagen, Feuerwehr/Brandschutz, kommunaler Wohnungsbau und für Digitalisierung/Breitband. Von den Infrastrukturmitteln im Jahr 2020 in Höhe von 150 Millionen Euro stehen 65 Prozent den Gemeinden und Städten (97,5 Millionen Euro) zur Verfügung. Diese Mittel werden zu zwei Dritteln nach Einwohnern und ansonsten nach Finanzkraft verteilt. Auf die Landkreise entfallen 35 Prozent der Infrastrukturmittel (52,5 Millionen Euro), die hälftig nach Einwohnern und nach Fläche verteilt werden.
- Der Vorwegabzug hinsichtlich der Zuweisung für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörden bleibt bestehen. Ein Dünnbesiedlungsfaktor wird bei der Zuweisung für die Landkreise berücksichtigt. Hinsichtlich der Höhe der Zuweisung ist die unter Ziffer 13 dargestellte Überprüfung abzuwarten.
- Es ist eine Übergangszuweisung an die kreisangehörigen Zentren vorgesehen. Diese Zuweisung soll für fünf Jahre gewährt werden. Die Zuweisungssumme wird in diesem Zusammenhang auf rund 100 Millionen Euro aufgestockt, die sich zum einen aus den positiven Abrechnungsbeträgen der Jahre 2015 bis 2018 von rund 70 Millionen Euro und zum anderen aus der Schlüsselmasse finanziert.
- Die Möglichkeit, auf Antrag Sonderbedarfszuweisungen zu erhalten, bleibt bestehen. Die Mittel werden von 19 auf 15 Millionen Euro reduziert. Weitere 15 Millionen Euro stehen für Sonderzuweisungen als Hilfen zum Erreichen des Haushaltsausgleichs zur Verfügung. Die Mittel sind gegenseitig deckungsfähig.

⁹ Bei der Festsetzung der Kreisumlagegrundlage wird die aktuelle Schlüsselzuweisung des laufenden Jahres herangezogen.

- Zusätzlich zu den pauschalisierten Finanzausgleichszuweisungen wird es für Kommunen mit Haushaltsdefiziten im Wege der Einzelzuweisung zur Unterstützung bei der Erreichung des Haushaltsausgleichs die Möglichkeit von Konsolidierungs-, Ergänzungs- und Sonderzuweisungen (Ziffer 6 und 8 des 10-Punkte-Papiers, Anlage 1) für Kommunen geben.

Mit **Artikel 2** legt die Landesregierung einen Gesetzentwurf zur Festlegung der Verbundquote des Kommunalen Finanzausgleichs und der Höhe der Zuführungen sowie der Kreditaufnahme nach dem Kommunalen Ausgleichsfondsgesetz Mecklenburg-Vorpommern in den Jahren 2020 bis 2021 (Verbundquotenfestlegungsgesetz 2020/2021 - VQFG) vor, mit dem der quotale Anteil der Kommunen an den Einnahmen des Landes festgelegt wird. Die Verbundquote wird auf 20,880727 Prozent für das Haushaltsjahr 2020 und 20,813911 Prozent für das Haushaltsjahr 2021 festgelegt. Damit kommt das Land seiner Verpflichtung aus Artikel 106 Absatz 7 des Grundgesetzes nach, in dem die Beteiligung der Kommunen an den Gemeinschaftssteuern durch die landesgesetzliche Bestimmung einer Verbundquote umgesetzt wird.

Artikel 3 beinhaltet einen Entwurf der Landesregierung zur Änderung des Gesetzes über die Errichtung eines Sondervermögens des Landes „Kommunaler Fonds zum Ausgleich konjunkturbedingter Mindereinnahmen Mecklenburg-Vorpommern“ vom 5. Februar 2010 (Kommunales Ausgleichsfondsgesetz Mecklenburg-Vorpommern - KAFG M-V), mit welchem der Zweck, das Volumen, die Finanzierung des Sondervermögens sowie das Verfahren zur Entnahme geändert werden sollen. Mit der regelmäßigen Zuführung wird ab dem Jahr 2022 begonnen. Im FAG-Beirat erfolgt noch eine Beratung über die Kriterien für die Zuführung und Entnahmen.

In **Artikel 4** wird der finanzielle Ausgleich des Wegfalls der Straßenbaubeiträge hinsichtlich der ab dem 1. Januar 2020 beginnenden Straßenbaumaßnahmen durch eine (weitere) Änderung des Kommunalabgabengesetzes (KAG M-V) vorgenommen, indem vertikal eine jährliche pauschale Mittelzuweisung an die Gemeinden erfolgt, die horizontal nach gewichteten Straßenlängen verteilt wird.

In **Artikel 5** wird zur Rechtsbereinigung das Brandschutz- und Hilfeleistungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern geändert. Das nach Artikel 1 neugefasste Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern sieht zukünftig keine Regelung zur Verwendung der Feuerschutzsteuer mehr vor. Dies erfolgt nun im Fachgesetz. Mit der Anhebung des bisherigen Schwellenwertes in § 4a Absatz 3 von 4,6 Millionen Euro auf 5,8 Millionen Euro trägt das Land der positiven Entwicklung des Feuerschutzsteueraufkommens Rechnung. Damit kommt das Land den von den kommunalen Landesverbänden und dem Landesfeuerwehrverband im Rahmen der Verbandsanhörung geäußerten Wünschen nach Änderungen bei der Verteilung des Aufkommens aus der Feuerschutzsteuer entgegen.

Die **Artikel 6 bis 16** tragen im Wesentlichen der geänderten Systematik des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern Rechnung.

Artikel 17 regelt das Inkrafttreten des Artikelgesetzes sowie das Außerkrafttreten des Verbundquotenfestlegungsgesetzes 2018/2019.

C Alternativen

Bezüglich Artikel 1 besteht keine Alternative, da die Neufassung aus verfassungsrechtlichen Gründen erforderlich ist. Auch ist die Änderung in Artikel 2 alternativlos, da gemäß Artikel 106 Absatz 7 des Grundgesetzes eine Festlegung der Verbundquote zu erfolgen hat. Bezüglich der Änderung zu Artikel 3 besteht ebenfalls keine Alternative, da eine grundsätzliche Änderung mit dem Ziel der Aufstockung der Konjunkturrücklage Gegenstand der Vereinbarung vom 5. März 2019 gewesen ist. Bezüglich des in Artikel 4 dargelegten Gesetzentwurfs könnte alternativ die Straßenbaubeitragserhebung nach § 8 KAG M-V wiedereingeführt werden. Alternativ zu Artikel 5 könnte die Regelung zur Verwendung der Feuerschutzsteuer im FAG M-V verbleiben. Artikel 6 bis 16 sind Folgeänderungen aufgrund der veränderten Systematik des FAG M-V und würden bei einer Nichtfassung des Artikels 1 entfallen.

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

Artikel 1: Die Neufassung des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern ist aus verfassungsrechtlichen Gründen geboten.

Artikel 2: Für jedes Haushaltsjahr ist bestimmungsgemäß ein Verbundquotengesetz zu beschließen.

Artikel 3: Die Änderungen sind erforderlich, um das Volumen der Konjunkturrücklage zu erhöhen.

Artikel 4: Die wegen der Abschaffung der Straßenbaubeiträge erforderlichen Finanzausgleichsregelungen müssen durch Gesetz erfolgen.

Artikel 5: Die Änderungen sind aus Gründen der Rechtsbereinigung erforderlich. Die Änderung des Schwellenwertes für die erste Rate der Pauschalzuweisung in § 4a Absatz 3 trägt der positiven Entwicklung des Feuerschutzsteueraufkommens der letzten 10 Jahre Rechnung.

Die **Artikel 6 bis 16** sind notwendige Folgeänderungen aufgrund der veränderten Systematik des FAG M-V.

E Finanzielle Auswirkungen auf die Haushalte des Landes und der Kommunen

1 Haushaltsausgaben ohne Vollzugaufwand

Artikel 1: Aufgrund der Bereitstellung von Landesmitteln für die Infrastrukturpauschale sowie für die Aufgabenwahrnehmung des übertragenen Wirkungskreises entstehen insgesamt zusätzliche Haushaltsausgaben in Höhe 123 Millionen Euro.

Artikel 4: Zur Kompensation für den Wegfall der Straßenbaubeiträge erfolgt für Straßenbaumaßnahmen, deren Durchführung ab 1. Januar 2020 beginnt, eine pauschale Mittelzuweisung durch das Land. Für die Straßenbaumaßnahmen, mit deren Durchführung in den Jahren 2018 und 2019 begonnen worden ist und für die das Land den Gemeinden die konkret entstehenden Beitragsausfälle erstattet, war das Land nach einer Schätzung von Haushaltsausgaben von voraussichtlich bis zu 40 Millionen Euro ausgegangen (siehe Drucksache 7/3408 vom 27. März 2019, Seite 2). Die Schätzung in Höhe von insgesamt 40 Millionen Euro für die Jahre 2018 und 2019 geht maßgeblich zurück auf zwei vom Ministerium für Inneres und Europa veranlasste Abfragen bei den Gemeinden.

Im Ergebnis der mit Schreiben vom 27. April 2018 ausgelösten Abfrage konnte auf der Grundlage der von den Gemeinden mitgeteilten Gesamteinzahlungen in den Jahren 2015 bis 2019 aus der Erhebung von Straßenbaubeiträgen nach § 8 KAG M-V ein durchschnittlicher Gesamtbetrag in Höhe von rund 16 Millionen Euro im Jahr ermittelt werden. Bei der mit Schreiben vom 8. Januar 2019 veranlassten Abfrage haben die Gemeinden für Straßenbaumaßnahmen, die in den Jahren 2018 und 2019 begonnen haben beziehungsweise beginnen werden, einen Beitragsausfall in Höhe von insgesamt 64 Millionen Euro gemeldet. Vor diesem Hintergrund ist es vertretbar, zur Kompensation für den Wegfall der Straßenbaubeiträge für die Straßenbaumaßnahmen, deren Durchführung ab 1. Januar 2020 beginnt, ab dem Jahr 2020 eine jährliche pauschale Mittelzuweisung an die Gemeinden vorzunehmen, die sich bis einschließlich des Jahres 2024 auf jährlich insgesamt 25 Millionen Euro beläuft und die ab dem Jahr 2025 jährlich für alle Gemeinden zusammen 30 Millionen Euro beträgt. Aus der für die Gegenfinanzierung erfolgenden Erhöhung der Grunderwerbsteuer ab dem 2. Halbjahr 2019 ist mit sicheren jährlichen Mehreinnahmen von 30 Millionen Euro zu rechnen.

Artikel 5: Durch die Erhöhung des Schwellenwertes von 4,6 Millionen Euro auf 5,8 Millionen Euro kommt es im Jahr 2020 zu einem erhöhten Mittelabfluss in Höhe von einmalig 1,2 Millionen Euro aus der Feuerschutzsteuer. Infolge der Anpassung reduzieren sich in gleicher Höhe die jährlichen Haushaltsreste.

2 Vollzugaufwand

Artikel 1: Die Umsetzung der dargestellten Neufassung des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern erfordert einen zusätzlichen Vollzugaufwand im Statistischen Amt Mecklenburg-Vorpommern und im Ministerium für Inneres und Europa. Durch die vorgesehenen regelmäßigen finanzwissenschaftlichen Untersuchungen des horizontalen Finanzausgleichs, grundsätzlich einmal in jeder Legislaturperiode, entstehen im Jahr der Untersuchung zusätzliche Haushaltsbelastungen für das Land, sofern Dritte beauftragt werden.

Artikel 4: Mit der Abschaffung der Beitragserhebung für alle gemeindlichen Straßenbaumaßnahmen entfällt für die Gemeinden ein erheblicher Vollzugaufwand für die Berechnung, Heranziehung und Durchsetzung von Beitragsansprüchen hinsichtlich beitragsfähiger Straßenbaumaßnahmen nach § 8 KAG M-V. Die Ausreichung der jährlichen Pauschale ab 2020 verursacht einen geringfügigen Vollzugaufwand.

F Sonstige Kosten

Keine.

G Bürokratiekosten

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

**DIE MINISTERPRÄSIDENTIN
DES LANDES
MECKLENBURG-VORPOMMERN**

Schwerin, den 29. Oktober 2019

An die
Präsidentin des Landtages
Mecklenburg-Vorpommern
Frau Birgit Hesse
Lennéstraße 1

19053 Schwerin

Betr.: Entwurf eines Gesetzes zur Neufassung des Finanzausgleichsgesetzes
Mecklenburg-Vorpommern und zur Änderung weiterer Gesetze

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

als Anlage übersende ich Ihnen den von der Landesregierung am 29. Oktober 2019
beschlossenen Entwurf des vorbezeichneten Gesetzes mit Begründung.

Ich bitte Sie, die Beschlussfassung des Landtages herbeizuführen.

Federführend ist das Ministerium für Inneres und Europa.

Mit freundlichen Grüßen

Manuela Schwesig

ENTWURF

eines Gesetzes zur Neufassung des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern und zur Änderung weiterer Gesetze

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1 **Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (FAG M-V)**

Inhaltsübersicht:

Abschnitt 1 **Allgemeine Vorschriften**

- § 1 Finanzierung kommunaler Aufgaben
- § 2 Ausgleichsleistungen in Anwendung des Konnexitätsgrundsatzes
- § 3 Beiträge der Gemeinden, Ämter und Landkreise an das Land
- § 4 Zuweisungen und Beiträge der Gemeinden an den Landkreis

Abschnitt 2 **Finanzausgleich zwischen Land und Kommunen**

- § 5 Allgemeiner Steuerverbund
- § 6 Beteiligungsquote
- § 7 Gleichmäßigkeitsgrundsatz
- § 8 Abzugsbeträge, Verordnungsermächtigung
- § 9 Familienleistungsausgleich
- § 10 Zusätzliche Leistungen des Landes, Mittelübertragungen, Verordnungsermächtigung
- § 11 Berechnung der Finanzausgleichsleistungen
- § 12 Sanktionsleistungen

Abschnitt 3 **Finanzausgleichsmasse**

- § 13 Finanzausgleichsmasse
- § 14 Verwendung der Finanzausgleichsmasse, Verordnungsermächtigung

Abschnitt 4
Schlüsselzuweisungen

- § 15 Gesamtschlüsselmasse
- § 16 Berechnung der Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben
- § 17 Bedarfsansatz für Gemeindeaufgaben
- § 18 Berechnung der Steuerkraftzahlen
- § 19 Berechnung der Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben
- § 20 Bedarfsansatz für Kreisaufgaben
- § 21 Überprüfungen der horizontalen Verteilung

Abschnitt 5
Ausgleich für übertragene Aufgaben und Infrastruktur

- § 22 Zuweisungen für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde
- § 23 Zuweisungen für Infrastruktur
- § 24 Übergangszuweisungen an kreisangehörige zentrale Orte

Abschnitt 6
Zuweisungen für besondere Bedarfe

- § 25 Sonderbedarfszuweisungen
- § 26 Kommunalen Entschuldungsfonds Mecklenburg-Vorpommern, Verordnungsermächtigung
- § 27 Hilfen zum Erreichen des Haushaltsausgleichs, Sonderzuweisungen
- § 28 Kommunalen Aufbaufonds Mecklenburg-Vorpommern

Abschnitt 7
Umlagen

- § 29 Finanzausgleichsumlage
- § 30 Kreisumlage, Verordnungsermächtigung

Abschnitt 8
Gemeinsame Vorschriften, Verfahren, Beirat

- § 31 Grundlagen der Verteilung
- § 32 Festsetzung und Berichtigung der Zuweisungen und der Finanzausgleichsumlage
- § 33 Auszahlung der Zuweisungen
- § 34 Beirat
- § 35 Übergangsregelungen

Abschnitt 1 Allgemeine Vorschriften

§ 1 Finanzierung kommunaler Aufgaben

(1) In Erfüllung der Pflichten aus Artikel 73 der Landesverfassung M-V trifft dieses Gesetz grundsätzliche Regelungen über die Ausstattung der Kommunen mit den für ihre Aufgabenwahrnehmung erforderlichen Mitteln und den zwischengemeindlichen Finanzausgleich.

(2) Die Sicherung der Leistungsfähigkeit der steuerschwachen Gemeinden und Landkreise und der Ausgleich unterschiedlicher finanzieller Belastungen erfolgt vorrangig durch Zuweisungen nach diesem Gesetz. Mit ihnen sind alle Lasten abgegolten.

(3) Die Gemeinden, Ämter und Landkreise tragen alle Aufwendungen und Auszahlungen, die durch die Wahrnehmung ihrer eigenen sowie der ihnen übertragenen Aufgaben entstehen, soweit nicht durch Gesetz etwas anderes bestimmt ist.

(4) Zur Deckung ihrer Aufwendungen und Auszahlungen stehen den Gemeinden, Ämtern und Landkreisen die ihnen durch Bundes- und Landesgesetze zugeteilten Steuern und sonstigen öffentlichen Abgaben sowie die Erträge und Einzahlungen zu, die bei der Wahrnehmung ihrer eigenen sowie der ihnen übertragenen Aufgaben entstehen, soweit nicht durch Gesetz etwas anderes bestimmt ist.

(5) Soweit die Landräte Aufgaben als untere staatliche Verwaltungsbehörde und die Oberbürgermeister Aufgaben als untere Landesbehörde wahrnehmen, gelten die Absätze 3 und 4 entsprechend.

(6) Die Absätze 3 und 4 gelten auch, wenn die Aufwendungen und Auszahlungen sowie Erträge und Einzahlungen im Zusammenhang mit der Ausführung von Weisungen der Fachaufsichtsbehörden und der Rechtsaufsichtsbehörde entstehen.

(7) In Ergänzung ihrer Erträge und Einzahlungen nach Absatz 4 erhalten die Gemeinden, Ämter und Landkreise vom Land

1. Ausgleichsleistungen in Anwendung des Konnexitätsgrundsatzes gemäß Artikel 72 Absatz 3 der Landesverfassung M-V in Verbindung mit § 4 Absatz 2 und 3, § 91 Absatz 2 und 3 der Kommunalverfassung innerhalb und außerhalb des Finanzausgleichsgesetzes nach Maßgabe dieses Gesetzes (§ 2),
2. Finanzausgleichsleistungen nach Maßgabe dieses Gesetzes und
3. Zuweisungen und projektbezogene Fördermittel außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs aufgrund besonderer Gesetze und nach Maßgabe des Haushaltsplans.

Die Finanzausgleichsleistungen nach Satz 1 Nummer 2 werden vorrangig in Form allgemeiner Finanzzuweisungen als Beitrag zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs der Gemeinden und Landkreise bereitgestellt. Zur Abdeckung besonderer Bedarfe können Finanzzuweisungen auch in Form von Zweckzuweisungen verteilt werden. Das Land kann ferner Zuwendungen durch Darlehen außerhalb des Finanzausgleichs leisten.

(8) Das Land leitet Zuweisungen des Bundes in dem Umfang an die Gemeinden und Landkreise weiter, der ihrer Leistungsbeteiligung an der Erfüllung der Aufgaben oder an der Belastung mit Auszahlungen entspricht, soweit nicht Vorschriften des Bundes etwas anderes bestimmen.

§ 2

Ausgleichsleistungen in Anwendung des Konnexitätsgrundsatzes

(1) Finanzielle Ausgleichsleistungen nach § 1 Absatz 7 Satz 1 Nummer 1 sowie deren Aufteilung werden grundsätzlich im Rahmen des jeweiligen Rechtsetzungsverfahrens bestimmt, mit dem kommunale Körperschaften zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet werden sollen. Soweit die Art der Aufgabe und die hierfür erforderlichen Ausgleichsleistungen keine abweichende Verteilung und Auszahlung bedingen, sollen die Aufteilung und Auszahlung in entsprechender Anwendung der Vorschriften dieses Gesetzes erfolgen.

(2) Die Ausgleichsleistungen nach Absatz 1 werden unabhängig von den Finanzausgleichsleistungen mit Beginn der wirksamen Aufgabenübertragung berechnet und ab dem sich anschließenden Haushaltsjahr zur Verfügung gestellt, soweit aus haushaltsrechtlichen Gründen oder aufgrund einer nicht zeitgleich mit der Aufgabenübertragung berechneten Ausgleichsleistung nicht das darauf folgende Haushaltsjahr in Betracht kommt.

§ 3

Beiträge der Gemeinden, Ämter und Landkreise an das Land

(1) Das Land fordert angemessene Beiträge von einzelnen Gemeinden, Ämtern und Landkreisen nur, soweit es diese im gegenseitigen Einvernehmen durch die Unterhaltung einzelner Einrichtungen in finanziell wesentlichem Umfang von Aufgaben entlastet, die nach gesetzlicher Vorschrift von ihnen zu erfüllen sein würden. Bestehende vertragliche Regelungen zwischen dem Land und den einzelnen Gemeinden, Ämtern und Landkreisen bleiben unberührt.

(2) Das Land fordert von den Gemeinden und Landkreisen keine Beiträge zu Verwaltungskosten.

§ 4

Zuweisungen und Beiträge der Gemeinden an den Landkreis

§ 1 Absatz 7 Satz 2 und Absatz 8 sowie § 3 Absatz 2 gelten sinngemäß für Zuweisungen und Beiträge im Verhältnis der Landkreise zu den kreisangehörigen Gemeinden. § 3 Absatz 2 gilt im Verhältnis der Landkreise zu den kreisangehörigen Gemeinden auch für Zuweisungen des Landes, soweit Vorschriften des Landes nichts anderes bestimmen.

Abschnitt 2

Finanzausgleich zwischen Land und Kommunen

§ 5

Allgemeiner Steuerverbund

Das Land Mecklenburg-Vorpommern stellt den Gemeinden und Landkreisen zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben von seinen Anteilen aus den Gemeinschaftssteuern (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Umsatzsteuer), seinem Aufkommen aus den Landessteuern, dem Aufkommen aus dem Landesanteil der Gewerbesteuerumlage und der Gewerbesteuer in gemeindefreien Gebieten, den Zuweisungen an das Land aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleich einschließlich der Bundesergänzungszuweisungen sowie den Einnahmen des Landes nach dem Gesetz zur Regelung der finanziellen Kompensation zugunsten der Länder infolge der Übertragung der Ertragshoheit der Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund Finanzausgleich zur Verfügung. Deren Höhe wird nach Maßgabe der §§ 6 bis 8 bestimmt.

§ 6

Beteiligungsquote

(1) An der Summe der Einzahlungen der Gemeinden und Landkreise aus eigenen Steuern (Grundsteuern und Gewerbesteuern abzüglich Gewerbesteuerumlage, Gemeindeanteile an der Einkommen- und der Umsatzsteuer sowie andere Steuern) sowie den nach Abzugsbeträgen nach § 8 verbleibenden, dem allgemeinen Steuerverbund nach § 5 unterliegenden Einnahmen des Landes sind die Gemeinden und Landkreise bis auf Weiteres in Höhe von 34,163 Prozent und das Land in Höhe von 65,837 Prozent zu beteiligen.

(2) Im Abstand von zwei Jahren, erstmalig für das Jahr 2022, ist unter Berücksichtigung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes (§ 7) zu überprüfen, ob aufgrund von Veränderungen im Aufgabenbestand oder aufgrund der Entwicklung der Ausgaben und Auszahlungen im Verhältnis zwischen dem Land sowie den Gemeinden und Landkreisen die Finanzverteilung nach Absatz 1 anzupassen ist. Die Prüfung findet im Beirat nach § 34 auf Grundlage eines gemeinsam vom Innen- und vom Finanzministerium zu erstellenden Prüfungsberichts zur Entwicklung des Aufgabenbestandes und den hierfür verwendeten finanziellen Mitteln statt. Dabei werden die jährlichen Netto-Ausgaben und Netto-Auszahlungen sowie weitere vom Beirat festzulegende Finanzkennziffern der vergangenen Periode untersucht. Eine Prognose ist nicht anzustellen.

§ 7

Gleichmäßigkeitsgrundsatz

Die Summe der Einzahlungen der Gemeinden und Landkreise aus eigenen Steuern und den Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich soll sich gleichmäßig zu den dem Land verbleibenden Einnahmen aus Steuern, Zuweisungen aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleich einschließlich der Bundesergänzungszuweisungen, abzüglich der den Gemeinden und Landkreisen nach diesem Gesetz zufließenden Finanzausgleichsleistungen entwickeln (Gleichmäßigkeitsgrundsatz).

§ 8**Abzugsbeträge, Verordnungsermächtigung**

Bei den Einnahmen des Landes nach § 6 Absatz 1 bleiben unberücksichtigt:

1. die Einnahmen aus der Feuerschutzsteuer,
2. die Einnahmen aus der Umsatzsteuer zur Finanzierung von Betriebsausgaben für die Kindertagesförderung in Höhe von 16.148.000 Euro,
3. die Umsatzsteuermehreinnahmen zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung in Höhe von 18.780.000 Euro im Jahr 2020 und 37.693.000 Euro in den Jahren 2021 und 2022,
4. die Einnahmen aus der Umsatzsteuer vom Bund für flüchtlingsbedingte Kosten (Pauschalen für Asylbewerber und abgelehnte Asylbewerber, unbegleitete minderjährige Flüchtlinge sowie für flüchtlingsbezogene Zwecke) in Höhe von 29.300.000 Euro im Jahr 2020 und 25.500.000 Euro im Jahr 2021,
5. ein Betrag in Höhe von 85,2 Prozent der dem Land zufließenden Bundesergänzungszuweisungen nach § 11 Absatz 3 des Finanzausgleichsgesetzes,
6. Grunderwerbsteuereinnahmen in Höhe von 30.000.000 Euro.

Ergeben sich aufgrund bundesgesetzlicher Regelungen bei Satz 1 Nummer 4 zusätzliche oder geänderte Beträge sind diese spätestens in der endgültigen Abrechnung für das Jahr der Zahlung zu berücksichtigen. Die Bewirtschaftung der kommunalen Anteile an der Pauschale für flüchtlingsbezogene Zwecke in Höhe von 3.440.000 Euro für das Jahr 2020 und in Höhe von 2.457.000 Euro für das Jahr 2021 erfolgt durch das für Kommunales zuständige Ministerium; dieses kann das Nähere durch Rechtsverordnung regeln. Soweit dieses Gesetz keine Verteilungsregelung trifft, regelt das fachlich zuständige Ministerium die Verteilung der Mittel nach Satz 1.

§ 9**Familienleistungsausgleich**

In den Finanzausgleichszuweisungen des Landes nach § 5 ist die Beteiligung der Gemeinden in Höhe von 26,09 Prozent an den jährlichen Einnahmen des Landes aus dem erhöhten Länderanteil an der Umsatzsteuer zum Ausgleich der Steuerausfälle aufgrund der Neuordnung des Familienleistungsausgleichs (Ausgleichszuweisung) enthalten. Wird bei der Berechnung der Ausgleichszuweisungen die für die Beteiligung der Gemeinden maßgebliche Quote von 26,09 Prozent unterschritten, so wird der Differenzbetrag gesondert als Aufstockungsbetrag aus dem Landeshaushalt bereitgestellt.

§ 10**Zusätzliche Leistungen des Landes, Mittelübertragung, Verordnungsermächtigung**

(1) Das Land stellt den Kommunen zum Ausgleich der seit dem 1. Januar 2014 zu berücksichtigenden Kostensteigerungen bei der Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörden zusätzliche Zuweisungen in Höhe von 27.200.000 Euro im Jahr 2020 sowie jährlich 18.450.000 Euro ab dem Jahr 2021 bis zur nächsten Überprüfung der Kosten zur Verfügung.

(2) Die dem Land und den Kommunen zufließenden Umsatzsteuermehreinnahmen aus dem 5-Milliarden-Euro-Paket des Bundes nach dem Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen werden dauerhaft, soweit sie nach § 6 Absatz 1 dem Land zustehen, in entsprechendem Umfang einem Kommunalen Entschuldungsfonds Mecklenburg-Vorpommern zugeführt. Eine endgültige Berechnung der Zuführung erfolgt auf der Basis der für das jeweilige Jahr durch Rechtsverordnung des Bundesministeriums der Finanzen endgültig festgestellten Anteile der Gemeinden und der Länder an der Umsatzsteuer. Der Unterschiedsbetrag zwischen den vorläufigen und endgültigen Zuführungen an den Kommunalen Entschuldungsfonds Mecklenburg-Vorpommern ist spätestens mit der Zuführung der Mittel seitens des Landes an den Fonds des übernächsten Haushaltsjahres zu verrechnen. Im Jahr 2020 wird den kommunalen Trägern gemäß § 1 Absatz 1 des Landesausführungsgesetzes SGB II durch das für Soziales zuständige Ministerium ein Teilbetrag der Landesmittel nach Satz 1 in Höhe von 8.765.000 Euro gemäß § 11 Absatz 3 Nummer 1 des Landesausführungsgesetzes SGB II belastungsorientiert zugewiesen. In den Jahren 2021 und 2022 gilt Satz 4 entsprechend; für die Ermittlung des Ausgleichsbetrages ist der auf das Land entfallende jeweilige Erhöhungsbetrag des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer aus dem 5-Milliarden-Euro-Paket des Vorjahres gegenüber der ursprünglich vereinbarten Verteilung maßgebend.

(3) In den Jahren 2020 bis 2022 stellt das Land den Kommunen jährlich 40.000.000 Euro zur Aufstockung der Zuweisungen für Infrastruktur zur Verfügung.

(4) Von den Finanzausgleichsleistungen des Landes erhalten die Träger der Theater und Orchester 35.800.000 Euro. Die Bewirtschaftung der Mittel erfolgt durch das für Kultur zuständige Ministerium. Dieses kann das Nähere durch Rechtsverordnung regeln.

(5) Von den Finanzausgleichsleistungen des Landes erhalten die Kommunen 27.300.000 Euro für Straßenbau und öffentlichen Personennahverkehr. Die Bewirtschaftung der Mittel erfolgt durch das für Infrastruktur zuständige Ministerium. Dieses kann das Nähere durch Rechtsverordnung regeln.

§ 11

Berechnung der Finanzausgleichsleistungen

(1) Die nach den §§ 5 bis 9 und 10 Absatz 2 bereitzustellenden Finanzausgleichsleistungen des Landes werden nach den Ansätzen im Landeshaushaltsplan und den geschätzten Steuereinnahmen der Gemeinden vorläufig errechnet und im Landeshaushaltsplan festgesetzt. Eine Verringerung der Bezugsansätze im Rahmen von Nachtragshaushaltsplänen wird für den Finanzausgleich des laufenden Jahres nicht berücksichtigt.

(2) Nach Ablauf des Haushaltsjahres werden die Finanzausgleichsleistungen des Landes endgültig berechnet. Bei der endgültigen Berechnung der Finanzausgleichsleistungen auf der Basis der tatsächlichen Einnahmen und Einzahlungen ist die Finanzverteilung nach § 6 Absatz 1 zugrunde zu legen, die für das Jahr galt, für welches die Abrechnung erfolgt. Über die Abrechnung ist der Beirat nach § 34 frühzeitig zu informieren.

(3) Sind die endgültigen Zuweisungen zugunsten der Kommunen höher als die vorläufigen, wird der Differenzbetrag im Jahr der Abrechnung fällig. Fällige Abrechnungsbeträge werden ab dem Jahr 2022 vollständig dem Kommunalen Ausgleichsfonds Mecklenburg-Vorpommern zugeführt, soweit dieser den Höchstbestand nach § 3 Absatz 1 Satz 2 Kommunales Ausgleichsfondsgesetz Mecklenburg-Vorpommern noch nicht erreicht hat. Nicht an den Kommunalen Ausgleichsfonds Mecklenburg-Vorpommern abzuführende Beträge stärken im darauf folgenden Jahr die Schlüsselzuweisungen nach § 14 Absatz 1 Nummer 2.

(4) Sind die endgültigen Zuweisungen zulasten der Kommunen niedriger als die vorläufigen, wird der Differenzbetrag im darauf folgenden Jahr fällig und zugunsten des Landes der Finanzausgleichsmasse entnommen. Es können Entnahmen gemäß § 4 Kommunales Ausgleichsfondsgesetz Mecklenburg-Vorpommern erfolgen.

(5) Abweichend von Absatz 2 hat die tatsächliche Entwicklung der Einnahmen und Einzahlungen in den Jahren 2020 und 2021 für einen Teilbetrag der Finanzausgleichsleistungen in Höhe von 67 Millionen Euro keine Auswirkungen. Abweichend von den Absätzen 3 und 4 wird die Summe der Abrechnungsbeträge für die Jahre 2015 bis 2018 für Zuweisungen nach § 24 verwendet.

§ 12 Sanktionsleistungen

(1) Sanktionszahlungen, die das Land in Erfüllung seiner Verpflichtung gemäß Artikel 109 Absatz 5 Satz 2 Halbsatz 1 des Grundgesetzes (Länderanteil nach der Einwohnerzahl) leisten muss, werden dem Land spätestens im übernächsten Haushaltsjahr nach ihrer Fälligkeit entsprechend dem kommunalen Anteil gemäß § 6 Absatz 1 an der im Gleichmäßigkeitsgrundsatz zu berücksichtigenden gesamten Finanzmasse aus Mitteln der Finanzausgleichsmasse erstattet. Ist das übernächste Haushaltsjahr das zweite Haushaltsjahr eines zweijährigen Haushaltes, ist die Erstattung spätestens in dem dem übernächsten Jahr folgenden Jahr vorzunehmen.

(2) Sanktionszahlungen, die das Land in Erfüllung seiner Verpflichtung gemäß Artikel 109 Absatz 5 Satz 2 Halbsatz 2 des Grundgesetzes (Verursachungsbeitrag) leisten muss, werden dem Land entsprechend dem Anteil der Kommunen am Verursachungsbeitrag gemäß § 2 Absatz 2 des Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetzes vom 5. September 2006 (BGBl. I S. 2098, 2104), das durch Artikel 3 des Gesetzes vom 15. Juli 2013 (BGBl. I S. 2398, 2399) geändert worden ist, spätestens im übernächsten Haushaltsjahr nach ihrer Fälligkeit aus Mitteln der Finanzausgleichsmasse erstattet. Absatz 1 Satz 2 gilt entsprechend.

**Abschnitt 3
Finanzausgleichsmasse****§ 13
Finanzausgleichsmasse**

Die seitens des Landes nach Abschnitt 2 zur Verfügung gestellten Finanzausgleichsleistungen, ausgenommen der nach § 10 Absatz 4 und 5, und das Aufkommen aus der Finanzausgleichsumlage nach § 29 Absatz 2 Satz 3 bilden die Finanzausgleichsmasse.

**§ 14
Verwendung der Finanzausgleichsmasse, Verordnungsermächtigung**

(1) Die Finanzausgleichsmasse wird verwendet

1. für Vorwegabzüge für

- a) den Ausgleich der Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde nach § 22 in Höhe von 234.200.000 Euro im Jahr 2020 und 225.450.000 Euro ab dem Jahr 2021,
- b) Zuweisungen für Infrastruktur nach § 23 in den Jahren 2020 bis 2022 in Höhe von 150.000.000 Euro sowie ab dem Jahr 2023 in Höhe von 6,5 Prozent der Finanzausgleichsmasse mindestens jedoch 100.000.000 Euro,
- c) Zuweisungen für kreisangehörige zentrale Orte nach § 24 in Höhe von jeweils 15.000.000 Euro in den Jahren 2020 bis 2021,
- d) Sonderbedarfszuweisungen in Höhe von 15.000.000 Euro und Sonderzuweisungen in Höhe von 15.000.000 Euro nach § 25,
- e) Zuweisungen an den Kommunalen Aufbaufonds Mecklenburg-Vorpommern nach § 28 in Höhe von 7.000.000 Euro sowie
- f) Zuweisungen an den Kommunalen Entschuldungsfonds Mecklenburg-Vorpommern nach § 26 in Höhe von 50.000.000 Euro und

2. im Übrigen für Schlüsselzuweisungen nach § 15.

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

Abschnitt 4 Schlüsselzuweisungen

§ 15 Gesamtschlüsselmasse

(1) Die Mittel nach § 14 Absatz 1 Nummer 2 (Gesamtschlüsselmasse) abzüglich des Familienleistungsausgleichs nach § 9 sowie abzüglich des Aufkommens aus der Finanzausgleichsumlage nach § 29 Absatz 2 Satz 3 stehen

1. für Gemeindeaufgaben in Höhe von 58,43 Prozent und
 2. für Kreisaufgaben in Höhe von 41,57 Prozent
- zur Verfügung.

(2) Die Teilschlüsselmasse für Gemeindeaufgaben nach Absatz 1 Nummer 1 erhöht sich um den Familienleistungsausgleich nach § 9 und um das Aufkommen aus der Finanzausgleichsumlage nach § 29 Absatz 2 Satz 3.

(3) Mit der Gesamtschlüsselmasse können Zahlungen, die das Land zugunsten der Kommunen leistet, verrechnet werden, soweit entweder eine Ermächtigung durch Gesetz oder durch Verordnung der Landesregierung oder eine Zustimmung der kommunalen Landesverbände vorliegt.

§ 16 Berechnung der Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben

(1) Eine kreisfreie Stadt oder eine kreisangehörige Gemeinde erhält Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben, wenn ihre Bedarfsmesszahl ihre Steuerkraftmesszahl übersteigt.

(2) Die Bedarfsmesszahl für Gemeindeaufgaben, mit der der durchschnittliche Finanzbedarf für die Erfüllung von Gemeindeaufgaben ausgedrückt wird, errechnet sich durch Vervielfältigung des Bedarfsansatzes nach § 17 mit einem für die kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden einheitlichen Grundbetrag.

(3) Der Grundbetrag ist ein durch rechnerische Näherung bestimmter Wert, der so festgesetzt wird, dass die zur Verfügung stehende Teilschlüsselmasse für Gemeindeaufgaben nach § 15 Absatz 2 soweit wie rechnerisch möglich aufgebraucht wird.

(4) Die Steuerkraftmesszahlen der kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden werden zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen aus der Summe ihrer Steuerkraftzahlen nach § 18 gebildet.

(5) Die Schlüsselzuweisungen betragen 60 Prozent des Unterschiedsbetrages zwischen Bedarfsmesszahl und Steuerkraftmesszahl (Ausgleichsquote), beide Zahlen in Euro ausgedrückt.

(6) Erreicht bei einer kreisfreien Stadt oder einer kreisangehörigen Gemeinde die Finanzkraft (Absatz 7) je Einwohner nicht 90 Prozent der durchschnittlichen Finanzkraft aller Gemeinden je Einwohner, so wird die Differenz zu 90 Prozent durch zusätzliche Schlüsselzuweisungen ausgeglichen (relative Mindestfinanzausstattung). Die Finanzierung dieser für die relative Mindestfinanzausstattung erforderlichen Zuweisungsmittel erfolgt jeweils aus den nach § 15 Absatz 2 für Gemeindeaufgaben zur Verfügung stehenden Mitteln.

(7) Die Finanzkraft einer Gemeinde ergibt sich aus der Summe der Schlüsselzuweisung und der Steuerkraftmesszahl abzüglich der Finanzausgleichsumlage (§ 29). Die durchschnittliche Finanzkraft aller Gemeinden je Einwohner wird ermittelt, indem die Summe der Schlüsselzuweisungen und der Steuerkraftmesszahlen abzüglich der Finanzausgleichsumlage aller Gemeinden durch die Einwohnerzahl aller Gemeinden geteilt wird.

§ 17

Bedarfsansatz für Gemeindeaufgaben

(1) Der Bedarfsansatz für Gemeindeaufgaben wird durch Addition des Hauptansatzes und der Nebenansätze ermittelt.

(2) Der Hauptansatz ergibt sich aus der Einwohnerzahl einer Gemeinde.

(3) Folgende zusätzliche Nebenansätze werden berücksichtigt:

1. Ansatz für Kinder,
2. Ansatz für Demografie,
3. Ansatz für übergemeindliche Aufgaben der zentralen Orte.

(4) Der Nebenansatz für Kinder wird berechnet, indem das Produkt aus der Anzahl der Kinder bis zum vollendeten 18. Lebensjahr und dem Faktor 1,22 gebildet wird.

(5) Der Nebenansatz für Demografie einer nicht zentralörtlichen Gemeinde, mit dem der überdurchschnittliche Bevölkerungsrückgang über 10 Jahre Berücksichtigung findet, beruht auf einer Vergleichsberechnung der

1. nach Absatz 2 zu berücksichtigende Einwohnerzahl mit
2. der Einwohnerzahl, die 10 Jahre vor dem nach Absatz 2 maßgeblichen Jahr festgestellt wurde.

Ist die Entwicklung der Einwohnerzahl im Betrachtungszeitraum negativ, wird diese der Entwicklung der Einwohnerzahl aller Gemeinden des Landes Mecklenburg-Vorpommern im Vergleichszeitraum gegenübergestellt. Soweit der Einwohnerverlust einer Gemeinde größer als im Durchschnitt aller Gemeinden des Landes ist, wird der den Durchschnitt übersteigende Teil des Einwohnerverlusts mit dem Faktor 0,35 multipliziert. Für die Berechnung des Nebenansatzes für Demografie einer zentralörtlichen Gemeinde finden die Sätze 1 und 2 mit der Maßgabe Anwendung, dass die Einwohnerzahl aus den jeweiligen Verflechtungsbereichen der Grund-, Mittel- oder Oberzentren ermittelt werden.

(6) Der Nebenansatz für übergemeindliche Aufgaben der zentralen Orte wird berechnet, indem die Summe aus der Einwohnerzahl des jeweiligen Verflechtungsbereichs und des Nebenansatzes für Demografie

1. mit dem Faktor 0,06 für Grundzentren,
 2. mit dem Faktor 0,12 für Mittelzentren und
 3. mit dem Faktor 0,16 für Oberzentren
- multipliziert wird.

§ 18 **Berechnung der Steuerkraftzahlen**

(1) Die Steuerkraftzahlen für die einzelnen Steuerarten werden wie folgt ermittelt:

1. als Steuerkraftzahl der Grundsteuer von Betrieben der Land- und Forstwirtschaft (Grundsteuer A) und auf Grundstücke (Grundsteuer B) die nach Absatz 2 zu ermittelnden Messbeträge vervielfältigt mit dem nach Satz 2 geltenden Nivellierungshebesatz,
2. als Steuerkraftzahl der Gewerbesteuer die nach Absatz 2 zu ermittelnden Messbeträge, vervielfältigt mit dem nach Satz 2 geltenden Nivellierungshebesatz, abzüglich der Istauszahlungen an Gewerbesteuerumlage des Vorvorjahres,
3. das Istaufkommen des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer des Vorvorjahres und
4. das Istaufkommen des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer des Vorvorjahres.

Für die Berechnung der Steuerkraftzahlen zu den Grundsteuern und zur Gewerbesteuer (Realsteuern) werden in den Jahren 2020 bis 2023 folgende Nivellierungshebesätze zugrunde gelegt:

Grundsteuer A:	323 Prozent,
Grundsteuer B:	427 Prozent,
Gewerbesteuer:	381 Prozent.

Soweit für die Finanzausgleichsjahre ab 2024 nichts Abweichendes geregelt wird, gelten die für das Jahr 2022 durch das Statistische Amt Mecklenburg-Vorpommern ermittelten durchschnittlichen Realsteuerhebesätze als neue Nivellierungshebesätze. Danach findet jeweils eine Fortschreibung der Nivellierungshebesätze auf Grundlage der ermittelten durchschnittlichen Realsteuerhebesätze im Abstand von vier Jahren statt.

(2) Die Messbeträge der Realsteuern werden durch Teilung des Istaufkommens des vorvergangenen Haushaltsjahres durch die örtlichen Hebesätze des vorvergangenen Haushaltsjahres errechnet. Die Steuerkraftzahlen der Realsteuern werden auf Grundlage der nach § 3 Absatz 2 Nummer 2 des Finanz- und Personalstatistikgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Februar 2006 (BGBl. I S. 438), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 2. März 2016 (BGBl. I S. 342, 346) geändert worden ist, zu erfolgenden Meldungen der Gemeinden ermittelt.

(3) Soweit die Steuerkraftzahl einer Realsteuer negativ ist, wird der örtliche Hebesatz des Jahres mit dem zuletzt positiven Steueraufkommen der jeweiligen Steuerart zugrunde gelegt. Bei einem örtlichen Hebesatz von „Null“ werden der nach Absatz 1 Satz 2 bis 4 geltende Nivellierungshebesatz sowie der landesdurchschnittliche gewogene Messbetrag pro Einwohner aller kreisangehörigen Gemeinden in Ansatz gebracht.

(4) Werden nach einem öffentlich-rechtlichen Vertrag zwischen Gemeinden Regelungen über die Aufteilung von Grundsteueraufkommen oder Gewerbesteueraufkommen getroffen, so können diese bei der Ermittlung der Steuerkraftzahlen für das betreffende Jahr auf Antrag berücksichtigt werden, wenn der öffentlich-rechtliche Vertrag mindestens für die Dauer von fünf Jahren geschlossen sowie eine Auseinandersetzungsregelung für Fälle der Steuerzurückzahlung getroffen worden ist. Bei der Berechnung der Steuerkraftzahl einer Gemeinde wird das nach diesem Absatz aufgeteilte Aufkommen mit dem Realsteuerhebesatz berücksichtigt, der für die tatsächlich heheberechtigte Gemeinde zu berücksichtigen ist. Das Nähere kann das für Kommunales zuständige Ministerium durch Verwaltungsvorschrift regeln.

(5) Soweit sich bei Gebietsänderungen (Gemeindezusammenschlüsse und Eingemeindungen) die Realsteuerhebesätze der bisherigen Gemeinden unterscheiden, ist der Berechnung der Steuerkraftzahlen der gewogene durchschnittliche Hebesatz der zusammengeschlossenen Gemeinde zugrunde zu legen. Gleiches gilt, wenn nach Gebietsänderungen für einen Übergangszeitraum unterschiedliche Hebesätze in einem Gemeindegebiet angewandt werden.

§ 19

Berechnung der Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben

(1) Eine kreisfreie Stadt oder ein Landkreis erhält Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben, wenn die Bedarfsmesszahl die Umlagekraftmesszahl übersteigt.

(2) Die Bedarfsmesszahlen für Kreisaufgaben werden durch Vervielfältigung des Bedarfsansatzes nach § 20 mit einem für die Landkreise und kreisfreien Städte einheitlichen Grundbetrag ermittelt.

(3) Der Grundbetrag ist ein durch rechnerische Näherung bestimmter Wert, der so festgesetzt wird, dass die zur Verfügung stehende Teilschlüsselmasse für Kreisaufgaben nach § 15 Absatz 1 Nummer 2 soweit wie rechnerisch möglich aufgebraucht wird.

(4) Die Umlagekraftmesszahlen der Landkreise und kreisfreien Städte werden ermittelt, indem die jeweilige Summe der Schlüsselzuweisungen nach § 16 Absatz 5 und 6 und der Steuerkraftzahlen nach § 18 mit dem gewogenen landesdurchschnittlichen Kreisumlagesatz des Vorjahres multipliziert wird. Der landesdurchschnittlich gewogene Kreisumlagesatz ist ein auf sieben Nachkommastellen gerundeter Prozentsatz, der sich aus der Division der Summe des Kreisumlageaufkommens aller Kreise des vorvergangenen Jahres durch die Summe der Umlagegrundlagen aller Kreise (§ 30 Absatz 2 Satz 3) des vorvergangenen Jahres ergibt.

(5) Die Schlüsselzuweisungen betragen 60 Prozent des Unterschiedsbetrages zwischen Bedarfsmesszahl und Umlagekraftmesszahl (Ausgleichsquote), beide Zahlen in Euro ausgedrückt.

§ 20 Bedarfsansatz für Kreisaufgaben

(1) Die Bedarfsansätze für Kreisaufgaben ergeben sich aus der Addition der Einwohnerzahl des Landkreises oder der kreisfreien Stadt und dem Soziallastenansatz nach Absatz 2.

(2) Zur Berechnung des Soziallastenansatzes des Landkreises oder der kreisfreien Stadt wird die durchschnittliche Anzahl von Bedarfsgemeinschaften, die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch im jeweiligen Vorvorjahr erhielten, mit dem Faktor 5,7 multipliziert.

§ 21 Überprüfungen der horizontalen Verteilung

(1) Die Höhe der Mindestfinanzausstattung nach § 16 Absatz 6 wird im Jahr 2021 mit Wirkung ab dem Jahr 2022 überprüft.

(2) Die Aufteilung der Gesamtschlüsselmasse auf Gemeinde- und Kreisaufgaben nach § 15 sowie die Nebenansätze nach § 17 Absatz 3 bis 6 für Gemeindeaufgaben und § 20 Absatz 2 für Kreisaufgaben sollen erstmals vier Jahre nach Inkrafttreten dieser Vorschrift durch finanzwissenschaftliche Analyse überprüft werden, soweit nicht außerordentliche Entwicklungen eine vorgezogene Überprüfung erfordern. Gegenstand der Überprüfung können weitere Bestandteile des Ausgleichssystems wie die Höhe der Ausgleichsgrade nach den § 16 Absatz 5 und § 19 Absatz 5 oder der Mindestfinanzausstattung nach § 16 Absatz 6 sein.

Abschnitt 5 Ausgleich für übertragene Aufgaben und Infrastruktur

§ 22 Zuweisungen für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde

(1) In Höhe der nach § 14 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe a bereitgestellten Mittel erhalten Gemeinden, Ämter und Landkreise Zuweisungen für die Erfüllung der Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereiches und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde, die vor Inkrafttreten von Artikel 72 Absatz 3 der Landesverfassung M-V in der Fassung vom 4. April 2000 (GVObI. M-V S. 158) übertragen wurden.

(2) Von den nach § 14 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe a bereitgestellten Mitteln erhalten

1. die Ämter und amtsfreien Gemeinden ohne die großen kreisangehörigen Städte im Jahr 2020 48.900.000 Euro und ab dem Jahr 2021 47.050.000 Euro,
2. die großen kreisangehörigen Städte im Jahr 2020 16.000.000 Euro und ab dem Jahr 2021 15.400.000 Euro,
3. die kreisfreien Städte im Jahr 2020 37.000.000 Euro und ab dem Jahr 2021 35.600.000 Euro,
4. die Landkreise im Jahr 2020 107.400.000 Euro und ab dem Jahr 2021 103.400.000 Euro und
5. die Träger von Katasterämtern im Jahr 2020 24.900.000 Euro und ab dem Jahr 2021 24.000.000 Euro.

Die Verteilung der Zuweisungen nach Satz 1 Nummern 1 bis 3 erfolgt jeweils im Verhältnis der Einwohnerzahlen. Von den Zuweisungen nach Satz 1 Nummer 4 erhält jeder Landkreis 1.500.000 Euro als Grundbetrag, die verbleibenden Mittel werden im Verhältnis ihrer Einwohnerzahlen unter Berücksichtigung eines Dünnbesiedelungsfaktors in Höhe von 0,66 Prozent je unterdurchschnittlichem Einwohner je Quadratkilometer verteilt. Die Zuweisungen nach Satz 1 Nummer 5 werden zu gleichen Teilen unter Berücksichtigung der Einwohnerzahl, der Gesamtfläche und der Anzahl der Flurstücke des Katasterbezirkes jährlich festgesetzt.

(3) Im Abstand von mindestens vier Jahren ist zu überprüfen, ob aufgrund von Veränderungen im Aufgabenbestand eine Anpassung des Ausgleichs für übertragene Aufgaben und seiner Verteilung notwendig ist. Die Prüfung findet im Beirat nach § 34 auf Basis eines vom für Kommunales zuständigen Ministerium zu erstellenden Prüfungsberichts statt.

(4) Die Zuweisungen für die Jahre 2018 bis 2021 werden nochmals unabhängig überprüft. Soweit das Ergebnis der Überprüfung die Höhe der Zuweisungen nicht rechtfertigt, werden Überzahlungen zulasten positiver Abrechnungsbeträge nach § 11 Absatz 3 und des Kommunalen Ausgleichsfonds Mecklenburg-Vorpommern sowie Nachzahlungen zulasten des Landeshaushalts ausgeglichen. Das Überprüfungsergebnis findet ebenso Berücksichtigung bei der nächsten Überprüfung nach Absatz 3.

§ 23

Zuweisungen für Infrastruktur

(1) In Höhe der nach § 14 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe b bereitgestellten Mittel erhalten Gemeinden und Landkreise allgemeine Zuweisungen insbesondere für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen sowie Instandhaltungsmaßnahmen in den Bereichen Schulen, Kindertageseinrichtungen, Straßen, öffentlicher Personennahverkehr, Sportanlagen, Feuerwehr und Brandschutz, kommunaler Wohnungsbau sowie Digitalisierung und Breitband. Die Zuweisungen werden als Kapitalzuschüsse gewährt.

(2) Von den Mitteln nach Absatz 1 stehen für

1. Gemeinden 65 Prozent und
2. Landkreise 35 Prozent

zur Verfügung.

(3) Von den nach Absatz 2 Nummer 1 für Gemeinden vorgesehenen Mitteln wird in den Jahren 2020 bis 2022 ein Teilbetrag von 32.500.000 Euro vorab nach den Anteilsverhältnissen der Einwohnerzahlen verteilt. Die verbleibenden Mittel werden zu 50 Prozent nach der Einwohnerzahl und zu 50 Prozent nach der Finanzkraft verteilt. Die finanzkraftabhängige Zuweisung erhalten Gemeinden, deren Finanzkraft je Einwohner 115 Prozent der durchschnittlichen Finanzkraft je Einwohner nicht erreicht. Die Höhe der finanzkraftabhängigen Zuweisung einer Gemeinde wird ermittelt, indem zunächst die Differenz der Finanzkraft der Gemeinde je Einwohner zu dem auf 115 Prozent erhöhten durchschnittlichen Wert der Finanzkraft aller Gemeinden je Einwohner gebildet wird. Das absolute Ergebnis wird mit der Einwohnerzahl der Gemeinde multipliziert. Das so ermittelte Produkt wird durch die Summe der mit gleichem Rechenweg ermittelten Produkte aller Gemeinden, deren Finanzkraft unter 115 Prozent liegt, dividiert. Der sich hieraus ergebende Quotient wird mit dem für finanzkraftabhängige Zuweisungen zur Verfügung stehenden Betrag multipliziert.

(4) Die nach Absatz 2 Nummer 2 für Landkreise vorgesehenen Mittel werden zu 50 Prozent nach den Anteilsverhältnissen der Einwohnerzahlen und zu 50 Prozent nach den Anteilsverhältnissen der Gebietsflächen verteilt.

§ 24

Übergangszuweisung an kreisangehörige zentrale Orte

(1) Kreisangehörige zentrale Orte erhalten für eine Übergangszeit von fünf Jahren Zuweisungen insbesondere für investive Zwecke. Von den nach § 11 Absatz 5 Satz 2 und § 14 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe c hierfür insgesamt zur Verfügung stehenden Mitteln werden

1. im Jahr 2020 36.000.000 Euro,
2. im Jahr 2021 24.000.000 Euro,
3. im Jahr 2022 20.000.000 Euro sowie
4. im Jahr 2023 10.000.000 Euro ausgezahlt.

Der verbleibende Restbetrag kommt im Jahr 2024 zur Auszahlung.

(2) Die Höhe der jährlichen Zuweisung wird ermittelt, indem die Anzahl der Einwohner im Nahbereich eines kreisangehörigen zentralen Ortes durch die Gesamtzahl der Einwohner aller Nahbereiche von kreisangehörigen Zentralen Orten dividiert und mit dem für das Jahr zur Verfügung stehenden Betrag multipliziert wird. Die Zuweisungen werden als Kapitalzuschüsse gewährt.

Abschnitt 6

Zuweisungen für besondere Bedarfe

§ 25

Sonderbedarfszuweisungen

(1) Das Land stellt nach § 14 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe d jeweils 15.000.000 Euro für Sonderbedarfszuweisungen und für Sonderzuweisungen zur Verfügung. Die Mittel sind gegenseitig deckungsfähig. Die Verwendung der Mittel für Sonderzuweisungen ist in § 27 Absatz 2 und 4 und für Sonderbedarfszuweisungen in den folgenden Absätzen geregelt.

(2) Das Land kann an Gemeinden, Landkreise sowie Ämter und Zweckverbände auf Antrag Sonderbedarfszuweisungen für Investitionen und für nicht investive Zwecke gewähren, soweit

1. sich die Antragsteller in einer außergewöhnlichen Lage befinden oder besondere Aufgaben zu erfüllen haben,
2. diese zur Finanzierung von Vorhaben, die zu den pflichtigen Aufgaben im eigenen Wirkungskreis gehören, notwendig sind und
3. diese zur Förderung von Verwaltungskooperationen oder Verwaltungsfusionen beitragen oder ein besonderes öffentliches Interesse vorliegt.

Sonderbedarfszuweisungen werden Antragstellern in außergewöhnlichen Lagen im Sinne von Satz 1 Nummer 1, nur gewährt, soweit kein Anspruch gegenüber Dritten besteht. Besondere Aufgaben sind insbesondere solche, die die zentralen Orte für die Einwohner ihrer Nah-, Mittel- oder Oberbereiche sowie sonstige Gemeinden auch für Einwohner der Umlandgemeinden wahrnehmen oder bei denen ein besonderes öffentliches Interesse besteht. Zur Förderung der Zwecke nach Satz 1 können freie Kassenmittel auch zur Abdeckung besonderer vorübergehender Liquiditätsbedarfe für einen befristeten Zeitraum als rückzahlbare Liquiditätshilfe zur Verfügung gestellt werden.

(3) Über die Bewilligung der Sonderbedarfszuweisungen und Liquiditätshilfen entscheidet das für Kommunales zuständige Ministerium im Benehmen mit den zuständigen Fachministerien. Ein Rechtsanspruch auf eine Zuweisung oder eine bestimmte Höhe der Zuweisung besteht nicht. Über Entscheidungen der Gewährung von Sonderbedarfszuweisungen und Liquiditätshilfen von mehr als 250 000 Euro werden die kommunalen Landesverbände unterrichtet.

(4) Das für Kommunales zuständige Ministerium unterrichtet den nach § 34 eingerichteten Beirat jährlich über die Verwendung der nach § 14 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 Buchstabe d bereitgestellten Mittel.

§ 26

Kommunaler Entschuldungsfonds Mecklenburg-Vorpommern, Verordnungsermächtigung

(1) Das Land hat unter dem Namen „Kommunaler Entschuldungsfonds Mecklenburg-Vorpommern“ ein rechtlich unselbstständiges Sondervermögen mit dem Ziel errichtet, die Kommunen bei der Rückführung eines negativen Saldos der laufenden Ein- und Auszahlungen gemäß § 45 Absatz 2 in Verbindung mit § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 39 der Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik und der Rückführung von Krediten, die Altverbindlichkeiten im Sinne von § 3 des Altschuldenhilfe-Gesetzes darstellen, zu unterstützen. Die Bewirtschaftung des Sondervermögens obliegt dem für Kommunales zuständigen Ministerium. Es erstellt im Benehmen mit dem für Finanzen zuständigen Ministerium für jedes Haushaltsjahr einen Wirtschaftsplan und eine Jahresrechnung für das Sondervermögen. Die Vorschriften der Landeshaushaltsordnung Mecklenburg-Vorpommern gelten entsprechend.

(2) Dem Kommunalen Entschuldungsfonds Mecklenburg-Vorpommern werden die Mittel gemäß § 14 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe f zugeführt.

(3) Die Mittel nach Absatz 2 stehen zur Verfügung für:

1. Konsolidierungs- und Ergänzungszuweisungen nach § 27 in Höhe von 25.000.000 Euro,
2. die Unterstützung von Gemeinden bei der Rückführung von Krediten, die Altverbindlichkeiten im Sinne von § 3 des Altschuldenhilfe-Gesetzes darstellen, in Höhe von 25.000.000 Euro.

Satz 1 Nummer 2 gilt auch für Gemeinden, die ihren Wohnungsunternehmen finanzielle Mittel mit dem Ziel gewähren, Altverbindlichkeiten im Sinne von § 3 des Altschuldenhilfe-Gesetzes zu tilgen. Die Mittel nach Satz 1 sind gegenseitig deckungsfähig.

(4) Die für die Gewährung von Zuweisungen für Altverbindlichkeiten nach Absatz 3 Satz 1 Nummer 2 und Satz 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 bis 2020 zulasten der Mittel nach Absatz 3 zur Verfügung gestellt und ist auf insgesamt 230.000 Euro begrenzt. Ab dem Jahr 2021 werden die erforderlichen Personal- und Sachkosten für die Gewährung der Zuweisungen für Altverbindlichkeiten vollständig aus den Mitteln nach Absatz 3 Satz 1 Nummer 2 finanziert.

(5) Einzelheiten zur Bewirtschaftung des Sondervermögens sowie zu den Voraussetzungen und zum Verfahren für die Gewährung der Zuweisungen einschließlich der Festsetzung von Ausschlussfristen kann das für Kommunales zuständige Ministerium durch Rechtsverordnung regeln.

(6) Der Beirat nach § 34 ist mindestens einmal jährlich über die Verwendung der Mittel und die Bewirtschaftung des Fonds zu informieren.

§ 27

Hilfen zum Erreichen des Haushaltsausgleichs, Sonderzuweisungen

(1) Weist eine Gemeinde oder ein Landkreis im Haushaltsvorjahr einen positiven jahresbezogenen Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen in der Finanzrechnung aus und besteht zum Ende dieses Haushaltsjahres noch ein negativer Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen aus Haushaltsvorjahren, kann beim für Kommunales zuständigen Ministerium eine Konsolidierungszuweisung beantragt werden. Die Konsolidierungszuweisung wird in Höhe des erwirtschafteten jahresbezogenen positiven Saldos der laufenden Ein- und Auszahlungen gewährt, höchstens aber in Höhe des zum Ende des Haushaltsvorjahres noch bestehenden negativen Saldos der laufenden Ein- und Auszahlungen (Grundzuweisung). Die Zuweisung nach Satz 2 beträgt mindestens 20 Prozent des zum Ende des Haushaltsvorjahres bestehenden negativen Saldos der laufenden Ein- und Auszahlungen (Mindestzuweisung), wenn

1. der Antrag von einer kreisangehörigen Gemeinde, die keine große kreisangehörige Stadt ist, gestellt wird und diese die Hebesätze für Realsteuern im Haushaltsvorjahr so festgesetzt hat, dass sie mindestens 20 Hebesatzpunkte über dem gewogenen Durchschnittshebesatz nach Absatz 4 Satz 4 liegen; Mindereinzahlungen bei einer Realsteuerart können dabei durch Mehreinzahlungen bei einer anderen Realsteuerart ausgeglichen werden, oder
2. der Antrag von einem Landkreis, einer kreisfreien Stadt oder einer großen kreisangehörigen Stadt gestellt wird und dieser oder diese im Haushaltsvorjahr mindestens einen positiven jahresbezogenen Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen in Höhe von 3.000.000 Euro oder 1,5 Prozent der laufenden Auszahlungen erreicht hat.

Eine Konsolidierungszuweisung nach Satz 1 bis 3 kann bis zu einem Betrag von 9.000.000 Euro gewährt werden.

(2) Weist eine kreisangehörige Gemeinde mit Ausnahme der großen kreisangehörigen Städte in den drei vorangegangenen Haushaltsjahren jeweils einen jahresbezogenen negativen Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen in der Finanzrechnung aus und besteht zum Beginn des Haushaltsvorjahres auch insgesamt ein negativer Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen, kann beim für Kommunales zuständigen Ministerium eine Sonderzuweisung beantragt werden. Diese wird in Höhe des negativen jahresbezogenen Saldos der laufenden Ein- und Auszahlungen im Haushaltsvorjahr gewährt. Voraussetzung für die Gewährung von Sonderzuweisungen ist, dass die Gemeinde

1. die Hebesätze für Realsteuern im Haushaltsvorjahr so festgesetzt hat, dass sie mindestens 20 Hebesatzpunkte über dem gewogenen Durchschnittshebesatz nach Absatz 4 Satz 4 liegen; Mindereinzahlungen bei einer Realsteuerart können dabei durch Mehreinzahlungen bei einer anderen Realsteuerart ausgeglichen werden; und
2. das beschlossene Haushaltssicherungskonzept und auf den Haushaltsausgleich gerichtete rechtsaufsichtliche Entscheidungen umgesetzt hat.

Ergänzend zur Sonderzuweisung erhält die Gemeinde eine Zuweisung zur Unterstützung des Abbaus eines negativen Saldos der laufenden Ein- und Auszahlungen, der zu Beginn des Haushaltsvorjahres bestanden hat, in Höhe von 20 Prozent dieses Saldos (Ergänzungszuweisung).

(3) Beantragt eine Gemeinde oder ein Landkreis in Folgejahren erneut eine Konsolidierungszuweisung oder Sonder- und Ergänzungszuweisung, richtet sich die Berechnung des Zuweisungsbetrages abweichend von Absatz 1 Satz 3 für Mindestzuweisungen und Absatz 2 Satz 4 für Ergänzungszuweisungen nach dem Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen, der der Berechnung der erstmaligen Zuweisung zugrunde gelegen hat, sofern die Antragstellung für aufeinander folgende Haushaltsjahre erfolgt. Dies gilt entsprechend, wenn der Antragsteller Zuweisungen nach Absatz 2 erhalten hat und in Folgejahren eine Konsolidierungszuweisung beantragt.

(4) Die Gewährung der Zuweisungen erfolgt im Rahmen der nach § 26 Absatz 3 Nummer 1 für Konsolidierungs- und Ergänzungszuweisungen und nach § 25 Absatz 1 für Sonderzuweisungen im Haushaltsjahr zur Verfügung stehenden Mittel und richtet sich nach der Reihenfolge des Eingangs der Anträge. Der Antrag auf Zuweisung nach Absatz 1 oder 2 ist der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde bis spätestens zum 1. September des Haushaltsjahres mit dem vom für Kommunales zuständigen Ministerium durch Verwaltungsvorschrift festgelegten Antragsformular vorzulegen, diese leitet den Antrag kreisangehöriger Gemeinden mit Ausnahme der großen kreisangehörigen Städte mit einer Stellungnahme innerhalb eines Monats an das für Kommunales zuständige Ministerium weiter. Dem Antrag ist als Nachweis der Salden, die der Gewährung der Zuweisungen nach Absatz 1 oder 2 zugrunde liegen, die Darstellung im Anhang gemäß § 48 Absatz 3 der Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik für das Haushaltsvorjahr aus dem gemäß § 60 Absatz 4 der Kommunalverfassung aufgestellten Jahresabschluss, für vorangegangene Haushaltsjahre aus den gemäß § 60 Absatz 5 der Kommunalverfassung festgestellten Jahresabschlüssen beizufügen. Für die Bestimmung der gewogenen Durchschnittshebesätze sowie von Mehr- oder Mindereinzahlungen nach Absatz 1 Satz 3 Nummer 1, Absatz 2 Satz 3 Nummer 1 oder Absatz 6 Satz 1 Nummer 1 sind die gewogenen Durchschnittshebesätze der Gemeindegrößenklasse entsprechend dem Realsteuervergleich des Statistischen Amtes Mecklenburg-Vorpommern für das jeweilige Haushaltsvorjahr des der Berechnung zugrunde liegenden Haushaltsjahres heranzuziehen; für die Berechnung von Mehr- und Mindereinzahlungen sind die Gewerbesteuerumlagen um die gezahlte Gewerbesteuerumlage zu mindern.

(5) Übersteigt eine Zuweisung nach Absatz 1 oder die Summe der Zuweisungen nach Absatz 2 nach Feststellung des Jahresabschlusses den zum Ende des Haushaltsjahres, für das der Antrag auf Konsolidierungs- oder Sonderzuweisung gestellt worden ist, verbleibenden negativen Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen, hat die Gemeinde oder der Landkreis dies dem für Kommunales zuständigen Ministerium einen Monat nach Feststellung des Jahresabschlusses mitzuteilen und den übersteigenden Betrag innerhalb eines Monats nach erfolgter Mitteilung zurückzuzahlen. Satz 1 gilt entsprechend, wenn nach Feststellung des Jahresabschlusses kein negativer Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen besteht. Hat eine Gemeinde oder ein Landkreis im Haushaltsvorjahr bereits Zuweisungen nach Absatz 1 oder 2 oder anderweitige Hilfen zum Erreichen des Haushaltsausgleichs erhalten, so sind die der Antragstellung zugrundeliegenden

1. jahresbezogenen Salden der laufenden Ein- und Auszahlungen um darin enthaltene Zuweisungsbeträge zu mindern,
2. die Salden der laufenden Ein- und Auszahlungen um erhaltene Zuweisungen zu erhöhen, soweit diese in den Salden nicht bereits enthalten sind.

Satz 3 gilt entsprechend für bereits gewährte oder vertraglich für das Haushaltsjahr vereinbarte andere Hilfen zum Erreichen des Haushaltsausgleichs.

(6) Es gelten folgende Übergangsbestimmungen:

1. bei einer Antragstellung in 2020 müssen die Hebesätze für Realsteuern der Gemeinde für das Haushaltsjahr 2019 abweichend von Absatz 1 Satz 3 und Absatz 2 Satz 3 Nummer 1 mindestens in Höhe der gewogenen Durchschnittshebesätze nach Absatz 4 Satz 4 festgesetzt worden sein; Mindereinzahlungen bei einer Realsteuerart können dabei durch Mehreinzahlungen bei einer anderen Realsteuerart ausgeglichen werden,
2. verfügt die Gemeinde oder ein Landkreis bei einer Antragstellung in 2020 oder 2021 noch über keinen nach Absatz 4 Satz 3 erforderlichen aufgestellten oder festgestellten Jahresabschluss für die dem Antrag zugrunde liegenden Haushaltsjahre, kann der Antrag mit vorläufigen Angaben nach Absatz 4 Satz 3 gestellt werden.

§ 28

Kommunaler Aufbaufonds Mecklenburg-Vorpommern

(1) Aus den Zuweisungen gemäß § 14 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe e wird unter der Bezeichnung „Kommunaler Aufbaufonds Mecklenburg-Vorpommern“ (nachfolgend Aufbaufonds genannt) ein rechtlich unselbstständiges Sondervermögen des Landes gebildet.

(2) Der Aufbaufonds wird vom für Kommunales zuständigen Ministerium verwaltet. Zur Beratung des für Kommunales zuständigen Ministeriums wird ein Beirat gebildet. Die Mitglieder des Beirates werden von den kommunalen Landesverbänden vorgeschlagen und durch das für Kommunales zuständige Ministerium berufen. Das für Kommunales zuständige Ministerium kann die treuhänderische Verwaltung des Sondervermögens auf einen Dritten übertragen. Für den Treuhänder findet § 113 der Landeshaushaltsordnung Mecklenburg-Vorpommern entsprechend Anwendung. Der Treuhänder unterliegt der Prüfungskompetenz des Landesrechnungshofes nach § 91 Absatz 1 der Landeshaushaltsordnung Mecklenburg-Vorpommern. Der Landesrechnungshof kann bei dem Empfänger die bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Verwaltung und Verwendung der Mittel prüfen.

(3) Das für Kommunales zuständige Ministerium erstellt für jedes Haushaltsjahr einen Wirtschaftsplan und eine Jahresrechnung für den Aufbaufonds. Die Vorschriften der Landeshaushaltsordnung Mecklenburg-Vorpommern gelten entsprechend. Das für Kommunales zuständige Ministerium wird ermächtigt, für den Aufbaufonds Kapitalmarktmittel aufzunehmen, soweit die nach Absatz 1 zugeführten Zuweisungen und die weiteren Verpflichtungen des Aufbaufonds dies zulassen. Die Kreditaufnahme darf insgesamt die fünffache Höhe der nach § 14 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe e bereitgestellten Mittel nicht überschreiten. Das für Kommunales zuständige Ministerium kann diese Befugnisse auf einen Dritten treuhänderisch übertragen und selbstschuldnerische Bürgschaften in Höhe der von dem Dritten aufgenommenen Kapitalmarktmittel zuzüglich Zinsen in marktüblicher Höhe übernehmen.

(4) Der Aufbaufonds dient der Unterstützung der kommunalen Körperschaften.

(5) Zur Refinanzierung der vom Land vorfinanzierten Eigenanteile im Zusammenhang mit dem Breitbandausbau werden aus dem Aufbaufonds jährlich bis zu 20.000.000 Euro, längstens jedoch bis zum Jahr 2029, entnommen.

(6) Zins- und Tilgungsleistungen für Darlehen fließen dem Aufbaufonds wieder zu. Wird der Aufbaufonds durch Gesetz aufgelöst, werden die verbleibenden Mittel dem Kommunalen Ausgleichsfonds Mecklenburg-Vorpommern zugeführt.

(7) Der Beirat nach § 34 ist mindestens einmal jährlich über die Entwicklung des Fondsvermögens zu unterrichten.

Abschnitt 7 Umlagen

§ 29 Finanzausgleichsumlage

(1) Von den kreisangehörigen Gemeinden, deren Steuerkraftmesszahl (§ 16 Absatz 4) die Bedarfsmesszahl (§ 16 Absatz 2) um mehr als 15 Prozent übersteigt, wird eine Finanzausgleichsumlage erhoben.

(2) Die Finanzausgleichsumlage beträgt 30 Prozent des Differenzbetrages nach Absatz 1. Aus ihrem Aufkommen fließt ein Teilbetrag in Höhe des gewogenen landesdurchschnittlichen Kreisumlagesatzes des Vorjahres dem Landkreis zu, in dem sich die finanzausgleichsumlagepflichtige Gemeinde befindet. Der verbleibende Betrag wird der Teilschlüsselmasse für Gemeindeaufgaben hinzugefügt.

(3) Die Finanzausgleichsumlage ist zum 1. Oktober eines Jahres fällig. Für rückständige Beträge können Verzugszinsen in Höhe von 2 Prozentpunkten über dem jeweiligen Basiszinssatz nach § 247 des Bürgerlichen Gesetzbuches gefordert werden.

§ 30**Kreisumlage, Verordnungsermächtigung**

(1) Soweit die sonstigen Erträge und Einzahlungen eines Landkreises seinen Bedarf nicht decken, erhebt er eine Umlage von den kreisangehörigen Gemeinden (Kreisumlage).

(2) Die Kreisumlage wird für jedes Haushaltsjahr in einem Vomhundertsatz der Umlagegrundlagen (Umlagesatz) bemessen. Der Umlagesatz ist in der Haushaltssatzung festzusetzen. Die Umlagegrundlagen entsprechen der Finanzkraft nach § 16 Absatz 7 Satz 1.

(3) Die Umlagegrundlagen werden wie folgt abgesenkt:

1. im Jahr 2020 individuell

- | | |
|--|------------------|
| a) im Landkreis Mecklenburgische Seenplatte um | 10,8145 Prozent, |
| b) im Landkreis Rostock um | 7,4665 Prozent, |
| c) im Landkreis Vorpommern-Rügen um | 10,8145 Prozent, |
| d) im Landkreis Nordwestmecklenburg um | 6,9661 Prozent, |
| e) im Landkreis Vorpommern-Greifswald um | 10,8145 Prozent, |
| f) im Landkreis Ludwigslust-Parchim um | 8,6592 Prozent, |

2. im Jahr 2021 einheitlich um 6,966 Prozent,

3. im Jahr 2022 einheitlich um 3,483 Prozent.

Ab dem Jahr 2023 findet keine Absenkung der Umlagegrundlagen mehr statt. Die Absenkung gilt nicht für Amtsumlagen gemäß § 147 der Kommunalverfassung.

(4) Die Kreisumlage ist zwischen großen kreisangehörigen Städten und sonstigen kreisangehörigen Gemeinden zu differenzieren, wenn große kreisangehörige Städte in ihrem Gebiet Aufgaben anstelle des Landkreises wahrnehmen und anderweitig kein ausreichender finanzieller Ausgleich stattfindet. Das für Kommunales zuständige Ministerium kann das Nähere hierzu durch Rechtsverordnung regeln.

(5) Die Kreisumlage ist anteilig zu zahlen, wenn Teilbeträge der Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben und der Gemeindeanteile an der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer den Gemeinden zufließen. Ergibt sich nach den Absätzen 2 und 3 eine negative Umlagegrundlage, hat die kreisangehörige Gemeinde gegenüber dem Landkreis einen Zahlungsanspruch. Der Landkreis kann für rückständige Beträge Verzugszinsen in Höhe von 2 Prozentpunkten über dem jeweiligen Basiszinssatz nach § 247 des Bürgerlichen Gesetzbuches fordern. Das für Kommunales zuständige Ministerium kann das Nähere hierzu durch Rechtsverordnung regeln.

Abschnitt 8**Gemeinsame Vorschriften, Verfahren, Beirat****§ 31****Grundlagen der Verteilung**

(1) Soweit dieses Gesetz auf Einwohnerzahlen abstellt, gelten die vom Statistischen Amt Mecklenburg-Vorpommern zum 31. Dezember des jeweils vorvergangenen Jahres fortgeschriebenen Einwohnerzahlen; Gleiches gilt für die Feststellung der Anzahl von Kindern.

(2) Für die Gebietsfläche ist der Gebietsstand am 31. Dezember des jeweils vorvergangenen Jahres zugrunde zu legen. Als Gebietsflächen gelten auch die Flächen der inneren Seegewässer.

(3) Soweit dieses Gesetz die Aufkommen der Gemeinden aus Steuern zugrunde legt, sind die im Kalenderjahr tatsächlich eingezahlten Beträge und festgesetzten Hebesätze zu berücksichtigen. Steuerrückzahlungen und die Gewerbesteuerumlage werden hiervon abgezogen. Die korrekte Erfassung und Übermittlung der Realsteueraufkommen (Grundsteuer A, Grundsteuer B und Gewerbesteuer) und der Hebesätze ist durch die Rechnungs- und die Gemeindeprüfungsämter nach Abschluss eines Kalenderjahres auf Anforderung des Statistischen Amtes Mecklenburg-Vorpommern zu prüfen und zu bestätigen.

(4) Die Bedarfsansätze nach § 17 Absatz 1 und § 20 Absatz 1 werden auf die nächste Ganzzahl aufgerundet.

(5) Für Zuweisungen nach diesem Gesetz ist der Gebietsstand am 1. Januar des Ausgleichsjahres maßgebend.

(6) Zentrale Orte sind die im Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern und in den Regionalen Raumentwicklungsprogrammen festgelegten und als solche bezeichneten Gemeinden. Bei geteilten Zentren werden die Einwohner im gemeinsamen Verflechtungsbereich im Verhältnis der Einwohner der jeweiligen Gemeinden zueinander aufgeteilt. Handelt es sich dabei um Zentren unterschiedlicher Ordnung, werden der kleineren Gemeinde mindestens 15 Prozent der Einwohner des gemeinsamen Verflechtungsbereichs zugerechnet.

(7) Das für Kommunales zuständige Ministerium stellt die weiteren Grundlagen der Verteilung nach diesem Gesetz jährlich fest.

§ 32**Festsetzung und Berichtigung der Zuweisungen und der Finanzausgleichsumlage**

(1) Die Zuweisungen aus der Finanzausgleichsmasse nach § 14 mit Ausnahme der Zuweisungen nach § 14 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe d bis f, die Übergangszuweisungen an kreisangehörige zentrale Orte nach § 24, die Finanzausgleichsumlage nach § 29 sowie die Kreisumlagegrundlagen nach § 30 werden durch das Statistische Amt Mecklenburg-Vorpommern errechnet und durch das für Kommunales zuständige Ministerium festgesetzt. Falls Leistungen nach diesem Gesetz nicht rechtzeitig vor Beginn des Haushaltsjahres festgesetzt werden können, sind Abschlagszahlungen zu leisten. Ein Anspruch gegen das Land auf Zinsen für nachzuleistende Beträge besteht in diesem Fall nicht. Nach Vorlage der verbindlichen Daten erfolgt eine Verrechnung.

(2) Stellen sich nach der Festsetzung der Zuweisungen nach Absatz 1 bedeutende Unrichtigkeiten heraus, sind diese zu berichtigen. Bedeutende Unrichtigkeiten liegen insbesondere vor bei Systemfehlern, die sich auf die gesamte Berechnung auswirken, und auch dann vor, wenn sie im Einzelfall bei den Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben das Zehnfache und bei den Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben das Fünfundzwanzigfache des jeweiligen Grundbetrages (§ 16 Absatz 3 sowie § 19 Absatz 3) übersteigen.

(3) Das für Kommunales zuständige Ministerium wird ermächtigt, die Festsetzungen nach Absatz 1 auf der Internetseite des Statistischen Amtes Mecklenburg-Vorpommern öffentlich bekannt zu geben. Die Internetadresse mit den erforderlichen Zugangsdaten wird in dem jeweiligen Auszahlungserlass des für Kommunales zuständigen Ministeriums veröffentlicht. Das für Kommunales zuständige Ministerium wird ermächtigt, den Auszahlungserlass im Amtsblatt für Mecklenburg-Vorpommern zu veröffentlichen. Die Festsetzungen nach Absatz 1 gelten zwei Wochen nach Veröffentlichung des Auszahlungserlasses im Amtsblatt für Mecklenburg-Vorpommern als bekannt gegeben.

(4) Einwendungen gegen die Festsetzung nach Absatz 1 müssen innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe gegenüber dem für Kommunales zuständigen Ministerium erhoben werden.

(5) Der Mittelbedarf für Berichtigungen der Schlüsselzuweisungen ist in Einzelfällen aus den Mitteln für Sonderbedarfszuweisungen und Sonderzuweisungen (§ 14 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe d) zu decken.

§ 33**Auszahlung der Zuweisungen**

(1) Schlüsselzuweisungen nach den §§ 16 und 19 sowie Zuweisungen nach den §§ 22 bis 24 sind in monatlichen Teilbeträgen zur Mitte des Monats zu zahlen.

(2) Die Zuweisungen an kreisangehörige Gemeinden werden dem Landkreis zugeleitet. Dieser ist verpflichtet, die Zuweisungen unverzüglich an die Gemeinden und Ämter weiterzuleiten. Der Landkreis darf die den einzelnen Gemeinden zustehenden Beträge gegen Zahlungsverpflichtungen der Gemeinden nur aufrechnen, wenn es sich um fällige Kreisumlagen gemäß § 30, den Kreisanteil an der Finanzausgleichsumlage gemäß § 29 oder sonstige gesetzliche Verpflichtungen handelt.

(3) Abweichend von Absatz 1 können die Auszahlungen der Teilbeträge durch das für Kommunales zuständige Ministerium im Einvernehmen mit dem für Finanzen zuständigen Ministerium zu einem früheren Zeitpunkt erfolgen.

(4) Das für Kommunales zuständige Ministerium ist berechtigt, fällige Forderungen zum Beispiel aus Umlagen nach diesem Gesetz mit Zuweisungen nach diesem Gesetz zu verrechnen.

§ 34 Beirat

(1) Beim für Kommunales zuständigen Ministerium wird ein Beirat für den kommunalen Finanzausgleich eingerichtet. Ihm gehören an:

1. ein Vertreter des für Kommunales zuständigen Ministeriums als vorsitzendes Mitglied,
2. ein Vertreter des für Finanzen zuständigen Ministeriums,
3. ein Vertreter des Landkreistages Mecklenburg-Vorpommern,
4. ein Vertreter des Städte- und Gemeindetages Mecklenburg-Vorpommern.

(2) Der Beirat berät das für Kommunales und das für Finanzen zuständige Ministerium in Fragen der Ausgestaltung und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleiches und nimmt die in diesem Gesetz geregelten Prüfungspflichten wahr. Der Beirat regelt Näheres in einer Geschäftsordnung.

§ 35 Übergangsregelungen

(1) Der Anteil der Finanzausgleichsumlage des Jahres 2019 gemäß § 8 Absatz 2 Satz 3 des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern vom 10. November 2009 (GVOBl. M-V S. 606), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 13. Dezember 2018 (GVOBl. M-V S. 408, 409) geändert worden ist, wird der Teilschlüsselmasse für Gemeindeaufgaben nach § 15 Absatz 2 zugeführt.

(2) Für das Verfahren und die Fälligkeit der Abrechnung des Finanzausgleichs für vor dem 1. Januar 2020 liegende Ausgleichsjahre findet das Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern in der Fassung vom 10. November 2009 (GVOBl. M-V S. 606) in der am 31. Dezember des jeweiligen Ausgleichsjahres geltenden Fassung weiterhin Anwendung.

(3) Fusionszuweisungen nach § 5 des Gemeinde-Leitbildgesetzes in Verbindung mit § 1 Absatz 5 der Fusionsverordnung werden aus dem Kommunalen Aufbaufonds Mecklenburg-Vorpommern nach § 28 ausgezahlt.

Artikel 2
Gesetz zur Festlegung der Verbundquoten des Kommunalen Finanzausgleichs
und der Höhe der Zuführungen sowie der Kreditaufnahmen nach dem
Kommunalen Ausgleichsfondsgesetz Mecklenburg-Vorpommern in den Jahren 2020 und 2021
(Verbundquotenfestlegungsgesetz 2020/2021 - VQFG M-V)

§ 1

Das Land stellt den Gemeinden und Landkreisen gemäß § 5 des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben von seinen Anteilen aus den Gemeinschaftssteuern (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Umsatzsteuer), seinem Aufkommen aus den Landessteuern, dem Aufkommen aus dem Landesanteil der Gewerbesteuerumlage und der Gewerbesteuer in gemeindefreien Gebieten, den Zuweisungen an das Land aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleich einschließlich der Bundesergänzungszuweisungen sowie den Einnahmen des Landes nach dem Gesetz zur Regelung der finanziellen Kompensation zugunsten der Länder infolge der Übertragung der Ertragshoheit der Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund folgende Anteile als Finanzzuweisungen zur Verfügung:

1. 20,880727 Prozent für das Haushaltsjahr 2020 und
2. 20,813911 Prozent für das Haushaltsjahr 2021.

Bei den Berechnungen der Anteile nach Satz 1 bleiben die in § 8 des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern auf die Jahre 2020 und 2021 entfallenden Beträge unberücksichtigt.

§ 2

In den Jahren 2020 und 2021 darf das Sondervermögen „Kommunaler Ausgleichsfonds Mecklenburg-Vorpommern“ keine Kredite aufnehmen. Im Übrigen erfolgen keine Zuführungen nach § 3 Absatz 1 Satz 1 Buchstabe d des Kommunalen Ausgleichsfondsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern.

Artikel 3
Änderung des Kommunalen Ausgleichsfondsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern

Das Kommunale Ausgleichsfondsgesetz Mecklenburg-Vorpommern vom 5. Februar 2010 (GVOBl. M-V S. 46) wird wie folgt geändert:

1. Die §§ 3 bis 5 werden wie folgt gefasst:

„§ 3
Finanzierung des Sondervermögens

(1) Das Sondervermögen „Kommunaler Ausgleichsfonds Mecklenburg-Vorpommern“ finanziert sich aus:

- a) Zuführungen von positiven Abrechnungsbeträgen für Vorjahre nach § 11 Absatz 3 des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern,

- b) Zuführungen gemäß § 14 Absatz 2 des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern aus nicht benötigten Mitteln der Finanzausgleichsmasse,
- c) der Aufnahme von Krediten am Kapitalmarkt bis zu einer Höhe von insgesamt 150.000.000 Euro sowie
- d) Zuführungen aus den Finanzausgleichsleistungen nach § 11 des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern, soweit mit den Zuführungen nach den Buchstaben a und b die Erfüllung der Verpflichtung gemäß Absatz 3 nicht gewährleistet werden kann.

Das Vermögen des Fonds soll sich auf ein Volumen von bis zu 500.000.000 Euro belaufen. Zinsen aus der Kreditaufnahme gemäß Satz 1 Buchstabe c sind vom Fonds zu tragen.

(2) Das Fondsvermögen ist unter Wahrung des Anlagegrundsatzes „hohe Sicherheit“ zu bestmöglichem Ertrag anzulegen. Die Anlagen müssen eine dem deutschen Begriff der Mündelsicherheit vergleichbare Sicherheit bieten. Zinserträge daraus stehen dem Sondervermögen zu. Die Mittel müssen im Bedarfsfall verfügbar sein.

(3) Sofern die Finanzierung des Sondervermögens „Kommunaler Ausgleichsfonds Mecklenburg-Vorpommern“ durch Aufnahme von Krediten nach Absatz 1 Satz 1 Buchstabe c erfolgt, sollen diese Kredite spätestens bis zum Ende des fünften Jahres nach Ausreichung einschließlich der gezahlten Zinsen dem Fonds gemäß Absatz 1 Satz 1 Buchstabe d wieder zugeführt werden.

(4) Die Höhe der Kreditaufnahme nach Absatz 1 Satz 1 Buchstabe c sowie der Zuführungen nach Absatz 1 Satz 1 Buchstabe d sind im Gesetz zur Festlegung der Verbundquoten des kommunalen Finanzausgleichs für das jeweilige Haushaltsjahr zu bestimmen. Dabei ist die voraussichtliche Entwicklung der Finanzsituation der Kommunen zugrunde zu legen. Zu berücksichtigen sind hierbei insbesondere die Entwicklung der Finanzausgleichsleistungen des Landes, die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden, des Finanzierungssaldos nach der kommunalen Kassenstatistik sowie des Schuldenstandes der kommunalen Haushalte.

§ 4

Entnahmen aus dem Sondervermögen

(1) Entnahmen aus dem Sondervermögen „Kommunaler Ausgleichsfonds Mecklenburg-Vorpommern“ ergänzen die Finanzausgleichsmasse gemäß § 13 des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern durch zusätzliche Aufstockungsbeträge. Die Aufstockungsbeträge werden im Rahmen der nach § 3 dem Fonds zur Verfügung stehenden Mittel bereitgestellt.

(2) Entnahmen sind in Haushaltsjahren zulässig, in denen ein erheblicher konjunkturell bedingter Rückgang der kommunalen Finanzausstattung zu erwarten ist. Ein Haushaltsjahr mit einem erheblichen konjunkturell bedingten Rückgang der kommunalen Finanzausstattung liegt insbesondere vor, wenn der geplante kommunale Anteil an den Verbundgrundlagen gemäß § 6 des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern den in einer konjunkturellen Normallage zu erwartenden Anteil an den Verbundgrundlagen um mehr als drei Prozent unterschreitet. Als in konjunktureller Normallage zu erwartender Anteil an den Verbundgrundlagen gilt der Mittelwert der um zwei Prozent aufgezinster, geplanten kommunalen Anteile an den Verbundgrundlagen der fünf vorangegangenen Haushaltsjahre. Die Höhe der Entnahmen ist gesetzlich festzulegen.

§ 5 Mitwirkung des FAG-Beirats

Vor der Festlegung von Entnahmen nach § 4 ist dem Beirat nach § 34 des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.“

2. In § 6 wird die Angabe „§ 30“ durch die Angabe „§ 34“ ersetzt.

Artikel 4 Änderung des Kommunalabgabengesetzes

Dem § 8a des Kommunalabgabengesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. April 2005 (GVObI. M-V S. 46), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 24. Juni 2019 (GVObI. M-V S. 190) geändert worden ist, werden folgende Absätze 4 bis 7 angefügt:

„(4) Zur Kompensation für den Wegfall der Straßenbaubeiträge für die Straßenbaumaßnahmen, deren Durchführung ab dem 1. Januar 2020 beginnt, erfolgt ab dem Jahr 2020 eine jährliche pauschale Mittelzuweisung an die Gemeinden, die sich bis einschließlich des Jahres 2024 auf jährlich insgesamt 25.000.000 Euro beläuft und die ab dem Jahr 2025 jährlich für alle Gemeinden zusammen 30.000.000 Euro beträgt.

(5) Die Mittel nach Absatz 4 werden nach den Straßenlängen verteilt, die sich aus den nach § 4 Absatz 1 Straßen- und Wegegesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern zu führenden Straßenverzeichnissen ergeben. Die Straßenlängen werden nach Maßgabe der folgenden Tabelle gewichtet:

Art der Straße	Gewichtung
Gemeindestraßen	Faktor 1,0
Bundes-, Landes- und Kreisstraßen in Ortslagen von Gemeinden nach § 13 Absatz 1 und 5 des Straßen- und Wegegesetzes des Landes Mecklenburg-Vorpommern	Faktor 1,0
Bundes-, Landes- und Kreisstraßen in den übrigen Ortslagen	Faktor 0,2
Sonstige öffentliche Straßen und Wege	Faktor 0,15

Die sich nach Satz 2 für jede Gemeinde ergebenden gewichteten Straßenlängen werden zu gewichteten Gesamtstraßenlängen addiert und die jährliche pauschale Mittelzuweisung nach Absatz 4 durch die gewichteten Gesamtstraßenlängen geteilt. Der auf die einzelne Gemeinde entfallende pauschale jährliche Zuweisungsbetrag ergibt sich aus der Multiplikation des nach Satz 3 ermittelten Quotienten mit den auf die Gemeinde nach Satz 2 entfallenden gewichteten Straßenlängen.

(6) Im Abstand von vier Jahren ist zu überprüfen, ob eine Anpassung der Mittelzuweisung nach den Absätzen 4 und 5 erforderlich ist.

(7) Die Zuweisungen nach Absatz 4 werden jeweils zum 30. Juni eines Jahres für das laufende Jahr ausgezahlt. Die Zuweisungen an kreisangehörige Gemeinden werden dem Landkreis zugeleitet. Dieser ist verpflichtet, die Zuweisungen unverzüglich an die Gemeinden und Ämter weiterzuleiten.“

Artikel 5 **Änderung des Brandschutz- und Hilfeleistungsgesetzes M-V**

Das Brandschutz- und Hilfeleistungsgesetz M-V in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Dezember 2015 (GVOBl. M-V S. 612; 2016 S. 20) wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird nach § 4 folgende Angabe eingefügt: „§ 4a Verwendung der Zuweisungen aus der Feuerschutzsteuer“.
2. Nach § 4 wird folgender § 4a eingefügt:

„§ 4a Verwendung der Zuweisungen aus der Feuerschutzsteuer

(1) Das Land gewährt den Landkreisen, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten Zuweisungen nach Maßgabe des Landeshaushaltes, mindestens jedoch in Höhe des Aufkommens aus der Feuerschutzsteuer, soweit dieses nicht für die Unterhaltung der Landesschule für Brand- und Katastrophenschutz sowie weitere gesetzliche Aufgaben des Landes erforderlich ist. Die Zuweisungen erfolgen im Bereich des vorbeugenden und abwehrenden Brandschutzes insbesondere für Investitionen nach Richtlinie des für Brand- und Katastrophenschutz zuständigen Ministeriums.

(2) Die nach Absatz 1 verbleibenden Zuweisungen werden an die Landkreise, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte auf der Grundlage der Einwohnerzahl verteilt. Es gelten die vom Statistischen Amt Mecklenburg-Vorpommern zum 31. Dezember des jeweils vorvergangenen Jahres fortgeschriebenen Einwohnerzahlen. Die Landkreise haben ihre Gemeinden mit Ausnahme der großen kreisangehörigen Städte hieran angemessen zu beteiligen.

(3) Übersteigt das Aufkommen der Feuerschutzsteuer 5.800.000 Euro, wird der übersteigende Betrag im Folgejahr an die Landkreise, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte als Zuweisungen nach Maßgabe der Absätze 1 und 2 verteilt.“

Artikel 6
Änderung des Landesbehindertengleichstellungsgesetzes

In § 14 Absatz 1 des Landesbehindertengleichstellungsgesetzes vom 10. Juli 2006 (GVOBl. M-V S. 539), das zuletzt durch das Gesetz vom 7. Februar 2019 (GVOBl. M-V S. 67) geändert worden ist, werden die Sätze 4 und 5 wie folgt gefasst:

„Es gelten die vom Statistischen Amt Mecklenburg-Vorpommern zum 31. Dezember des jeweils vorvergangenen Jahres fortgeschriebenen Einwohnerzahlen. Die Auszahlung der Zuweisungen erfolgt in monatlichen Teilbeträgen zur Mitte des Monats.“

Artikel 7
Änderung des Umweltwiderspruchszuständigkeitsgesetzes

In Artikel 3 des Umweltwiderspruchszuständigkeitsgesetzes vom 16. Dezember 2003 (GVOBl. M-V S. 687), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 6. Juli 2011 (GVOBl. M-V S. 400, 402) geändert worden ist, werden die Sätze 3 bis 5 wie folgt gefasst:

„Die Höhe der Zuweisungen an die einzelnen Landkreise und kreisfreien Städte richtet sich nach deren Einwohnerzahl. Es gelten die vom Statistischen Amt Mecklenburg-Vorpommern zum 31. Dezember des jeweils vorvergangenen Jahres fortgeschriebenen Einwohnerzahlen. Die Auszahlung der Zuweisungen erfolgt in monatlichen Teilbeträgen zur Mitte des Monats.“

Artikel 8
Änderung des Landespflegegesetzes

§ 14 Absatz 2 Satz 2 des Landespflegegesetzes vom 16. Dezember 2003 (GVOBl. M-V S. 675), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. Dezember 2018 (GVOBl. M-V S. 412) geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

„§ 2 Absatz 2 des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern ist entsprechend anzuwenden.“

Artikel 9
Änderung des Landesplanungsgesetzes

§ 21 Absatz 2 Satz 2 des Landesplanungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Mai 1998 (GVOBl. M-V S. 503, 613), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 5. Juli 2018 (GVOBl. M-V S. 221, 228) geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

„§ 2 Absatz 2 des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern ist entsprechend anzuwenden.“

Artikel 10
Änderung des Landesausführungsgesetzes SGB II

§ 10 Absatz 1 Nummer 1 des Landesausführungsgesetzes SGB II vom 28. Oktober 2004 (GVOBl. M-V S. 502), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 27. Januar 2018 (GVOBl. M-V S. 38) geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

„1. ein Betrag in Höhe von 85,2 Prozent der Bundesergänzungszuweisungen des Landes nach § 11 Absatz 3 des Finanzausgleichsgesetzes zufließenden Betrages,“.

Artikel 11
Änderung des Landespersonenstandsausführungsgesetzes

§ 3 Absatz 4 des Landespersonenstandsausführungsgesetzes vom 1. Dezember 2008 (GVOBl. M-V S. 461), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 11. Juli 2016 (GVOBl. M-V S. 547, 548) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Satz 3 wird wie folgt gefasst:

„Die hiermit verbundenen Aufwendungen werden gemäß § 15 Absatz 3 des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern jährlich im Voraus der Gesamtschlüsselmasse entnommen.“

2. Satz 4 wird aufgehoben.

Artikel 12
Änderung der Sicherungsregisterverordnung

In § 2 der Sicherungsregisterverordnung vom 25. Oktober 2011 (GVOBl. M-V S. 1018) werden die Wörter „§ 11 Absatz 2 Satz 2“ durch die Angabe „§ 15 Absatz 3“ ersetzt.

Artikel 13
Änderung der Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik

Die Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik vom 25. Februar 2008 (GVOBl. M-V S. 34), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 23. Juli 2019 (GVOBl. M-V S. 499) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In § 3 Absatz 1 Satz 1 wird der Punkt am Ende gestrichen und folgender Spiegelstrich eingefügt:

„- Zuführung gemäß § 12 Nummer 6 zum laufenden Bereich.“

2. Dem § 12 wird folgende Nummer 6 angefügt:

„6. Einzahlungen aus Investitionstätigkeit nach § 23 und § 24 des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern dienen neben der Deckung von Auszahlungen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen der Deckung laufender Auszahlungen im Rahmen von § 23 und § 24 des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern und können dem laufenden Bereich zugeführt werden. Dies gilt auch für Einzahlungen nach § 23 und § 24 des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern aus Haushaltsvorjahren, die noch nicht verwendet worden sind.“

3. Dem § 14 wird folgender Absatz 6 angefügt:

„(6) Ansätze für laufende Auszahlungen und Ansätze für Auszahlungen aus Investitionstätigkeit, die aus Einzahlungen nach § 23 und § 24 des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern finanziert werden, sind gegenseitig deckungsfähig.“

4. Dem § 18 wird folgender Absatz 6 angefügt:

„(6) Aufwendungen für Zwecke nach § 23 und § 24 des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern, denen keine korrespondierenden Erträge durch die Auflösung von Sonderposten zum Anlagevermögen gegenüberstehen, können durch eine Entnahme aus in Vorjahren oder im Haushaltsjahr der zweckgebundenen Kapitalrücklage aus Zuweisungen nach § 23 und § 24 des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern zugeführten Beträgen gedeckt werden. Absatz 4 Satz 3 gilt entsprechend.“

5. § 21 wird wie folgt gefasst:

**„§ 21
Vergabe von Aufträgen**

Für die Vergabe öffentlicher Aufträge gilt das Vergabegesetz Mecklenburg-Vorpommern mit Ausnahme des § 1 Absatz 2.“

**Artikel 14
Änderung der Fusionsverordnung**

In § 1 Absatz 5 Satz 3 der Fusionsverordnung vom 12. Juli 2016 (GVOBl. M-V S. 530), die durch die Verordnung vom 16. April 2018 (GVOBl. M-V S. 153) geändert worden ist, werden die Wörter „§ 23 Absatz 2 Satz 3“ durch die Wörter „§ 30 Absatz 2 Satz 3“ ersetzt.

Artikel 15
Änderung der Kommunalen Haushaltskonsolidierungsfondsverordnung

Die Kommunale Haushaltskonsolidierungsfondsverordnung vom 17. Dezember 2012 (GVOBl. M-V S. 580) wird wie folgt geändert:

1. In § 3 Satz 2 wird die Angabe „§ 30“ durch die Angabe „§ 34“ ersetzt.
2. In § 8 werden die Wörter „Ministerium für Inneres und Sport“ durch die Wörter „Ministerium für Inneres und Europa“ und die Angabe „§ 30“ wird durch die Angabe „§ 34“ ersetzt.
3. In § 1 Absatz 1, § 2 Absatz 2 Satz 3, § 3 Satz 2, § 4 Absatz 2, § 5 Absatz 1 Satz 1, § 5 Absatz 4 Satz 2, § 6 Absatz 3 werden jeweils die Wörter „Ministerium für Inneres und Sport“ durch die Wörter „Ministerium für Inneres und Europa“ ersetzt.

Artikel 16
**Änderung der Landesverordnung zur Bestimmung der zuständigen Behörden
nach dem Gesetz zum Schutz vor nichtionisierender Strahlung bei der Anwendung
am Menschen**

In § 2 Absatz 2 der Landesverordnung zur Bestimmung der zuständigen Behörden nach dem Gesetz zum Schutz vor nichtionisierender Strahlung bei der Anwendung am Menschen vom 16. Juli 2013 (GVOBl. M-V S. 460) werden die Sätze 3 und 4 wie folgt gefasst:

„Es gelten die vom Statistischen Amt Mecklenburg-Vorpommern zum 31. Dezember des jeweils vorvergangenen Jahres fortgeschriebenen Einwohnerzahlen. Die Auszahlung der Zuweisungen erfolgt in monatlichen Teilbeträgen zur Mitte des Monats.“

Artikel 17
Inkrafttreten, Außerkrafttreten

- (1) Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2020 in Kraft.
- (2) Gleichzeitig tritt das Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern vom 10. November 2009 (GVOBl. M-V S. 606), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 13. Dezember 2018 (GVOBl. M-V S. 408, 409) geändert worden ist, außer Kraft.
- (3) Das Verbundquotenfestlegungsgesetz 2018/2019 vom 18. Dezember 2017 (GVOBl. M-V S. 332, 342) tritt am 31. Dezember 2019 außer Kraft.

Begründung:

A Allgemeiner Teil

Zu Artikel 1 - Neufassung des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern

I. Einleitung

Der vorliegende Gesetzentwurf hat die Neufassung des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern (FAG M-V) zum Gegenstand. Um dem in Artikel 73 Absatz 2 der Landesverfassung M-V normierten verfassungsrechtlichen Auftrag der Verwendung der Finanzausgleichsmittel zur Sicherung der Leistungsfähigkeit steuerschwacher Gemeinden und Landkreise und zum Ausgleich von unterschiedlichen Belastungen mit Ausgaben gerecht zu werden, ist es erforderlich, den kommunalen Finanzausgleich so anzupassen, dass die Kommunen auch zukünftig in der Lage sind, ihre Aufgaben einschließlich der zu tätigen Investitionen zu erledigen. Aufgrund geänderter Rahmenbedingungen ist die Neufassung des Finanzausgleichssystems zwingend erforderlich, um dem verfassungsrechtlichen Auftrag gerecht zu werden.

Mit diesem Gesetz soll die horizontale Finanzverteilung zwischen den Kommunen mit dem Ziel neu geregelt werden, den kommunalen Finanzausgleich bedarfsgerechter und aufgabenangemessener zu gestalten.

Hinsichtlich der vertikalen Finanzverteilung erfolgen notwendige Anpassungen aufgrund der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen und der Überprüfung der kommunalen Beteiligungsquote.

Zudem sind mit der Neufassung des FAG M-V auch die Regelungen des geltenden Gesetzes aus Gründen der Transparenz und zur Klarstellung umstrukturiert worden.

II. Novellierung des kommunalen Finanzausgleichs

1. Reformprozess

Die erste grundlegende Novellierung des Finanzausgleichsgesetzes fand mit Wirkung zum Jahr 2010 statt (GVOBl. M-V S. 606).¹⁰ Ihr voraus ging eine finanzwissenschaftliche Untersuchung des kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern hinsichtlich der Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen sowie zwischen den Kommunen.¹¹ Eine grundlegende systemische Veränderung der horizontalen Verteilung erfolgte mit der ersten FAG-Novelle 2010 jedoch nicht, wenngleich die Zentren mit dem Zentrale-Orte-System gestärkt wurden.

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

¹¹ Durchgeführt von Prof. Dr. Schwager der Universität Göttingen und Prof. Dr. Büttner des ifo Instituts für Wirtschaftsforschung München, siehe Büttner, T. u. a., Kommunaler Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern, Langfristige Entwicklung und Perspektiven Teil I: Der vertikale Finanzausgleich und Teil II: Der horizontale Finanzausgleich, 2008.

Aufgrund der Neuordnung der Landkreise und der Einkreisung der ehemals kreisfreien Städte Universitäts- und Hansestadt Greifswald, Hansestadt Stralsund, der Stadt Neubrandenburg und der Hansestadt Wismar mit dem Kreisstrukturgesetz vom 12. Juli 2010 (GVOBl. M-V S. 366) wurde das FAG M-V zwar mit einem Änderungsgesetz den neuen Kreisstrukturen angepasst (GVOBl. M-V S. 400). Es fehlte jedoch an einer grundlegenden Überprüfung der Folgewirkungen der Kreis- und Gemeindestrukturreform auf die Finanzverteilung. Das derzeit bestehende Finanzausgleichssystem bildet nach wie vor diese Kreis- und Gemeindestruktur bei der Finanzverteilung nicht ab. Noch immer werden die vier ehemaligen kreisfreien, jetzt großen kreisangehörigen, Städte mit den beiden kreisfreien Städten in einer Säule zusammengefasst mit der Folge, dass es zur Berücksichtigung der Kreisangehörigkeit dieser großen Städte Sonderregelungen bedarf.

Innerhalb des Landes Mecklenburg-Vorpommern besteht eine große Vielfalt und Disparität an kommunalen Strukturen: Neben großen Städten mit übergemeindlichen Aufgaben gibt es zahlreiche kleinere Städte und Gemeinden teilweise in wirtschaftlich prosperierenden Gegenden und teilweise in ländlich strukturschwachen Gebieten, die unterschiedliche Finanzbedarfe aufweisen. Um diese Heterogenität und die daraus resultierenden unterschiedlichen Finanzbedarfe der Kommunen besser bei der Finanzverteilung zu berücksichtigen, ist der kommunale Finanzausgleich vom Grundsatz her neu zu gestalten.

Mit dem nun vorgelegten Gesetzentwurf soll der bestehenden Kreis- und Gemeindestruktur aufgabenadäquater und bedarfsgerechter Rechnung getragen werden. Vorgesehen ist eine grundlegende Systemumstellung von dem bisherigen 3-Säulen-System auf ein 2-Ebenen-Modell, welches die Finanzausweisungen nicht mehr nach Körperschaften, sondern nach den Aufgaben - Gemeindeaufgaben und Kreisaufgaben - unterteilt. Zudem wird die Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion des Finanzausgleichs stärker in den Vordergrund gestellt. Mit der Systemumstellung und der Aufteilung der Zuweisung in Gemeinde- und Kreisaufgaben erfolgt eine bessere, bedarfsgerechtere Zuweisung für alle Städte und Gemeinden. Auch bei der Kreisebene werden die Finanzbedarfe entsprechend ihrer aus den Ausgaben entstehenden Belastungen angemessener austariert.

Der Gesetzentwurf setzt damit den Beschluss des FAG-Beirates vom 11. Mai 2017 zur zwei-stufigen Novellierung des Finanzausgleichssystems in Mecklenburg-Vorpommern weiter um. In Vorbereitung der Erarbeitung der Novellierung des Finanzausgleichssystems hatte das Ministerium für Inneres und Europa bereits im Jahr 2014 ein umfassendes finanzwissenschaftliches Gutachten zum Kommunalen Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern, mit dem der vertikale sowie der horizontale Finanzausgleich analysiert werden sollte, bei Prof. Dr. Lenk (Universität Leipzig) in Auftrag gegeben. Die gutachterliche Untersuchung fand im Wege eines kommunikativen Prozesses zusammen mit den Kommunalen Landesverbänden und Vertretern der Kommunen statt. Das Hauptgutachten wurde im März 2017 von Prof. Dr. Lenk und seinen Mitarbeitern vorgelegt.

Entsprechend dem Beschluss des FAG-Beirates erfolgte zuerst eine Gesetzesänderung des FAG M-V zum 1. Januar 2018¹², mit der notwendige Änderungen aufgrund der gesetzlichen Überprüfungspflichten stattfanden und darüber hinaus der zwischengemeindliche Finanzausgleich durch eine Anhebung der Ausgleichsquote, durch die Berücksichtigung von Kindern und die Angleichung der Nivellierungshebesätze zwischen den sechs Städten und den kreisangehörigen Gemeinden gestärkt wurde. In einem zweiten Schritt sollte die Novellierung des Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern auf Basis eines von Prof. Dr. Lenk erstellten Folgegutachtens zum horizontalen Finanzausgleich mit einem Inkrafttreten zum 1. Januar 2020 erfolgen.

2. Folgegutachten zum horizontalen Finanzausgleich - Untersuchungsprozess und Ergebnisse

Im März 2018 wurde Prof. Dr. Lenk mit der Erstellung des Folgegutachtens beauftragt. Mit dem Folgegutachten sollten die Wirkmechanismen des horizontalen Finanzausgleichs näher begutachtet und auf dieser Grundlage detaillierte Analysen zu den Verteilungswirkungen des 2-Ebenen-Modells erarbeitet werden. Prof. Dr. Lenk und seine Mitarbeiter legten das Folgegutachten im Januar 2019 vor.

2.1 Untersuchungsprozess

Die Beauftragung eines Folgegutachtens war erforderlich, um auf Basis aktueller Daten der Jahresrechnungsstatistik und kommunaler Haushaltsdaten weitere finanzwissenschaftliche Analysen und Berechnungen durchzuführen, um so die Wirkmechanismen des horizontalen Finanzausgleichs näher zu betrachten. Entsprechend dem Beschluss des FAG-Beirates vom 29. Januar 2018 hatte eine Unterarbeitsgruppe des FAG-Beirates wesentliche Parameter für die Neuberechnung der Auswirkungen des 2-Ebenen-Modells erarbeitet. Diese Parameter wurden mit dem Projektleiter, Dr. Hesse, besprochen und gingen so in die Leistungsbeschreibung des Gutachtenauftrages ein. Im Unterschied zur Erstbegutachtung sollte mit dem Folgegutachten auch eine Spiegelung der gemeinscharfen Finanzberechnungen mit den kommunalen Haushaltsdaten erfolgen, um so die Auswirkungen der Systemumstellung auf die Haushaltssituation der Kommunen besser beurteilen zu können. Darüber hinaus sollte die Dotierung der Teilschlüsselmassen zwischen Gemeinde- und Kreisebene angemessen verteilt werden. Die Zuweisungen aus dem Familienleistungsausgleich, die bereits für die Übergangszeit 2018 bis 2019 nach Anzahl der Kinder verteilt worden waren, sollten künftig die Ebene der Gemeindegemeinschaften stärken. Bei der Überprüfung zusätzlicher Bedarfsansätze für die Gemeinden und Städte sollte ein Ansatz für die Gemeinden, die zu den ländlichen Gestaltungsräumen nach dem Landesraumentwicklungsprogramm gehören, geprüft werden. Die Relevanz der Fläche für die Kreisebene sowie die geringe Größe der Landeshauptstadt Schwerin sollten gesondert analysiert werden. Zusätzlich zum Hauptgutachten sollten Analysen zur Stärkung der kommunalen Investitionskraft erfolgen.

¹² Siehe hierzu Zweites Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern vom 14. Februar 2018 (GVOBl. M-V S. 54), auch Landtagsdrucksache 7/1129 sowie 7/1639.

Die Finanzausgleichsumlage, erhoben von besonders steuerstarken - abundanten - Gemeinden sollte abzüglich des Anteils, für den Landkreis dem die Gemeinde angehört, im gleichen Jahr der Gemeindeebene zugeführt werden (Endogenisierung). Die Gutachter hatten zudem den Auftrag, eine gemeindescharfe Simulation der Verteilungswirkung sowohl des 2-Ebenen-Modells als auch des 3-Säulen-Modells zu erarbeiten.

Während der gutachterlichen Untersuchung fanden mehrere Arbeitsbesprechungen mit dem Projektleiter Dr. Hesse und der Arbeitsgruppe des FAG-Beirates statt. So erfolgte im Mai 2018 auch ein Workshop mit Vertretern der Arbeitsgruppe und Mitgliedern des FAG-Beirates zur Abgrenzung bestimmter Gemeinde- und Kreisaufgaben für bestimmte Produktgruppen. Zudem erfolgte eine Bereinigung der errechneten Zuschussbeträge um die Vermögensauseinandersetzung zwischen den großen kreisangehörigen Städten und den Landkreisen. Aufgrund dieser nochmaligen detaillierten Überprüfung der Datenbasis ist von einer sehr hohen Validität der der Finanzanalyse zugrundeliegenden Daten auszugehen. Eine weitere Arbeitsbesprechung fand Ende August 2018 zur Überprüfung der Zuschussbedarfe für die Gemeinden der Ländlichen Gestaltungsräume statt. Die Zwischenpräsentation erfolgte am 13. Juli 2018. Die Abschlusspräsentation der Untersuchungsergebnisse am 1. Oktober 2018.

2.2 Ergebnisse des Folgegutachtens

2.2.1 Spiegelung der Haushaltsdaten der Kommunen

Die Gutachter zeigen auf, dass sich die Finanzlage von Land und Kommunen im Vergleich zum Hauptgutachten jährlich weiter verbessert hat. Sowohl auf Landesebene als auch auf kommunaler Ebene sind positive Finanzierungssalden zu verzeichnen und der Abbau der Verschuldung hat sich weiter fortgesetzt. Die Kommunen konnten zwischen 2015 und 2017 240 Millionen Euro an Verschuldung abbauen. Der jahresbezogene Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen¹³ hat sich in den letzten Jahren stetig verbessert und erreichte 2017 in der Summe einen Überschuss von rund 191 Millionen Euro (=119 Euro/Einwohner). Bei näherer Betrachtung ergibt sich jedoch ein differenziertes Gesamtbild: Wenngleich die Mehrheit der Städte, Gemeinden und Landkreise einen ausgeglichenen Haushalt aufweist, weisen 330 bis 360 Kommunen einen negativen Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen, also ein jahresbezogenes Haushaltsdefizit auf (im Jahr 2017: 352 Kommunen), welches sich auf ein Gesamtvolumen der jahresbezogenen Defizite von 64 Millionen Euro beläuft. Darüber hinaus stellen die Gutachter fest, dass es zwischen Gemeindegröße und bestehendem Haushaltsüberschuss bzw. -defizit keinen Zusammenhang gibt. Auch kleinere Gemeinden weisen Haushaltsüberschüsse aus. Allerdings ergibt sich ein signifikanter Zusammenhang zur Steuerkraft: Kommunen mit einem ausgeglichenen Haushalt wiesen häufiger eine höhere Steuerkraft auf, sodass grundsätzlich der Ausgleich von Steuerschwäche über den Finanzausgleich dazu dient, defizitäre Haushalte auszugleichen. Jedoch existieren auch Kommunen, die trotz hoher Steuerkraft ihren Haushaltsausgleich nicht erreichten, sodass aus Sicht der Gutachter dem Steuerkraftausgleich als Instrument für den Haushaltsausgleich Grenzen gesetzt sind. Trotz Verbesserung der Ausgleichsinstrumente können Kommunen daher Haushaltsdefizite haben.

¹³ Der jahresbezogene Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen berücksichtigt auch die von den Kommunen zu erbringende planmäßige Tilgung von Investitionskrediten.

Zudem stellten die Gutachter fest, dass der Anteil der freiwilligen Ausgaben deutlich in einem positiven Bereich liege, wenngleich die Anteile an der Summe der Ausgaben leicht zurückgegangen seien. Diesen Rückgang haben sie insbesondere für die kreisfreien Städte und Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion festgestellt. Trotz des bei vielen Kommunen noch nicht erreichten Haushaltsausgleichs sehen die Gutachter eine deutliche Verbesserung der Finanzsituation der Kommunen.

2.2.2 Umstellung auf ein Zwei-Ebenen-System

Entsprechend ihrer Vorschläge aus dem Hauptgutachten empfehlen die Gutachter auch in dem Folgegutachten das bestehende 3-Säulen-System in ein 2-Ebenen-Modell umzustellen und den interkommunalen Ausgleich durch eine Auflösung der Vorwegabzüge zu stärken. Bei dem 2-Ebenen-Modell erhalten alle Körperschaften, die Gemeindeaufgaben haben - das sind die kreisangehörigen Gemeinden und die kreisfreien sowie großen kreisangehörigen Städte -, Zuweisungen aus der Ebene der Gemeindeaufgaben und alle Körperschaften, die Kreisaufgaben wahrnehmen - das sind die Landkreise und die kreisfreien Städte -, aus der Ebene für Kreisaufgaben ihre Zuweisungen. Mithin erhalten die kreisfreien Städte aus beiden Ebenen Zuweisungen. Auf die Abbildung 118 im Hauptgutachten wird verwiesen.

In ihrem Hauptgutachten empfehlen die Gutachter, das bestehende und als zu kompliziert eingeschätzte 3-Säulen-Modell auf ein 2-Ebenen-System umzustellen, um so einen besseren Aufgabenbezug bei gleichzeitigem Steuerkraftausgleich zu erreichen. Insbesondere seien bei einem 2-Ebenen-Modell weniger diskretionäre Anpassungen erforderlich, falls sich die Gemeinden heterogen entwickeln. Das 3-Säulen-System sei vor dem Hintergrund der Kreisgebietsreform nicht mehr zeitgemäß, da die vier großen kreisangehörigen Städte in die Säule der kreisangehörigen Gemeinden zu integrieren wären, dann jedoch die Problematik bestünde, dass nur noch zwei kreisfreie Städte in einer separaten Säule wären. Die Hansestadt Rostock würde aufgrund ihrer mehr als doppelt so hohen Einwohnerzahl im Vergleich zur Landeshauptstadt Schwerin diese dominieren, sodass eine eigene Säule fachlich nicht vertretbar wäre. Mit der Einführung des 2-Ebenen-Modells gäbe es keine gesonderte Säule für die kreisfreien Städte mehr. Sie erhalten aufgabenbezogen ihre Zuweisungen aus der Gemeinde- und aus der Kreisebene.

Das Hauptgutachten setzte sich ausführlich mit der Frage der steuerkraftabhängigen Schlüsselzuweisung oder einer steuerkraftunabhängigen Lastenzuweisung im Wege eines Vorwegabzuges im Finanzausgleichssystem auseinander. Hauptaufgabe für die Schlüsselzuweisungen sei - so die Gutachter - die Stärkung des horizontalen Finanzausgleichs durch die Reduzierung der Finanzkraftdifferenzen zwischen leistungsfähigen, steuerstarken und leistungsschwachen, steuerschwachen Kommunen. Die Mittel stehen gänzlich als allgemeine Deckungsmittel für die Kommunen zur freien Verfügung und dienen somit der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung. Im Gegensatz dazu erfolgen Zuweisungen im Wege des Vorwegabzuges unabhängig von der Steuerkraft der einzelnen Kommune, die vorab der Schlüsselmasse entnommen werden, mit einer bestimmten Zweckrichtung in der Verwendung der Mittel. Die Gutachter hatten Bedenken, dass diese Vorwegabzüge trotz fehlender ausdrücklicher Zweckbindung einen politischen Druck zur Verwendung der Mittel entfalten und sahen darüber hinaus die Gefahr, dass Kommunen aufgrund der Zweckzuweisung ihren eigenen Beitrag reduzieren und es gerade keine Ausweitung der gewollten öffentlichen Leistung gibt (Mitnahmeeffekt).

In Anbetracht des hohen Anteils an Zweckzuweisungen im Finanzausgleichssystem in Mecklenburg-Vorpommern plädierten die Gutachter im Hauptgutachten für die Auflösung der Vorwegzüge, für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises nach §§ 14, 15 FAG M-V, für die übergemeindlichen Aufgaben nach § 16 FAG M-V, für Schülerbeförderung nach § 17 FAG M-V sowie für den öffentlichen Personennahverkehr nach § 18 FAG M-V. Aufgrund des Rechtsgutachtens von Prof. Dr. Koriath, Universität München, nach welchem die Auflösung des Vorwegabzuges für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und die Einbeziehung der Zuweisungsmittel in die Schlüsselmasse ein Verfassungsverstoß darstelle, auch wenn diese Aufgaben nicht dem strikten Konnexitätsprinzip des Artikel 72 Absatz 3 der Landesverfassung M-V, sondern dem Artikel 72 Absatz 3 der Landesverfassung M-V alte Fassung unterfallen, empfehlen die Gutachter im Folgegutachten nur die Auflösung der Vorwegabzüge der §§ 16 bis 18 FAG M-V.

2.2.2.1 Bestimmung der Teilschlüsselmassen

Bei der Umstellung vom 3-Säulen-Modell auf ein 2-Ebenen-Modell stellt sich zunächst die Frage, wie die Schlüsselmasse aufgabengerecht auf die Gemeinde- und Kreisebene verteilt werden kann. Dazu haben die Gutachter ein Grundmodell zur Schlüsselmassendotierung entwickelt.¹⁴ Anhand der Jahresrechnungsstatistik werden die noch zu finanzierenden ungekürzten Zuschussbeträge der kreisangehörigen Gemeinden, der großen kreisangehörigen und kreisfreien Städte sowie der Landkreise ermittelt und diese entsprechend der Aufgabenverteilung entweder den Gemeinde- oder den Kreisaufgaben zugeordnet.

Bei den Gemeindeaufgaben haben die Gutachter von diesen ungekürzten Zuschussbeträgen die Steuereinnahmen der Gemeinden und Städte subtrahiert und dann die zu zahlende Kreisumlage und zu leistenden Zinsausgaben abgezogen. Zusätzlich haben sie für die Gemeindeaufgaben der kreisfreien Städte eine fiktive Kreisumlage berechnet und diese abgezogen.

Als Besonderheit stellen die Gutachter die finanziellen Mittel dar, welche die kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte im Rahmen des Familienleistungsausgleichs erhalten. Bislang sind diese Zuweisungen als Steuersurrogat im Finanzausgleichssystem gewertet worden und haben - so auch im Hauptgutachten - die Zuschussbedarfe der Gemeinden und Städte bei der Dotation der Teilschlüsselmassen gemindert. Entsprechend dem Prüfauftrag, die Teilschlüsselmassen angemessen zwischen den Ebenen zu verteilen und die Zuweisungen aus dem Familienleistungsausgleich in die Teilschlüsselmasse der Gemeindeebene zu geben, haben sich die Gutachter mit der Möglichkeit einer alternativen Verteilung dieser Zuweisungen auseinandergesetzt. Vor dem Hintergrund, dass bei den Leistungen des Familienleistungsausgleichs die Sicherung des Existenzminimums von Familien und Alleinerziehenden mit Kindern im Vordergrund steht, ist es aus Sicht der Gutachter gerechtfertigt, einen Verteilungsmaßstab zu wählen, der die Kostenbelastungen stärker berücksichtigt.

¹⁴ Hauptgutachten, Seite 270 ff; Folgegutachten, Seite 15 ff.

Während eine Verteilung nach Einkommensteueranteilen den Charakter des Steuersurrogats betone und damit die einkommensstarken Kommunen stärker berücksichtige, führe eine Zuweisung dieser Mittel über die Schlüsselmasse zu einer Betonung der Kostenbelastung durch Kinder. Da diese Kostenbelastung eine dauerhafte sei, wie an den Zuschussbeträgen für Kinderbetreuung erkennbar, können aus Sicht der Gutachter diese Mittel des Familienleistungsausgleichs in die Schlüsselmasse überführt werden, um so im Zuweisungssystem spezifische Bedarfsansätze zu decken. Dort sollten die Mittel der Teilschlüsselmasse für Gemeindeaufgaben zugewiesen werden. Die Mittel würden steuerkraftabhängig verteilt und kämen so besonders den einkommensteuerschwachen Gemeinden zugute. An der Kreisumlagefähigkeit der Zuweisungen ändert sich dadurch nichts.

Bei den Kreisaufgaben haben die Gutachter zum einen die Finanzmittel für die Erfüllung von Aufgaben im Rahmen des SGB II von den Zuschussbeträgen abgesetzt, da diese Mittel aus direkten Landeszuweisungen kommen und den Zuschussbedarf der Landkreise und kreisfreien Städte deutlich senken. Zum anderen haben sie den Zuschussbedarf um die von den kreisangehörigen Gemeinden erhaltene Kreisumlage sowie den fiktiven Kreisumlageanteil der kreisfreien Städte reduziert. Analog zur Seite der Gemeindeaufgaben wurden von den Einnahmen ebenfalls die geleisteten Zinsausgaben abgesetzt.

Im Ergebnis verbleibt bei den Gemeindeaufgaben und Kreisaufgaben jeweils eine Deckungslücke, die über die Schlüsselzuweisungen zu schließen wäre. Aufgrund dieser Berechnungen ermitteln die Gutachter eine erste Deckungsmittelrelation, wonach 53,2 Prozent der Schlüsselmasse der Gemeindeebene und 46,8 Prozent der Kreisebene zufließen müsste.

In einem letzten Schritt beziehen die Gutachter die Wirkung der Vorwegabzüge ein, da diese vor der Verteilung der Schlüsselmasse auf die Einnahmen der jeweiligen Ebene Einfluss haben und einen Teil des aufgabenbezogenen Finanzierungsbedarfs abdecken. Sofern alle Vorwegabzüge beibehalten werden, ergibt sich ein Verhältnis der Teilschlüsselmassen von 51,1 Prozent zu 48,9 Prozent zueinander. Die Gutachter empfehlen jedoch die Auflösung der Vorwegabzüge für übergemeindliche Aufgaben nach § 16 FAG M-V, da die übergemeindlichen Aufgaben der zentralen Orte innerhalb des Schlüsselzuweisungssystems durch den Vergleich von Finanzbedarf und Finanzkraft zu veredeln seien¹⁵. Weiterhin seien die Vorwegabzüge für Schülerbeförderung nach § 17 FAG M-V und für ÖPNV nach § 18 FAG M-V aufzulösen. Der Vorwegabzug für Zuweisungen für den übertragenen Wirkungskreis und die unteren staatlichen Verwaltungsbehörden nach § 15 FAG M-V wird beibehalten. Unter Berücksichtigung der Auflösung dieser Vorwegabzüge ermitteln die Gutachter ein Verteilungsverhältnis zwischen den Teilschlüsselmassen von 58,431 Prozent für die Gemeindeebene und 41,568 Prozent für die Kreisebene.

¹⁵ Der bisherige Anteil für Theater von 10,9 Millionen Euro (§ 16 Absatz 4) wurde unter Berücksichtigung des von den Kommunen mit dem Land geschlossenen Theaterpaktes vom 12. Juni 2018 unverändert in den folgenden Analysen berücksichtigt.

2.2.2.2 Nivellierungshebesätze für Realsteuern

Eine weitere Folge des 2-Ebenen-Modells - so die Gutachter - sei die Einführung eines einheitlichen Nivellierungshebesatzes für kreisangehörige Gemeinden sowie die großen kreisangehörigen und kreisfreien Städte. Bislang erfolgte eine Differenzierung bei den Nivellierungshebesätzen zwischen den kreisangehörigen Gemeinden auf der einen Seite und den großen kreisangehörigen und kreisfreien Städten auf der anderen Seite. Diese Differenzierung der großen Städte über die Steuerkraft würde aufgehoben und zukünftig über die Bedarfsseite aufgrund empirischer Überprüfung von verschiedenen Bedarfsansätzen, wie dem Bedarfsansatz für zentralörtliche Funktionen, erfolgen. Bei Anwendung eines einheitlichen Nivellierungshebesatzes für alle Städte und Gemeinden bei der Berechnung der Steuerkraft würden auch die Sonderregelungen für die kreisfreien sowie großen kreisangehörigen Städte in §§ 12 Absatz 2 Satz 2 und Absatz 4 Satz 2 und 23 Absatz 3 FAG M-V geltende Fassung entfallen. Auch in dem Folgegutachten sprechen sich die Gutachter ausdrücklich für die Einführung einheitlicher Nivellierungshebesätze bei den Realsteuern (Grundsteuer A und B sowie der Gewerbesteuer) aus. Nach ihrer Ansicht sollte die bisherigen zweigeteilten Nivellierungshebesätze, die zum 3-Säulen-System passten, nicht mehr verwendet werden.¹⁶ Sie analysieren im Folgegutachten noch einmal ausführlich die Wirkmechanismen geteilter Nivellierungshebesätze und erläutern ausführlich die Probleme und Auswirkungen. Insbesondere verweisen sie darauf, dass bei einem geteilten Nivellierungshebesatz, beispielsweise bei der Gewerbesteuer, der sonst bestehende Steuerkraftwettbewerb zwischen kleineren und größeren Einheiten verzerrt wird. Zwar konkurrieren die größeren und die kleineren Einheiten jeweils, allerdings ist der Wettbewerb zwischen den Zentren und dem Umland nicht gegeben und auch im kreisangehörigen Raum wird die Stellung von Gewerbezentren, so die Gutachter, nicht korrekt wiedergegeben. Dies habe zur Folge, dass die größeren Städte mit dem bundesweiten Durchschnitt der Vergleichskommunen gleichauf oder sogar höher liegen, hingegen befinden sich die Hebesätze der kleineren Gemeinden unter 10.000 Einwohnern deutlich unter den bundesweiten Vergleichswerten. Die kreisangehörigen Gemeinden haben daher nach Sicht der Gutachter einen Wettbewerbsvorteil, der durch die geteilten Hebesätze noch konserviert werde. Weiterhin zeigen die Gutachter anhand besonderer Vergleichsanalysen¹⁷ auf, dass von geteilten Hebesätzen nicht die gewerbesteuer-schwachen, sondern die gewerbesteuerstarken Gemeinden profitieren. Danach erzielt die Gruppe der Gemeinden mit Hebesätzen zwischen 225 und 250 Punkten, welche durch diese Hebesätze im Standortwettbewerb ohnehin große Vorteile haben, die größten Zugewinne. Die Zugewinne in den Gruppen mit Hebesätzen bis einschließlich 400 Prozentpunkten sind dagegen recht homogen verteilt. Die Gemeinden mit den höchsten Hebesätzen würden hingegen die größten Verluste bei den Schlüsselzuweisungen aufweisen, wenn keine Vereinheitlichung der Nivellierungshebesätze vorgenommen würde.

¹⁶ Bei der Bewertung dieser Frage muss außerdem berücksichtigt werden, dass in der Vergangenheit bei der Dotation der Teilschlüsselmassen ab Einführung des 3-Säulen-Modells mit einem einheitlichen Nivellierungshebesatz bereits ein Ausgleich zwischen den Gemeindegruppen der kreisfreien Städte und großen kreisangehörigen Städte auf der einen Seite und der kreisangehörigen Gemeinden einschließlich der Landkreise auf der anderen Seite stattgefunden hat. Dieser Ausgleich wurde ab 2010 im Abstand von jeweils 4 Jahren fortlaufend aktualisiert.

¹⁷ Folgegutachten, Seite 32 bis 38.

2.2.2.3 Festlegung der Nebenansätze

Anhand von Regressionsanalysen prüften die Gutachter aufbauend auf dem Hauptgutachten, ob die Unterschiede der anhand der Jahresrechnungsstatistik 2016 ermittelten Pro-Kopf-Zuschüsse auf bestimmte Finanzbedarfe einzelner Aufgabenbereiche zurückzuführen wären, die von denen anderer Einwohner signifikant abweichen.

Für die Ebene der Gemeindeaufgaben ließ sich anhand der Regressionsanalysen, wie auch beim Hauptgutachten, für die Einführung einer allgemeinen Einwohnerveredelung als Hauptansatz keine Rechtfertigung finden. Eine solche Einwohnerveredelung wäre nur dann gerechtfertigt, wenn Gemeinden mit einer steigenden Anzahl an Einwohnern¹⁸ mit einer hohen Wahrscheinlichkeit auch immer einen höheren Zuschussbedarf an Finanzmitteln zur Erledigung ihrer Aufgaben hätten und daher auch höhere Schlüsselzuweisungen erhalten müssten. Solche Zusammenhänge haben die Gutachter anhand der vorliegenden Daten nicht nachweisen können. Jeder Einwohner ist daher mit dem gleichen Wert in die Berechnungen eingegangen.

Jedoch haben die Gutachter bei bestimmten Gemeindegruppen besondere Zuschussbedarfe nachweisen können. Diese Zuschussbedarfe aufgrund höherer Kosten bei der Aufgabenerledigung bestehen einerseits bei Gemeinden, die überdurchschnittlich viele Kinder unter 18 Jahren aufweisen. Die Betreuung von Kindern in Krippe, Kindertageseinrichtung, Schule und Freizeit verursacht bei den Gemeinden mehr Kosten als andere Bevölkerungsgruppen wie etwa ältere Einwohner. Diesem Zuschussbedarf sollte nach Auffassung der Gutachter durch die Einführung eines sogenannten Nebenansatzes Rechnung getragen werden. Die Kinder wären mit einem Faktor von 1,22 zu gewichten. Auch Gemeinden, die einen Zentrale-Orte-Status haben und damit als Grundzentrum, Mittelzentrum oder Oberzentrum übergemeindliche Aufgaben wahrnehmen, weisen höhere Zuschussbedarfe auf. Diese Zuschussbedarfe entstehen insbesondere in den Bereichen Schule und Kultur sowie Gestaltung der Umwelt. Der jeweiligen Einwohnerzahl der Zentren wären deshalb die Einwohner des Nahbereiches eines Grundzentrums mit 6 Prozent, die Einwohner des Verflechtungsbereiches eines Mittelzentrums mit 12 Prozent und die Einwohner des Verflechtungsbereiches eines Oberzentrums mit 16 Prozent zuzuschlagen. Im Gegensatz zum Hauptgutachten, bei denen die Veredelungen kumulativ gezählt wurden, wurden die Veredelungen der zentralen Orte nicht additiv berücksichtigt, was zur Folge hat, dass bei einem Mittelzentrum nur die Einwohner des Verflechtungsbereiches und nicht auch noch die Einwohner des Nahbereiches hinzugerechnet werden. Aus dem Grund fallen die Veredelungsfaktoren für die Mittel- und Oberzentren im Gegensatz zum Hauptgutachten höher aus.

Zusätzlich haben sich die Gutachter entsprechend der Leistungsbeschreibung etwaige Besonderheiten der Ländlichen Gestaltungsräume vertieft angeschaut. Ausgehend von den Haushaltsergebnissen stellten die Gutachter für die Gemeinden dieser besonderen Regionen eine besondere Steuerschwäche und geringe Bevölkerungszahl fest. Eine sogenannte Dummy-Variable bestätigte daher auch für diese Gemeinde bestimmte Finanzbedarfe.

¹⁸ Gemeint ist hier nicht das Wachstum einer Gemeinde, sondern die Einordnung der Gemeinden in eine Größenklasse.

Um sicher zu sein, dass in diesen Räumen einkommensstarke Gemeinden nicht von einer etwaigen Veredelung profitieren, prüften die Gutachter insgesamt die Trennschärfe der für die Zuordnung dieser Gemeinden in die Ländlichen Gestaltungsräume herangezogenen Kriterien anhand eines Demografieindex. Dazu zählen Einwohnerdichte, Entwicklung der Einwohnerzahlen, Frauendefizit, Anteil der Senioren, Zuwanderung und Beschäftigte (bis auf Kaufkraft). Die Gemeinden, die zu den Ländlichen Gestaltungsräumen gehören, weisen nach den Analysen der Gutachter auch einen hohen Demografieindex auf. Problematisch ist jedoch, dass es auch außerhalb der Ländlichen Gestaltungsräume Gemeinden gibt, welche die Kriterien des Demografieindex erfüllen, und dass es Gemeinden in den Ländlichen Gestaltungsräumen gibt, die die Kriterien des Demografieindex nicht erfüllen. Zudem gibt es nach dem Landesraumentwicklungsprogramm die Möglichkeit, in diese Räume aufgenommen zu werden (sogenannte Optionskommune). Diese Optionskommunen haben die Gutachter in die Analyse einbezogen und stellten fest, dass zahlreiche dieser Gemeinden nicht den Status einer Gemeinde in den Ländlichen Gestaltungsräumen bekommen sollten. Insgesamt stellten die Gutachter fest, dass die Zuordnung zu den Ländlichen Gestaltungsräumen im Wesentlichen sachgerecht ist, jedoch die Einschätzung keinen Bestand mehr hat, wenn die Optionskommunen mit hinzugenommen werden. Aus diesem Grund stützen die Gutachter im Weiteren ihre Analyse auf den Bevölkerungsrückgang als Grundlage für einen Demografiefaktor und differenzieren hier zwischen verschiedenen Zeiträumen, einem 15jährigen, einem zehnjährigen und einem fünfjährigen Zeitraum. Ausgehend von der Feststellung, dass Wachstum grundsätzlich kostet, haben die Gutachter ermittelt, dass ein zusätzlicher Einwohner zu einem weiteren Euro an Finanzbedarfen führt. Allerdings stellten die Gutachter bei einem zehnjährigen Zeitraum von 2006 bis 2016 fest, dass bei einem Bevölkerungsrückgang der Finanzbedarf einer Gemeinde nicht um einen Euro, sondern nur um 0,65 Euro abnimmt. Bei den Gemeinden mit einem Bevölkerungsrückgang entstehen sogenannte Remanenzkosten in Höhe von 0,35 Euro, die zusätzliche Finanzbedarfe auslösen. Da insgesamt in Mecklenburg-Vorpommern in den letzten Jahren ein Bevölkerungsrückgang zu verzeichnen ist, haben die Gutachter nur den überdurchschnittlichen Bevölkerungsrückgang in die weitere Analyse einbezogen. Des Weiteren haben die Gutachter den Bevölkerungsrückgang auch bei der Veredelung der zentralen Orte einbezogen und die Einwohner der Nahbereiche für Grundzentren, den Verflechtungsbereich für Mittel- und Oberzentren um den überdurchschnittlichen Bevölkerungsrückgang korrigiert. Insgesamt kommen sie so für die Gemeinden und Städte zu folgenden Nebenansätzen:

Demografiefaktor	0,35
Faktor für Kinder	1,22
Faktor für die Veredelung	
des Nahbereiches der Grundzentren	6 Prozent
des Verflechtungsbereichs der Mittelzentren	12 Prozent
des Verflechtungsbereichs der Oberzentren	16 Prozent

Die Gutachter weisen darauf hin, dass der Demografiefaktor nicht zulasten der Veredelung der Kinder wirkt, da Gemeinden mit hoher Bevölkerungsschrumpfung einen niedrigen Anteil an Kindern haben und umgekehrt Gemeinden mit einem hohen Kinderanteil eine unterdurchschnittliche Bevölkerungsschrumpfung aufweisen, sodass hier grundsätzlich keine Verdrängung des einen Faktors zulasten des anderen stattfindet.

Wie auch im Hauptgutachten empfehlen die Gutachter die Endogenisierung der Finanzausgleichsumlage. Allerdings soll abzüglich des Anteils für die Landkreise der restliche Anteil direkt in die Gemeindeebene gehen, um so die Zugewinne aus der Finanzausgleichsumlage im selben Jahr den Gemeinden zukommen zu lassen.

Für die Ebene der Kreisaufgaben konnten die Gutachter ebenfalls keine finanzwissenschaftliche Rechtfertigung für eine allgemeine Einwohnerveredelung nachweisen. Stattdessen haben sie besondere Zuschussbedarfe für Bedarfsgemeinschaften nach SGB II festgestellt, welche ebenfalls in einem Nebenansatz zu würdigen seien. Die Zahl der Bedarfsgemeinschaften in den Landkreisen und kreisfreien Städten sollte nach den Erkenntnissen der Gutachter mit dem Faktor 5,7 multipliziert werden, um so den Körperschaften mehr Zuweisungen zukommen zu lassen, die eine hohe Anzahl an solchen Bedarfsgemeinschaften haben. Hingegen konnten die Gutachter bei der Analyse der Schlüsselzuweisungen für die Kreisaufgaben, die sowohl die kreisfreien Städte als auch die Landkreise erhalten, keinen Zusammenhang zwischen hohen Kosten und Dünnbesiedelung bei der Kreisebene feststellen. Der bislang bei den Landkreisen bestehende Flächenfaktor sollte daher entfallen.

Als weitere Änderung bei der Einführung des 2-Ebenen-Modells empfehlen die Gutachter im Hauptgutachten die Endogenisierung der Kreisumlagegrundlagen. Die Umlagegrundlagen sollen nicht mehr auf Basis der Schlüsselzuweisungen des Vorjahres berechnet werden, sondern die Schlüsselzuweisung des aktuellen Jahres ist für die Berechnung heranzuziehen. Dies hat zur Folge, dass sich eine Änderung in der Höhe der Schlüsselzuweisung für einzelne Gemeinden direkt und nicht um ein Jahr verzögert auf die Berechnung der Kreisumlage auswirken. Auch Gemeinden mit stark schwankendem Steueraufkommen würden von dieser Endogenisierung profitieren.

2.2.2.4 Ausgleichsgrad, Finanzausgleichsumlage und Mindestfinanzausstattung

Die Gutachter unterbreiten weitere Vorschläge zur Stärkung der Ausgleichsfunktion der zwischengemeindlichen Verteilung bei fehlender Finanzkraft. Jedoch empfehlen sie keine Anhebung der Ausgleichsquote. Diese sollte aus ihrer Sicht bei 60 Prozent bestehen bleiben, da bei einer Erhöhung der Quote ebenfalls die Bedarfe für die zentralen Orte und die Gemeinden mit Kindern gestärkt werden.

Die Finanzausgleichsumlage sollte ebenfalls so bestehen bleiben wie bisher: Abschöpfung von 30 Prozent der Finanzkraft der abundanten Gemeinden, sofern die Steuerkraftmesszahl den Schwellenwert von 115 Prozent der Bedarfsmesszahl (fiktiver Finanzbedarf für Gemeindeaufgaben unter Berücksichtigung des Hauptansatzes und der Nebenansätze) übersteigt, da die Finanzkraft dieser Gemeinden durch die Anhebung der Nivellierungshebesätze und die erhöhten Umlagegrundlagen bei der Kreisumlage hinreichend abgeschöpft wird.

Zur Stärkung des zwischengemeindlichen Finanzausgleichs empfehlen die Gutachter die Einführung einer relativen Mindestfinanzausstattung zum Ausgleich fehlender Finanzkraft. Bei einem Mindestniveau an Finanzkraft unterhalb von 90 Prozent des Durchschnitts wird die Lücke zu 90 Prozent ausgeglichen. Die negativen Nettoeffekte verringern sich dann bei den kreisangehörigen Gemeinden etwas, hingegen erhöhen sich die Verluste bei den großen kreisangehörigen Städten.

2.2.3 Ergebnisse des 2-Ebenen-Modells

Die Gutachter kommen bei Anwendung des 2-Ebenen-Modells mit den dargestellten Nebenansätzen im Vergleich zum Status Quo (FAG 2016), also ohne Aufstockung der Schlüsselmasse, zu folgenden fiskalischen Effekten: Die Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden verliert leicht an Schlüsselzuweisung (minus 10,9 Millionen Euro), ebenso die großen kreisangehörigen Städte (minus 5,5 Millionen Euro). Diese Effekte berücksichtigen bereits eine Absenkung der Kreisumlagegrundlagen um 8,4 Prozent, sodass die „Windfall-Profits“ der Landkreise infolge der Auflösung der Vorwegabzüge vermindert werden, jedoch gleichzeitig keiner der Landkreise einen negativen jahresbezogenen Saldo aufweist. Zuwächse verzeichnen die kreisfreien Städte (plus 8,8 Millionen Euro) und die Landkreise (plus 21,6 Millionen Euro). Die Gutachter haben alternativ auch ermittelt, dass ohne Einführung des Demografieansatzes die Verluste der kreisangehörigen Gemeinden höher ausfallen würden (minus 15,7 Millionen Euro). Der Demografieansatz begünstigt daher die nichtzentralörtlichen Gemeinden zulasten der Zentren. Bei einer Gegenüberstellung mit den Haushaltsdaten weisen nach Analyse der Gutachter 582 von 756 Kommunen positive Reformeffekte auf. Insgesamt verschlechtert sich bei 23 Prozent der Gemeinden die Haushaltslage infolge geringerer Zuweisungen, wenngleich oft nur im geringfügigen Bereich. Dies betrifft im Wesentlichen die steuerstarken Grund- und Mittelzentren, während die nichtzentralörtlichen Gemeinden, die Oberzentren und die Landkreise gewinnen. Die Gutachter haben zudem die Finanzlage der Grundzentren gesondert analysiert, da sich in dieser Gruppe eine Häufung von Gemeinden wiederfindet, die negative Reformeffekte aufweist. Ursächlich hierfür ist einerseits die Wirkung der Nebenansätze. So weisen Grundzentren gegenüber anderen Gemeinden häufig weder eine ausgeprägte Jugendlastigkeit noch einen besonderen Einwohnerrückgang auf. Andererseits erklären sich die Reformverluste mit der verstärkten Wirkung des Steuerkraftausgleichs. Wie in Abbildung 29 des Folgegutachtens aufgezeigt wird, entwickelte sich im Vergleich der Jahre 2014 bis 2017 die Steuerkraft der Grundzentren deutlich besser als bei allen anderen Gemeindegruppen. Für den gleichen Zeitraum ergeben sich zudem auch niedrigere Zuschussbedarfe der Grundzentren, die zu geringeren Veredlungsfaktoren führen mit der Folge, dass sie insgesamt weniger Schlüsselzuweisungen erhalten.

Bei einer Aufstockung der Schlüsselmasse bereits um 50 Millionen Euro weisen nach dem Modell der Gutachter alle kommunalen Gruppen auch nach Berücksichtigung der Kreisumlage (Gesamteffekt) Gewinne auf: Die kreisangehörigen Gemeinden haben ein Plus von 20,4 Millionen Euro, die großen kreisangehörigen Städte ein Plus von 2,6 Millionen Euro, die kreisfreien Städte einen Gewinn von 19,2 Millionen Euro und die Landkreise einen Gewinn von 21,7 Millionen Euro. Gespiegelt mit den Haushaltsdaten sind es nun 664 Kommunen, die positive Reformeffekte aufweisen. 126 von diesen 664 Gemeinden würden durch die Reform einen positiven Haushaltsausgleich erreichen. Weitere 191 Kommunen weisen nach Analyse der Gutachter weiterhin defizitäre Haushalte mit einem jahresbezogenen Saldo von insgesamt 28,2 Millionen Euro auf. Ein Teil der Gemeinden ohne zentral örtliche Funktionen hat eine überdurchschnittlich hohe Steuerkraft, sodass das Schlüsselzuweisungssystem die Defizite nicht ausgleichen kann (35 Gemeinden mit 11,5 Millionen Euro Defizit). 67 Gemeinden können insgesamt die jahresbezogenen Haushaltsdefizite durch aufgelaufene Überschüsse der Vorjahre decken. 21 Gemeinden hingegen haben atypisch hohe Haushaltsdefizite (über 400 Euro pro Einwohner), die nicht durch ein Schlüsselzuweisungssystem ausgeglichen werden können.

Die restlichen Gemeinden haben eine weit unterdurchschnittliche Steuerkraft ohne Überschüsse aus den Vorjahren. Insgesamt empfehlen die Gutachter für diese Problemfälle Konsolidierungszuweisungen oder Sonderbedarfszuweisungen zu prüfen, jedoch keine Veränderungen bei der Verteilung der Schlüsselmasse vorzunehmen.

Die Gutachter haben alternativ auch noch Berechnungen zum 3-Säulen-System vorgenommen. In der sogenannten Nullvariante ohne eine Erhöhung der Schlüsselmasse läge der Reformeffekt bei den kreisangehörigen Gemeinden bei minus 6,2 Millionen Euro, bei den großen kreisangehörigen Städten bei minus 11,5 Millionen, bei den kreisfreien Städten bei plus 9 Millionen Euro und bei den Landkreisen bei plus 6,5 Millionen Euro. Insbesondere bei den großen kreisangehörigen Städten und den Landkreisen würde sich die Finanzausstattung nach dieser Berechnung auf Basis des 3-Säulen-Modells verschlechtern. Auch ist die Anzahl der Gemeinden mit positiven Reformeffekten, die also den Haushaltsausgleich erreichen, deutlich geringer (nur 31 Gemeinden). Die Gutachter halten das 3-Säulen-Modell für weniger zielführend in Sachen Steuerkraftausgleich. Die kleinen steuerschwachen Gemeinden haben im 2-Ebenen-Modell deutliche Mehrgewinne, ebenso die Landkreise und die vier großen Städte. Das 2-Ebenen-Modell bildet aus Sicht der Gutachter zudem die Gebietsstruktur zeitgemäßer ab und bezieht die großen kreisangehörigen Städte entsprechend ihrer Struktur in den Finanzausgleich passender ein, sodass das Reformmodell eindeutig vorzugswürdig ist.

2.2.4 Analyse der kommunalen Investitionskraft

Neben der Analyse zur Verteilung der Schlüsselmasse haben die Gutachter anhand der Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) auch die kommunale Investitionskraft insgesamt im Bundesgebiet untersucht und hierbei einen Investitionsrückstand festgestellt, da die Summe der Abschreibungen die Bruttoinvestitionen überschreitet und so ein ständiger Vermögensverzehr vorliegt. Allerdings lässt sich diese Feststellung nicht einfach auf die Situation der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern übertragen, da die kommunalen Abschreibungen je nach Bundesland unterschiedlich sind. Bei einer Betrachtung des Zeitraums 2005 bis 2017 stellen die Gutachter zwar mit der Doppik-Einführung und Auslaufen des Konjunkturpaketes II im Jahre 2012 eine Vergrößerung der Investitionslücke fest, halten diese insgesamt jedoch für überzeichnet, da aus ihrer Sicht das Investitionsvolumen vor 2012 überhöht ausgewiesen worden war. Sie weisen ausdrücklich darauf hin, dass die Bestimmung eines originären Investitionsbedarfs mit finanzwissenschaftlichen Methoden praktisch nicht möglich sei. Unter diesem Vorbehalt schätzen sie insgesamt für die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern den kommunalen Investitionsrückstand auf 50 bis 100 Euro/Einwohner. Auch stellen sie fest, dass der Investitionsrückstand nicht an einem Mangel an Landesmitteln läge, sondern eher an der geringen Eigeninvestitionskraft der Kommunen. In ihren Schlussfolgerungen empfehlen sie eine Stärkung der Eigenfinanzierungsfähigkeit der Kommunen durch einerseits investive Schlüsselzuweisungen oder andererseits die Einführung einer Investitionspauschale. Letztere hätte den Vorteil, dass die Mittel nicht kreisumlagefähig seien und haushaltstechnisch gegenüber anderen Einnahmen klar abgegrenzt werden könnten.

III. Vertikale Finanzverteilung: Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen und Ermittlung der kommunalen Beteiligungsquote

1. Auswirkungen der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen und des Steuerwachstums auf die Landeseinnahmen in Mecklenburg-Vorpommern

1.1 Strukturelle Mehreinnahmen aus der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen

Mit der ab dem Jahr 2020 geltenden Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ergeben sich veränderte Rahmenbedingungen, die Auswirkungen auf die vertikale Finanzverteilung im Land haben. Wie die anderen Länder kann auch Mecklenburg-Vorpommern mit strukturellen Einnahmegewinnen aus der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen rechnen.

Nach dem Finanztableau des Beschlusses der Regierungschefinnen und -chefs von Bund und Ländern vom 14. Oktober 2016 sowie unter Berücksichtigung der auslaufenden Solidarpakt-Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen und der auslaufenden Entflechtungsmittel entfallen auf Mecklenburg-Vorpommern strukturelle Mehreinnahmen von 65 Millionen Euro. Der bundesstaatliche Finanzausgleich wird ab 2020 systematisch grundlegend verändert, dabei wirken die einzelnen Elemente der Neuordnung in unterschiedliche Richtungen, beeinflussen sich wechselseitig und sind Bestandteil eines Gesamtkompromisses zwischen Bund und allen Ländern. Ein für die ostdeutschen Länder wichtiges neues Element im bundesstaatlichen Finanzausgleich sind die Gemeindesteuerkraftzuweisungen. Diese kann der Bund leistungsschwachen Ländern zur ergänzenden Deckung ihres Finanzbedarfs gewähren. Die Gemeindesteuerkraftzuweisungen des Bundes sind gemäß Artikel 107 Absatz 2 Satz 6 GG¹⁹ Einnahmen des Landes und als solche in die Verbundgrundlagen einzubeziehen. Aufgrund der kommunalen Steuerschwäche leisten die ostdeutschen Flächenländer erheblich höhere Beträge im kommunalen Finanzausgleich als die westdeutschen Flächenländer und haben deshalb einen höheren Finanzbedarf. Der Durchschnitt der Finanzausgleichsleistungen der westlichen Flächenländer betrug in 2015 rund 500 Euro je Einwohner, in M-V rund 688 Euro je Einwohner²⁰. Bis Ende 2019 sind die ostdeutschen Länder aufgrund der Solidarpaktmittel in der Lage, diese höhere Belastung zu bewältigen. Mit den neuen Gemeindesteuerkraftzuweisungen des Bundes, die nur Länder mit kommunalen Steuereinnahmen von weniger als 80 Prozent des Bundesdurchschnitts je Einwohner erhalten, wird die anhaltend hohe Belastung der ostdeutschen Länder durch die überdurchschnittlichen Finanzausgleichsleistungen ausgeglichen, allerdings entfallen die Solidarpaktmittel ab 2020 vollständig. Eine zusätzliche vollständige Weitergabe der Gemeindesteuerkraftzuweisungen an die Gemeindeebene wäre sachlich nicht zu rechtfertigen, da die kommunale Steuerschwäche dann doppelt - durch überdurchschnittliche Finanzausgleichsleistungen und zusätzlich durch Gemeindesteuerkraftzuweisungen - ausgeglichen würde. Die gemeinsame Position der ostdeutschen Länder im Rahmen der Verhandlungen zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen war es, das Einnahmenniveau des Jahres 2019 nicht zu unterschreiten. Neben zahlreichen Änderungen im Ausgleichssystem stellen erst die Gemeindesteuerkraftzuweisungen sicher, dass die ostdeutschen Länder nicht hinter das Niveau der Einnahmen 2019 zurückfallen.

¹⁹ Ab dem Jahr 2020 geltende Fassung des Artikel 107 GG.

²⁰ Vergleiche Hauptgutachten, Seite 29, Abbildung 14.

Die Gemeindesteuerkraftzuweisungen stellen mithin einen Ersatz für die wegfallenden Solidarpaket-Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen dar und können zur Vermeidung einer strukturellen Schlechterstellung der Landesebene nicht einseitig der kommunalen Ebene zugutekommen.

1.2 Entwicklung der Landeseinnahmen im Vergleich der Jahre 2019 und 2020

Die positive Entwicklung der Landeseinnahmen wird neben den strukturellen Reformgewinnen vor allem von dem bundesweiten Steuerwachstum getragen. Zu beachten ist auch, dass das Entflechtungsgesetz 2019 ausläuft und entsprechende Mittel künftig in den Umsatzsteuereinnahmen und damit zusätzlich in den Verbundgrundlagen enthalten sind. Ferner verzichtet das Land im Jahr 2020 auf einen Sicherheitsabschlag bei den geplanten Steuereinnahmen. Die für den kommunalen Finanzausgleich relevanten Landeseinnahmen wachsen in 2020 gegenüber 2019 um 592,8 Millionen Euro an und stellen sich im Einzelnen wie folgt dar:

in Millionen Euro	2019 Soll	2020 Haushaltsplan- Entwurf
Steuereinnahmen vor Umsatzsteuer	1.813,3	1.980,8
Umsatzsteuer	3.132,0	3.729,2
Länderfinanzausgleich	538	--
Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen (BEZ)	228,0	613,0
Hartz-IV-SoBEZ ²¹	64,5	34,3
BEZ wegen Kosten der politischen Führung	61,4	61,4
Kfz-Steuer-Ersatzleistung Bund	163,0	163,0
Solidarpakt-BEZ	220,9	--
Gemeindesteuerkraftzuweisungen	--	227,1
Zuweisungen Forschungsförderung	--	5,0
KFA-relevante Landeseinnahmen²²	6.221,0	6.813,8

²¹ Nach dem Entwurf eines Gesetzes zur Beteiligung des Bundes an den Integrationskosten der Länder und Kommunen in den Jahren 2020 und 2021 (BR-Drs. 466/19) reduziert sich ab 2020 der Betrag der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit und der daraus entstehenden überproportionalen Lasten bei der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe (sogenannte Hartz-IV-SoBEZ) auf den in der Tabelle dargestellten Wert, gleichzeitig steigen die Umsatzsteuereinnahmen an. Der Haushaltsplan-Entwurf wird entsprechend angepasst.

²² Vor Abzugsbeträgen.

2. Überprüfung der Finanzverteilung nach § 7 Absatz 3 FAG M-V²³

Entsprechend der verfassungsrechtlichen Verpflichtung des Landes aus Artikel 73 Absatz 2 der Landesverfassung M-V gewährt das Land gemäß § 3 Absatz 1 FAG M-V in Ergänzung der eigenen Steuereinnahmen sowie sonstiger Erträge und Einzahlungen den Kommunen Finanzausgleichsleistungen. Die Bestimmung der Finanzausgleichsleistungen sowie die Festsetzung der Finanzverteilung mittels einer Beteiligungsquote regelt derzeit § 7 FAG M-V. Gemäß § 7 Absatz 3 FAG M-V werden die Gemeinden und Landkreise an der Summe der Einzahlungen der Gemeinden und Landkreise aus eigenen Steuern sowie den dem Land verbleibenden Einnahmen aus Steuern und Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich, einschließlich der Bundesergänzungszuweisungen, derzeit in Höhe von 34,496 Prozent beteiligt.

Die Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen, mithin auch die Höhe der kommunalen Beteiligungsquote, ist unter Berücksichtigung des in § 7 Absatz 2 normierten Gleichmäßigkeitsgrundsatzes gemäß § 7 Absatz 3 Satz 2 FAG M-V alle zwei Jahren zu überprüfen, um darauf aufbauend die Finanzverteilung für die kommenden Jahre festzusetzen. Die Überprüfung findet gemäß § 7 Absatz 3 Satz 4 FAG M-V im FAG-Beirat auf Grundlage eines gemeinsam vom Innen- und Finanzministerium zu erstellenden Prüfberichtes zur Entwicklung des Aufgabenbestandes und den hierfür verwendeten finanziellen Mitteln statt. Der Prüfbericht ist als Anlage 3 der Gesetzesbegründung beigelegt. Dabei ist zu untersuchen, ob aufgrund von Veränderungen im Aufgabenbestand oder aufgrund der Entwicklung der notwendigen Ausgaben und Auszahlungen im Verhältnis zwischen dem Land sowie den Gemeinden und Landkreisen die Finanzverteilung anzupassen ist.

Für diese Überprüfungsmethode werden öffentlich zugängliche und anerkannte Daten der amtlichen Statistik verwendet. Als Datengrundlage werden die Ist-Daten aus den Rechnungsstatistiken (Haushaltsrechnungen) des Landes und, soweit diese vorliegen, der Kommunen, verwendet. Eine Prognose ist hierbei nicht anzustellen. Die zugrunde gelegte Methode bezieht sich auf eine Gesamtschau aller ausgabeseitigen Kriterien. Im Einzelnen erfolgt die Überprüfung der Anpassungserfordernisse des Finanzverteilungsverhältnisses ab 2018 in zwei Schritten: erstens die Prüfung der Aufgaben- und Ausgabenentwicklung außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs sowie zweitens die Prüfung der Entwicklung von ausgewählten Finanzkennziffern.

Hinsichtlich der Überprüfung der Ausgaben- und Aufgabenentwicklung werden in einem ersten Schritt nach Festlegung eines Referenzzeitpunktes die Entwicklungspfade der verbleibenden Nettoausgaben beider Ebenen für jedes Einzeljahr gegenübergestellt und mit dem gemeinsamen, das heißt gleichmäßigen, Entwicklungspfad verglichen. Für jedes Einzeljahr wird der Betrag ermittelt, bei dem sich eine gleichmäßige Entwicklung der Nettoausgaben für die Landes- und Kommunalebene zum Referenzwert eingestellt hätte. Um die Unterschiede zwischen geraden und ungeraden Jahren sowie Sondereffekte hinreichend auszugleichen, wird dann der Durchschnitt der aktuellsten vier Anpassungsbeträge betrachtet. Da der Festlegung dieses Ausgangspunktes bei dieser Methodik eine besondere Bedeutung zukommt, ist der Referenzpunkt so zu wählen, dass dieser aus Sicht aller Beteiligten eine „Normallage“ widerspiegelt. Als Ausgangspunkt ist ein Mittelwert zu nehmen.

²³ Die in diesem Kapitel erwähnten Paragraphen sind die des FAG M-V in geltender Fassung.

Unter Zugrundelegung dieser Prüfungsmethodik ist erstmalig nach dem FAG-Beiratsbeschluss vom 11. Mai 2017 der Mittelwert der Jahre 2006/2007 gewählt worden. Dieser Mittelwert liegt auch der aktuellen Prüfung zugrunde. Der Mittelwert der Jahre 2011/2012 würde sich nachteilig für die Kommunen auswirken. Bei Zugrundelegung des Mittelwertes der Jahre 2006/2007 als Ausgangspunkt für die Berechnungen ergibt sich anhand der Überprüfung des Zeitraums 2013 bis 2016 ein Korrekturvolumen zugunsten der Kommunen ab 2020 nur noch in Höhe von 8,09 Millionen Euro, was laut Prüfbericht zu einer Reduzierung der Beteiligungsquote um 0,333 Prozentpunkte auf 34,163 Prozent führt.

In der Vergangenheit sind bei der Überprüfung der Angemessenheit der Beteiligungsquote abgesehen von der rein rechnerischen Betrachtung der Entwicklung der Netto-Ausgaben und beim Land und den Netto-Auszahlungen bei den Kommunen auch die Finanzkennziffern Finanzierungssaldo, Deckungsquote und Schuldenstand einschließlich Zinsausgaben in die Betrachtung einbezogen worden. Entsprechend dem Beschluss des Beirates vom 21. Januar 2019, welcher den Beschluss vom 11. Mai 2017 umsetzte, sind weitere Finanzkennziffern zur planmäßigen Tilgung von Investitionskrediten der Kommunen, zur Nettotilgung des Landes, zur Entwicklung und Höhe der Kassenkredite und zur Investitionsquote sowie Ländervergleiche zur Verschuldung und zur Investitionsquote in den Prüfbericht aufgenommen worden. Im Prüfbericht ist daher der Finanzierungssaldo um die planmäßige Tilgung der Kommunen und die Nettotilgung des Landes ergänzt worden (siehe Anlage 3, Seite 6). Da die planmäßige Tilgung erst ab dem Jahr 2017 in der Kassenstatistik zum 4. Quartal ausgewiesen wird, können Aussagen zur Entwicklung der planmäßigen Tilgung erst in späteren Jahren getroffen werden. Der Punkt Schuldenstand weist, wie in Vorjahren, den Stand der Kassenkredite beim Land und bei den Kommunen mit aus (siehe Anlage 3, Seiten 9-12). In den Anlagen A 3-2 und A 3-3 des Prüfberichtes werden die Schuldenstände der Länder und der Kommunen im Vergleich dargestellt. Die Darstellung der Investitionsquote (siehe Seite 8) sowie der entsprechende Ländervergleich (A 3-1) sind ebenfalls im Prüfbericht enthalten. Der Prüfbericht betrachtet somit alle vom Beirat geforderten Finanzkennziffern.

Auch unter Berücksichtigung der Finanzkennziffern ist die Reduzierung der Beteiligungsquote nicht zu korrigieren, da alle Finanzkennziffern eine gleichgerichtete Entwicklung bei dem Land und den Kommunen aufweisen.

Der Prüfbericht ist im FAG-Beirat in den Sitzungen vom 3. und 28. Juni 2019 erörtert worden.

IV. Auswertung des Gutachtens und Einigungsprozess

Die Arbeitsgruppe und der FAG-Beirat beschäftigten sich umfassend mit den Ergebnissen des Folgegutachtens sowie mit den Verteilungswirkungen des 2-Ebenen-Modells im Vergleich zum 3-Säulen-Modell. Bei dem Vergleich der beiden Modelle ist das 3-Säulen-Modell um die für das Jahr 2020 anstehenden Überprüfungen und Anpassungen aktualisiert worden. Aufgrund der Umverteilungseffekte, die insbesondere der Stärkung der Ausgleichsmechanismen dienen, würden bei einer Umstellung ohne Übergangsregelungen die kreisangehörigen Zentren teilweise deutliche Zuweisungsverluste erleiden. Deshalb wurde das Modell der Gutachter um eine zusätzliche, zeitlich jedoch begrenzte Zuweisung für Zentren ergänzt. Letztendlich wurden vier Modellvarianten verglichen.

Bei dem Vergleich der Modelle wurde deutlich, dass bei dem bestehenden 3-Säulen-Modell auch in der aktualisierten Variante die Verteilungswirkung weniger positiv ausgeprägt waren als bei dem 2-Ebenen-Modell, da die steuerschwachen Gemeinden geringere Reformeffekte als die steuerstarken Gemeinden aufwiesen. Auch waren die Reformeffekte bei den großen kreisangehörigen und kreisfreien Städten geringer. In Anbetracht des Umstandes, dass bedeutsame Verteilungsregelungen wie das Verteilungsverhältnis zwischen Gemeinde- und Kreisaufgaben bei der Bestimmung der Teilschlüsselmassen nach § 11 Absatz 2 Satz 3 FAG M-V (geltende Fassung) oder die Zuweisungen für übergemeindliche Aufgaben nach § 16 FAG M-V (geltende Fassung) nicht aufgrund einer finanzwissenschaftlichen Untersuchung ermittelt, sondern politisch bestimmt worden waren, bestanden erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken, das alte Zuweisungssystem beizubehalten. Der FAG-Beirat konzentrierte sich daher bei seiner Analyse nur noch auf das 2-Ebenen-Modell und dessen Auswirkungen unter Berücksichtigung aktueller Steuerdaten. Bei der Erörterung der Verteilungswirkung des 2-Ebenen-Modells wurde insbesondere das Ob und Wie einer Übergangszuweisung für die zentralen Orte erörtert und die Ausgestaltung einer Absenkung der Kreisumlagegrundlagen um die sogenannten „Windfall-Profits“ diskutiert.

Neben der Frage der horizontalen Verteilung und der Wirkmechanismen hatten die kommunalen Landesverbände und die Vertreter der Kommunen gerade auch vor dem Hintergrund nicht getätigter Investitionen seitens der Kommunen die Auskömmlichkeit der Finanzausstattung der Kommunen problematisiert und zusätzliche Landesmittel für eine Investitionspauschale gefordert. Ebenso wurde der bei der Kostenermittlung der Aufgabewahrnehmung des übertragenen Wirkungskreises zugrunde gelegte Selbstbehalt in Höhe von 7,5 Prozent infrage gestellt sowie eine vorzeitige Berücksichtigung von Kosten im Falle eines Aufgabenaufwuchses gefordert. Auch verlangten die kommunalen Landesverbände und Vertreter der Kommunen eine konsequente Umsetzung der Neuausrichtung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, ohne dass die bislang aufgrund der bisherigen IFG-Mittel und Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (im Folgenden SoBEZ) erfolgten Abzugsbeträge bei der Festsetzung der Verbundmasse beibehalten werden sollten.

Nach intensiven Besprechungen zwischen der Landesregierung und den kommunalen Landesverbänden sowie den Vertretern der Kommunen kam am 5. März 2019 hinsichtlich der horizontalen Umstrukturierung sowie der Berücksichtigung einer angemessenen vertikalen Finanzausstattung eine Einigung über die Novellierung des kommunalen Finanzausgleichs 2020 zustande gekommen. Die Landesregierung verständigte sich mit den Vertretern der Kommunen und den kommunalen Landesverbänden auf folgendes als Anlage 1 beigefügtes 10-Punkte-Papier.

Allerdings gab es hinsichtlich der vertikalen Finanzverteilung noch weitere offene Punkte, die noch nicht abschließend geklärt werden konnten. Diese umfassten insbesondere die Bestimmung der kommunalen Beteiligungsquote, den Umgang mit den bislang gebildeten Abzugsbeträgen für die ehemaligen IFG-Mittel und SoBEZ (Ziffer 7 des 10-Punkte-Papiers) sowie die zukünftige Ausgestaltung des Kommunalen Ausgleichsfonds Mecklenburg-Vorpommern (Ziffer 9 des 10-Punkte-Papiers). Über die noch offenen Punkte ist in einem Fortsetzungsgespräch am 24. September 2019 eine Einigung zwischen der Landesregierung und den kommunalen Landesverbänden (siehe Anlage 2) erzielt worden.

V. Eckpunkte der Neufassung des FAG M-V: Umsetzung der gutachterlichen Empfehlung und der Vereinbarungen zwischen der Landesregierung und den kommunalen Landesverbänden

1. Einigung zur Umstrukturierung des horizontalen Finanzausgleichssystems entsprechend der gutachterlichen Empfehlungen

Die Landesregierung und die Kommunen haben sich mit der Einigung vom 5. März 2019 darauf verständigt, die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Land zu fördern und für die Zukunft nachhaltig zu sichern. Um allen Gemeinden, Städten und Landkreisen im Land die Möglichkeit zu geben, ihre Aufgaben angemessen zu erfüllen, haben sich die Landesregierung und die Vertreter der Kommunen sowie die kommunalen Landesverbände darauf verständigt, den kommunalen Finanzausgleich neu zu gestalten.

Eine zentrale Aussage der Einigung vom 5. März 2019 ist die bedarfsgerechtere Ausgestaltung des Finanzausgleichssystems. Um der heterogenen Gemeindefstruktur und der Disparität im Land zwischen großen Städten mit übergemeindlichen Aufgaben, kleineren Städten und Gemeinden in wirtschaftlich prosperierenden Regionen und Gemeinden in ländlichen Gebieten dauerhaft gerecht zu werden, ist es entsprechend der Ziffer 1 des geeinten 10-Punkte-Papiers erforderlich, den zwischengemeindlichen Finanzausgleich umzustrukturieren und so den unterschiedlichen Finanzbedarfen Rechnung zu tragen. Das bestehende Finanzausgleichssystem soll daher mit diesem Gesetzentwurf entsprechend den gutachterlichen Empfehlungen von dem 3-Säulen-Modell auf ein 2-Ebenen-Modell mit einer Unterteilung der Schlüsselmasse in eine Teilschlüsselmasse für Gemeindeaufgaben und eine für Kreisaufgaben umgestellt werden. Dabei werden die seitens der Gutachter vorgeschlagenen Nebenansätze für die Gemeindeebene und die Kreisebene aufgenommen. Die Neuregelungen dieser Finanzzuweisungen finden sich in den §§ 15 bis 20 des Gesetzentwurfs. Die Aufteilung der Gesamtschlüsselmasse und die Festlegung der Bedarfsansätze sollen vier Jahre nach Inkrafttreten der Neufassung des FAG M-V gutachterlich erneut untersucht werden, um aktuellen Entwicklungen und den Finanzbedarfen der Kommunen entsprechend Rechnung zu tragen (§ 21 des Gesetzentwurfs).

Auch folgt der Gesetzentwurf der Empfehlung der Gutachter zur Auflösung der Vorwegabzüge für übergemeindliche Aufgaben, für Schülerbeförderung und für ÖPNV (§§ 16 bis 18 FAG M-V geltende Fassung) zwecks Stärkung der Gesamtschlüsselmasse. Insbesondere die Auflösung des Vorwegabzuges für übergemeindliche Aufgaben stellt ein Kernelement der Novellierung des Finanzausgleichssystems dar. Der Vorwegabzug sieht derzeit eine einwohnerbezogene Zuweisung von 137,3 Millionen Euro vor. Die Zuweisungskriterien wurden in der Vergangenheit nicht finanzwissenschaftlich untersucht, sondern politisch festgesetzt. Allein dieser Umstand würde bei einer Aufrechterhaltung dieses Vorwegabzuges ein nicht geringes Prozessrisiko darstellen. Des Weiteren stünde die Beibehaltung dieses Vorwegabzuges mit der steuerkraftunabhängigen Verteilung der Mittel einer bedarfsgerechten Zuweisung und damit einem Ausgleich fehlender Steuerkraft und unterschiedlicher Belastungen entgegen. Es ist davon auszugehen, dass gerade auch die Zuweisungen aus diesem Vorwegabzug in den vergangenen Jahren das Auseinanderdriften zwischen steuerstarken und steuerschwachen Gemeinden weiter verstärkt haben. Die seitens des Städte- und Gemeindetages Mecklenburg-Vorpommern e. V. (im Folgenden Städte- und Gemeindetag) geforderte Alternativberechnung mit der Beibehaltung dieses Vorwegabzuges ist aus den oben dargelegten Gründen nicht umgesetzt worden.

Auch ist die von einigen Kommunen, insbesondere von Grundzentren vorgetragene Forderung, den § 16 FAG M-V geltende Fassung zu erhalten, aus rechtlichen Gründen zurückzuweisen, da die darin geregelten Zuweisungen nicht begründbar sind. Um etwaige negative Reformeffekte, die durch die Umstrukturierung entstehen, abzumildern, ist in Abweichung vom Gutenachtervorschlag eine Übergangszuweisung an die kreisangehörigen Zentren für fünf Jahre vorgesehen. Im Rahmen der Überprüfung der horizontalen Verteilung wird auch die Angemessenheit der Finanzausstattung der Grundzentren analysiert werden.

Bei der Berechnung der gemeindlichen Steuerkraft wird infolge der Einführung des 2-Ebenen-Modells auf einheitliche Nivellierungshebesätze abgestellt. Jedoch werden statt der landesweit sich rechnerisch ergebenden Nivellierungshebesätze die Nivellierungshebesätze für die Grundsteuer A, Grundsteuer B und Gewerbesteuer für die nächsten vier Jahre gesetzlich in § 18 festgesetzt, um so der Entwicklung einer Hebesatzspirale entgegenzuwirken. Dies entspricht auch dem Beschluss des FAG-Beirates vom 11. Mai 2017 (Ziffer 5). Vorbereitend auf die Einführung eines einheitlichen Nivellierungshebesatzes wurde bereits durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes vom 14. Februar 2018 (GVObI. M-V S. 54) ab 2018 eine Übergangsregelung mit gesetzlich festgesetzten Nivellierungshebesätzen geschaffen, die zu einer Annäherung der Nivellierungshebesätze beider Gemeindegruppen führte (siehe Begründung zum Gesetzentwurf, Landtagsdrucksache 7/1129, Seiten 52 bis 56).

Der Ausgleich fehlender Bedarfe erfolgt entsprechend den gutachterlichen Vorgaben mit 60 Prozent. Der Ausgleich unterdurchschnittlicher Finanzkraft wird mit der Einführung einer relativen Mindestfinanzausstattung in § 16 des Gesetzentwurfs geregelt. Sofern die Finanzkraft einer Gemeinde unter 90 Prozent der durchschnittlichen Finanzkraft aller Gemeinden liegt, erfolgt ein Ausgleich der Differenz zu 90 Prozent durch eine zusätzliche Schlüsselzuweisung. Die Festlegung dieser hohen Mindestfinanzausstattung ist vor dem Hintergrund der starken Spreizung der Steuereinnahmen der Gemeinden gerechtfertigt.

In Abweichung vom Gutachtervorschlag, pauschal die Kreisumlagegrundlagen um die sogenannten „Windfall-Profits“ abzusenken, erfolgt in diesem Gesetzentwurf in § 30 Absatz 3 eine Absenkung der Kreisumlagegrundlagen im Jahr 2020 individuell für jeden Landkreis, um damit der unterschiedlichen Umlagekraft und Anspannung des Kreisumlagesatzes der Landkreise gerecht zu werden. Die individuelle Absenkung erfolgt höchstens bis zum landesdurchschnittlichen Absenkungsprozentsatz. Die individuelle Absenkung wird in den Jahren 2021 bis 2022 reduziert. Ab dem Jahr 2023 erfolgt keine Absenkung mehr.

2. Vereinbarungen zwischen der Landesregierung und den kommunalen Landesverbänden zur vertikalen Finanzverteilung

Trotz der umfassenden Einigung von 5. März 2019 waren noch Fragen zur vertikalen Finanzverteilung ungeklärt. Diese betrafen insbesondere den Abzugsbetrag für die ehemaligen IFG-Mittel und SoBEZ in Höhe von 195,3 Millionen Euro von der Verbundmasse sowie die Ausgestaltung des Kommunalen Ausgleichsfonds Mecklenburg-Vorpommern.

Aus Sicht der kommunalen Landesverbände sollten anteilig Fördermittel in Höhe des kommunalen Anteils an dem Abzugsbetrag von rund 66 Millionen Euro auf die Kommunen übertragen werden. Eine entsprechende Einigung mit den Förderressorts kam bis zum 30. Juni nicht zustande (vergleiche Ziffer 7 des 10-Punkte-Papiers). Aus Sicht der Förderressorts könne eine anteilige Mittelübertragung dazu führen, dass die Förderprogramme in Gänze nicht mehr umgesetzt werden könnten.

Darüber hinaus konnte keine Einigung zwischen der Landesregierung und den kommunalen Landesverbänden hinsichtlich des Zeitpunkts sowie der Kriterien der Zuführung in den Kommunalen Ausgleichsfonds Mecklenburg-Vorpommerns und der Entnahmekriterien bis zum 30. Juni erzielt werden (vergleiche Ziffer 9 des 10-Punkte-Papiers). Nach Auffassung der kommunalen Landesverbände sollte zuerst, bevor eine automatisierte Zuführung in den Ausgleichsfonds erfolgt, die weitgehende Entschuldung der Kommunen erfolgen.

Zudem kritisierten die kommunalen Landesverbände das Verfahren zur Überprüfung der kommunalen Beteiligungsquote und das Ergebnis des Prüfberichtes, da aus deren Sicht die Finanzkennziffern nicht entsprechend ausgewertet und gewichtet worden seien. Auch befürchteten die Verbände, dass aufgrund der geänderten Ausgabenpolitik des Landes die Beteiligungsquote weiter absinken könnte und forderten die Einführung einer Mindestbeteiligungsquote.

Die Landesregierung hat daraufhin einen Kompromissvorschlag unterbreitet, welcher die Auflösung des bislang gebildeten Abzugsbetrages von 195,3 Millionen Euro für ehemalige IFG-Mittel und SoBEZ bei gleichzeitiger Fortsetzung der Förderung des Landes vorsah. Nach dem Vorschlag entstünden wegen der vorgenannten Fortsetzung der Förderprogramme dem Land Mehrausgaben in Höhe von rund 66 Millionen Euro. Um diesen Betrag wäre die Beteiligungsquote zugunsten des Landes anzuheben, was zu einer Anhebung der Landesquote um 0,822 Prozentpunkte auf 66,659 Prozent führe, die kommunale Quote würde sich entsprechend auf 33,341 Prozent reduzieren. Diesem Anspruch des Landes würde der mögliche Anspruch der Kommunen auf Anhebung ihrer Beteiligungsquote für die kommunale Infrastrukturpauschale in Höhe von 60 Millionen Euro gegenübergestellt. Das ergäbe eine Anhebung der kommunalen Quote um 0,748 Prozentpunkte auf 34,089 Prozent bei entsprechender Reduzierung der Landesquote auf 65,911 Prozent. Mit dem Vorschlag hat das Land sich bereit erklärt, von einem Ausgleich der verbleibenden Differenz abzusehen. Die kommunale Beteiligungsquote von 34,163 Prozent (Landesquote von 65,837 Prozent) bliebe daher bestehen. Im Ergebnis erhöhten sich damit die Finanzausgleichleistungen des Landes an die Kommunen jährlich um weitere rund 6 Millionen Euro. Dieser Vorschlag setzte voraus, dass die laut Prüfbericht festgestellte Absenkung der kommunalen Beteiligungsquote um 0,333 Prozentpunkte auf 34,163 Prozent erfolgt, die eine Absenkung der kommunalen Finanzausstattung um rund 26 Millionen Euro zur Folge hat.

Hinsichtlich der Befürchtung der Verbände, dass aufgrund der geänderten Ausgabenpolitik des Landes die Beteiligungsquote weiter abgesenkt werden könnte, ist eine Glättung bestimmter Netto-Ausgaben vorgeschlagen worden. Zusätzlich erklärte das Land sich bereit, im kommenden Doppelhaushalt auf einen Sicherheitsabschlag zur Konjunkturvorsorge von den Steuereinnahmen zu verzichten. Dadurch würden sich die Finanzausgleichleistungen für 2020 um 67 Millionen Euro erhöhen, sodass die Kommunen trotz der im Rahmen der Mai-Steuerschätzung leicht reduzierten Prognose für die eigenen Steuern im Ergebnis nicht schlechter dastünden, als am 5. März 2019 zwischen Landesregierung und kommunalen Landesverbänden vereinbart.

Von diesen zusätzlichen Mitteln in Höhe von 42 und 43 Millionen Euro in den Jahren 2020 und 2021 sollen jeweils 15 Millionen Euro der Schlüsselmasse entnommen werden, um hieraus die Verlängerung der Übergangszuweisung an die kreisangehörigen Zentren von drei auf fünf Jahre zu finanzieren. Die restlichen Mittel (in 2020 27 Millionen Euro, in 2021 28 Millionen Euro) sollten die Schlüsselmasse erhöhen.

Dieser seitens der Landesregierung vorgetragene Kompromissvorschlag ist auf Arbeitsebene am 26. August und 3. September 2019 vorab erörtert worden. Bei dem Fortsetzungsgespräch am 24. September 2019 haben sich die Landesregierung und die kommunalen Landesverbände darauf geeinigt, dem Kompromissvorschlag grundsätzlich zuzustimmen. Im Ergebnis der Verhandlungen zwischen der Landesregierung und den kommunalen Landesverbänden sind folgende Eckpunkte zur vertikalen Finanzverteilung vereinbart worden:

- Entsprechend dem Prüfbericht zur Überprüfung der kommunalen Beteiligungsquote wird die Beteiligungsquote um 0,333 Prozentpunkte auf 34,163 Prozent abgesenkt. Im FAG-Beirat soll das Verfahren zur Überprüfung der kommunalen Beteiligungsquote noch objektiviert werden. Im Jahr 2020 ist zu klären, wie die vier zusätzlichen Finanzkennziffern bei der Bewertung des rechnerischen Ergebnisses der Netto-Ausgaben von Land und Kommunen berücksichtigt und gewichtet werden.
- Um eine gleichmäßigere Ausgabenentwicklung zu erreichen, erklärt sich das Land zudem bereit, im Rahmen künftiger Prüfberichte die durch die Zuführungen an die Sondervermögen „Breitbandausbau in Mecklenburg-Vorpommern“, „Schienenpersonennahverkehr Mecklenburg-Vorpommern“, „Zukunftsfähige Feuerwehr Mecklenburg-Vorpommern“ und den „Strategiefonds des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ ansteigenden Nettoausgaben zu glätten. Maßgeblich bei der Berücksichtigung der Nettoausgaben ist der tatsächliche Mittelabfluss aus den Sondervermögen in den jeweiligen Jahren.
- Die Auflösung des bislang gebildeten Abzugsbetrages von 195,3 Millionen Euro für ehemalige IFG-Mittel und SoBEZ erfolgt bei gleichzeitiger Fortsetzung der Förderung durch das Land. Das Land sichert in Ansehung der Auflösung des Abzugsbetrages zu, die Fördermaßnahmen des Landes zugunsten der Kommunen mindestens für den Doppelhaushalt 2020/2021 weiterzuführen, was zu Mehrausgaben seitens des Landes in Höhe von rund 66 Millionen Euro und zu einem entsprechenden Anspruch auf Anhebung der Beteiligungsquote des Landes führt. Diesem Anspruch des Landes wird der mögliche Anspruch der Kommunen auf Anhebung der Beteiligungsquote für die kommunale Infrastrukturpauschale in Höhe von 60 Millionen Euro gegenübergestellt. Das Land erklärt sich bereit, von einem Ausgleich der verbleibenden Differenz abzusehen. Die kommunale Beteiligungsquote in Höhe von 34,163 Prozent (Landesquote von 65,837 Prozent) bleibt daher bestehen. Im Ergebnis erhöhen sich damit die Finanzausgleichleistungen des Landes an die Kommunen jährlich um weitere rund 6 Millionen Euro.

- Das Land verzichtet zudem darauf, im kommenden Haushalt einen Sicherheitsabschlag zur Konjunkturvorsorge von den Steuereinnahmen zu bilden. Im Hinblick auf die Spitzabrechnung für die Jahre 2020 und 2021 wird für einen Teilbetrag der Finanzausgleichsleistungen von 67 Millionen Euro, der den Kommunen nach den Planungen des Landes für die Haushaltsjahre 2020 und 2021 durch Auflösung der Sicherheitsabschläge bei den Steuern und steuerinduzierten Einnahmen zusätzlich zufließen soll, eine Sonderregelung getroffen. Für diesen Teilbetrag der Finanzausgleichsleistungen soll die tatsächliche Entwicklung der Einnahmen in den Jahren 2020 und 2021 keine Auswirkungen haben.
- Unter Berücksichtigung der Wirkungen aus der Anpassung der Beteiligungsquote, dem Verzicht des Landes auf einen Differenzausgleich aus der Auflösung des Abzugsbetrages, des Verzichts auf den Sicherheitsabschlag im Landeshaushalt sowie der Mai-Steuerschätzung 2019 ergeben sich gegenüber der Vereinbarung vom 5. März 2019 zusätzliche Mittel zugunsten der Kommunen in Höhe von 42 Millionen Euro in 2020 und 43 Millionen Euro in 2021, sodass den Kommunen im Jahr 2020 im Vergleich zum Jahr 2019 352 Millionen Euro einschließlich eigener Steuermehreinnahmen mehr zur Verfügung stehen. Der Anteil der aus Landesmitteln finanzierten Gesamtschlüsselmasse umfasst im Jahr 2020 nun rund 962 Millionen Euro statt 664 Millionen Euro im Jahr 2019.
- Der Forderung der Kommunen nach zeitlicher Aufschiebung der Zuführungen zum Kommunalen Ausgleichsfonds Mecklenburg-Vorpommern wird entsprochen. Die Kriterien für zukünftige Zuführungen und Entnahmen ab dem Jahr 2022 werden im Jahr 2020 im FAG-Beirat noch abgestimmt.

Zusätzlich zu diesen die vertikale Finanzverteilung betreffenden Punkten einigten sich die Beteiligten in der Fortsetzungsverhandlung auf weitere folgende Punkte:

Hinsichtlich des KdU-Überhangs infolge der Änderung des Transferweges für das 5-Milliarden-Euro-Entlastungspaket sind die Bundesmittel, die dem Land über den Gleichmäßigkeitsgrundsatz anteilig an den zusätzlichen Umsatzsteuereinnahmen der Gemeinden zustehen, an die Landkreise und kreisfreien Städte auch in den Jahren 2021 und 2022 weiterzuleiten.

Es soll einen Dünnbesiedlungsfaktor eingeführt werden, der bei den Zuweisungen für die Landkreise für die Aufgabenwahrnehmung des übertragenen Wirkungskreises von 0,66 Prozent je unterdurchschnittlichem Einwohner je Quadratkilometer berücksichtigt.

Der Landesrechnungshof soll vonseiten des Landes gebeten werden, ergänzend zu seiner eigenen Prüfung ein Gutachten zu den Kosten für die Wahrnehmung der Aufgaben der Kommunen im übertragenen Wirkungskreis in Auftrag zu geben.

Das Land erklärt sich bereit, den wenigen Sonderfällen steuerstarker Gemeinden, die aufgrund der Neufassung des FAG M-V trotz hoher Steuerkraft erhebliche Verluste in ihrer Finanzausstattung erleiden und dadurch geplante investive Vorhaben nicht umsetzen können, eine Beratung anzubieten und gegebenenfalls Unterstützung im Rahmen seiner Förderprogramme zu leisten.

Hinsichtlich einer Evaluierungsklausel einigten sich die Landesregierung und die kommunalen Landesverbände darauf, die Überprüfung der Beteiligungsquote alle zwei Jahre, erstmals für das Jahr 2022 durchzuführen. Die Auswirkungen des FAG M-V sollen insgesamt alle vier Jahre, erstmals im Jahr 2024 evaluiert und die Höhe der Mindestausstattung für das Jahr 2022 überprüft werden.

Entsprechend dieser Abstimmungen ist der vorliegende Gesetzentwurf angepasst worden.

3. Eckpunkte der Neufassung des FAG M-V

Vor dem Hintergrund der Einigung vom 5. März 2019 und des Verhandlungsergebnisses vom 24. September 2019 basiert der Gesetzentwurf zur Neufassung des FAG M-V auf folgenden Eckpunkten:

1. Bedarfsgerechtere Ausgestaltung des Finanzausgleichssystems durch eine Umstellung des 3-Säulen-Modells auf das 2-Ebenen-Modell entsprechend der Empfehlung der Gutachter
2. Erheblicher Anstieg der kommunalen Finanzausstattung aufgrund von Steuerwachstum und Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehung
3. Zusätzliche Mittel aus dem Landeshaushalt
Das Land stellt dauerhaft 60 Millionen Euro zusätzliches Geld für eine Infrastrukturpauschale zur Verfügung; in den Jahren 2020 bis 2022 leistet das Land jährlich einen weiteren zusätzlichen Aufstockungsbetrag von 40 Millionen Euro. Entsprechend der Ziffern 3 und 4 der Einigung vom 5. März 2019 wird eine allgemeine Infrastrukturpauschale als Vorwegabzug von mindestens 100 Millionen Euro neu eingeführt, die der Finanzierung von notwendigen Investitionen und Instandhaltungsmaßnahmen dienen soll. Das Land finanziert diese Pauschale mit 60 Millionen Euro zusätzlichen Landesmitteln. Die kommunale Beteiligungsquote wird entsprechend angepasst.²⁴ Die restlichen 40 Millionen Euro werden der Finanzausgleichsmasse entnommen. In den Jahren 2020 bis 2022 wird diese Pauschale auf 150 Millionen Euro erhöht. Der Aufstockungsbetrag wird zu 40 Millionen seitens des Landes und zu 10 Millionen aus der FAG-Masse finanziert (§ 14 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe b).
4. Stärkung der kommunalen Eigeninvestitionskraft durch Einführung einer Infrastrukturpauschale von 100 Millionen Euro, in den Jahren von 2020 bis 2022 von 150 Millionen Euro, die Mittelgewährung erfolgt außerhalb des Schlüsselzuweisungssystems steuerkraftunabhängig und soll unabhängig von den Erfordernissen der Haushaltskonsolidierung verwandt werden können.
5. Auszahlung einer Übergangspauschale für kreisangehörige Zentren: Die kreisangehörigen Zentren erhalten zur Abmilderung negativer Reformeffekte für eine fünfjährige Übergangszeit (2020 bis 2024) zusätzlich eine Aufstockung der allgemeinen Infrastrukturpauschale. Ziffer 5 der Einigung vom 5. März 2019 aufgreifend ist in § 24 des Gesetzentwurfs vorgesehen, eine Übergangszuweisung an die kreisangehörigen Zentren zu gewähren, die sich an der Einwohnerzahl der Nahbereiche orientiert. Hierfür werden in den Jahren 2020 und 2021 jeweils 15 Millionen Euro der Schlüsselmasse entnommen. Darüber hinaus werden die aufgelaufenen positiven Abrechnungsbeträge der Jahre 2015 bis 2018 von voraussichtlich 70 Millionen Euro entsprechend der Einwohnerzahl der Nahbereiche über die fünf Jahre verteilt.

²⁴ Siehe technische Anlage zum 10-Punkte-Papier, Anlage 1.

6. Aufgrund des vom Bund geänderten Transferweges für das 5-Milliarden-Euro-Entlastungspaket erhöht sich der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer und verringert sich die Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft zulasten der Kreisebene. Der dem Land nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz aus der Erhöhung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer zusätzlich zustehende Anteil wird bis zum Jahr 2022 belastungsorientiert an die Landkreise und kreisfreien Städte weitergeleitet. Darüber hinaus wird eine Fortschreibung zugesagt, soweit und solange der Bund seinerseits an diesem Transferweg festhält.
7. Einführung einer Sonderzuweisung für besonders finanzschwache Gemeinden
Für Kommunen mit einer problematischen Haushaltslage besteht die Möglichkeit von Einzelzuweisungen. Gemeinden und Städte, die trotz erhöhter Finanzausgleichsleistungen über einen mehrjährigen Zeitraum keinen ausgeglichenen jahresbezogenen Haushalt erreichen, können Sonderzuweisungen erhalten. Hierfür wird der Vorwegabzug für Sonderbedarfszuweisungen um 11 Millionen Euro auf 30 Millionen Euro aufgestockt. Entsprechend Ziffer 6 der Einigung vom 5. März 2019 werden die Mittel für Sonderbedarfszuweisungen um 11 Millionen Euro auf 30 Millionen Euro aufgestockt. Hiervon stehen nunmehr 15 Millionen Euro für die bisherigen Sonderbedarfszuweisungen (§ 20 FAG M-V nach geltendem Recht) und 15 Millionen Euro Sonderzuweisung für besonders finanz- und strukturschwache Gemeinden zur Verfügung (§ 14 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe d).
8. Vor dem Hintergrund der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen entfällt der bislang gebildete Abzugsbetrag für die ehemaligen IFG-Mittel und die SoBEZ in Höhe von 195,3 Millionen Euro ab dem Jahr 2020. Das Land führt jedoch die Fördermaßnahmen zugunsten der Kommunen mindestens für den Doppelhaushalt 2020/2021 fort.
9. Es wird kein Abzugsbetrag für die ehemaligen Entflechtungsmittel gebildet. Der kommunale Anteil der bisher auf das Land entfallenden Entflechtungsmittel in Höhe von 27,3 Millionen Euro wird daher ab 2020 über die Erhöhung der Umsatzsteueranteile Bestandteil der Finanzausgleichsleistungen sein. Die Mittel werden zur Bewirtschaftung dem für Infrastruktur zuständigen Ministerium übertragen, um eine belastungsorientierte Verteilung der Mittel für Straßenbau und öffentlichen Personennahverkehr zu erreichen. Die Verteilung der Mittel wird mittels Rechtsverordnung geregelt.
10. Mit den aus der Erhöhung der Grunderwerbsteuer resultierenden Mehreinnahmen soll die pauschale Mittelzuweisung an die Gemeinden für Straßenbaumaßnahmen finanziert werden. Hierfür ist ein Abzugsbetrag ab 2020 in Höhe von 30 Millionen Euro vorgesehen. Alles Weitere ist dem Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes (Artikel 4) zu entnehmen.

11. Die nachhaltige Entschuldung der Kommunen zum Abbau der aufgelaufenen negativen Salden der Ein- und Auszahlungen soll in den nächsten zehn Jahren fortgesetzt werden. Zusammen mit den Mitteln für den Abbau der Wohnungsbaualtschulden aus DDR-Zeiten stehen hierfür 50 Millionen Euro zur Verfügung. Die Mittel setzen sich aus 33 Millionen Euro aus dem Kommunalen Entschuldungsfonds nach § 22a FAG M-V, aus 15 Millionen Euro ergänzende Hilfen zum Erreichen des dauernden Haushaltsausgleichs nach § 22 FAG M-V und 2 Millionen Euro aus der FAG-Masse zusammen. Zusätzlich stehen die für die Gemeindefusionen nach dem Gemeindeleitbildgesetz vorgesehenen, jedoch nicht verbrauchten Mittel von voraussichtlich bis zu 35 Millionen Euro zur Entschuldung zur Verfügung. Die Mittel sollen einerseits für Konsolidierungs- und Ergänzungszuweisungen und andererseits zur Rückführung von Krediten, die Altverbindlichkeiten im Sinne von § 3 Altschuldenhilfegesetz darstellen, eingesetzt werden und einem Kommunalem Entschuldungsfonds Mecklenburg-Vorpommern zugeführt werden.
12. Es soll Vorsorge gegen konjunkturelle Risiken durch Aufbau einer Rücklage im Kommunalen Ausgleichsfonds Mecklenburg-Vorpommern bis zu einer Höhe von 500 Millionen Euro getroffen werden. Einzelheiten sind dem Gesetzentwurf zur Änderung des Kommunalen Ausgleichsfondsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern zu entnehmen (Artikel 3). Mit der regelmäßigen Zuführung zu dem Fonds wird erst ab dem Jahr 2022 begonnen. Bis dahin werden die Kriterien für Zuführungen und Entnahmen noch im FAG-Beirat abgestimmt.
13. Es erfolgt eine unabhängige Überprüfung der Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises durch den Landesrechnungshof. Dieser wird gebeten, ergänzend zu seiner eigenen Prüfung ein Gutachten zu den Kosten für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises in Auftrag zu geben. Bis dahin wird der Selbstbehalt von 7,5 Prozent auf 3,75 Prozent rückwirkend zum 1. Januar 2019 reduziert. Darüber hinaus wird bei den Zuweisungen für die Landkreise für die Aufgabenwahrnehmung des übertragenen Wirkungskreises ein Dünnbesiedlungsfaktor von 0,66 Prozent je unterdurchschnittlichem Einwohner je Quadratkilometer berücksichtigt. Dieser Faktor wird im Rahmen der ersten Evaluierung überprüft.
14. Die Landesregierung bietet den wenigen Sonderfällen steuerstarker Gemeinden, die aufgrund der Neufassung des FAG M-V trotz hoher Steuerkraft erhebliche Verluste in ihrer Finanzausstattung erleiden und dadurch geplante investive Vorhaben nicht umsetzen können, eine Beratung und gegebenenfalls Unterstützung im Rahmen ihrer Förderprogramme an.
15. Die Überprüfung der Beteiligungsquote erfolgt alle zwei Jahre, erstmals für das Jahr 2022 (§ 6 Absatz 2 FAG M-V). Die Auswirkungen des FAG M-V insgesamt werden alle vier Jahre, erstmals im Jahr 2024 evaluiert (§ 21 Absatz 2 FAG M-V). Die Höhe der Mindestausstattung wird für das Jahr 2022 überprüft (§ 21 Absatz 1 FAG M-V).
16. Der bisherige Schwellenwert aus der Feuerschutzsteuer (Artikel 5), der das Verhältnis zwischen der ersten Rate und der zweiten (im Folgejahr nachgelagerten) Rate der Pauschalzuweisungen bestimmt, wird von 4,6 Millionen Euro auf 5,8 Millionen Euro angehoben.

VI. Finanzausstattung der Kommunen und die Finanzlage der Kommunen

Vor dem Hintergrund der Vereinbarung zur vertikalen Finanzverteilung verbessert sich die Finanzausstattung der Kommunen erheblich. Die veränderten Rahmenbedingungen aufgrund der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen und den damit in Zusammenhang stehenden Steuermehreinnahmen führen auch bei den Kommunen zu einer deutlichen Erhöhung ihrer Finanzausstattung.

1. Finanzausstattung der Kommunen auf Basis der Steuerschätzung aus Mai 2019

Die Steuereinnahmen der Kommunen haben sich ebenso wie die des Landes in den letzten Jahren positiv entwickelt. Mit der Mai-Steuerschätzung sind die erwarteten Steuerzuwächse bei den Kommunen um gut 40 Millionen Euro jährlich nach unten korrigiert worden. Im Vergleich zu 2019 sind laut Steuerschätzungen dennoch Steuermehreinnahmen bei den Kommunen von rund 34 Millionen zu erwarten. Aufgrund des Steuerwachstums und der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen steigen die Landeseinnahmen deutlich an. Bei dem Land werden Steuermehreinnahmen 592,8 Millionen Euro prognostiziert. Insgesamt ist ein Wachstum bei Land und Kommunen zu verzeichnen, sodass die Finanzausstattung der Kommunen auch in den Jahren 2020 bis 2022 stetig steigen wird (vergleiche Tabelle 1).

Aufgrund des Verzichts des Landes auf Bildung eines Sicherheitsabschlags von den Steuereinnahmeprognosen bei den Landeseinnahmen 2020/2021 kommt es zu einem weiteren Anstieg der Landeseinnahmen (siehe Tabelle 1). Da der bisherige IFG-Anteil der SoBEZ in Höhe von 195,3 Millionen Euro nicht mehr als Abzugsbetrag von den Landeseinnahmen abgesetzt, sondern aufgelöst wird, verringern sich die Abzugsbeträge von 281,6 Millionen Euro in 2019 auf 157,7 Millionen Euro in 2020. Infolge der Anpassung der Hartz-IV-SoBEZ im Ergebnis der Überprüfung 2019 sinken die Abzugsbeträge in 2020 auf 132,1 Millionen Euro.

Darin enthalten sind Abzugsbeträge für die Hartz-IV-SoBEZ, für die Kita-Betriebskosten, für das Kita-Qualitäts- und Teilhabeverbesserungsgesetz. Diese Mittel werden von dem für Soziales zuständigen Ministerium verteilt. Ein weiterer Abzug erfolgt für die Feuerschutzsteuer, die Verwendung der Mittel ist in § 4a Brandschutz- und Hilfeleistungsgesetz M-V geregelt (siehe Änderung in Artikel 5), und für die zur Kompensation der abgeschafften Straßenbaubeiträge verwendeten 30 Millionen Euro aus der Erhöhung der Grunderwerbsteuer, diesbezüglich wird auf die Änderung des Kommunalabgabengesetzes in Artikel 4 verwiesen. Die Abzugsbeträge für Asylbelastungen und Integrationsmittel betragen im Jahr 2020 29,3 Millionen Euro und im Jahr 2021 25,5 Millionen Euro.²⁵

²⁵ Die Mittel setzen sich zusammen aus 6,6 Millionen Euro für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge und 9,4 Millionen Euro für Asylbewerber (Pauschale von 670 Euro/Monat) sowie dem Landesanteil an der Länderpauschale für flüchtlingsbezogene Zwecke in Höhe von 13,3 Millionen Euro im Jahr 2020 beziehungsweise 9,4 Millionen Euro im Jahr 2021.

Tabelle 1: Entwicklung der Finanzausstattung auf Basis der Mai-Steuerschätzung

in Millionen Euro	2018 Soll	2019 Soll	2020	2021
Steuereinnahmen der Gemeinden (2018: Ist, ab 2019 Mai-Steuerschätzung)	1.306,4	1.314,0	1.348,0	1.397
Landeseinnahmen gemäß § 6 FAG M-V	6.168,3	6.221,0	6.813,8	7.037,3
Abzugsbeträge gemäß § 8 FAG M-V:	353,6	281,6	132,1	147,4
Für IFG-Anteil der Solidaripakt-SoBEZ	210,8	195,3	-	-
Für Einnahmen aus der Feuerschutzsteuer	8,4	8,4	8,6	8,8
Für Hartz-IV-SoBEZ (netto)	54,9	54,9	29,2	29,2
Für Umsatzsteuer für KiTa-Betriebskosten	18,1	16,1	16,1	16,1
Für Umsatzsteuer für Asylbelastungen und Integrationsmittel	44,8	6,7	29,3	25,5
Für Umsatzsteuer für KiTa-Kosten	16,6	-	-	-
Für Erhöhung d. Grunderwerbsteuer	-	-	30,0	30,0
Für Umsatzsteuer für KiTa-Qualitäts- und Teilhabeverbesserungsgesetz	-	-	18,8	37,7
Landeseinnahmen nach Abzugsbeträgen	5.814,7	5.939,5	6.681,7	6.889,9
Gemeindesteuern + Landeseinnahmen	7.095,7	7.270,5	8.029,7	8.286,9
Kommunaler Anteil laut Beteiligungsquote	34,496 %	34,496 %	34,163 %	34,163 %
Konkreter Anteil an Gesamteinnahmen	2.447,7	2.508,0	2.743,2	2.831,1
Abzüglich eigene Steuern ²⁶	1.281,0	1.331,0	1.348,0	1.397,0
Finanzausgleichsanspruch (Basiswert)	1.166,7	1.177,0	1.395,2	1.434,1
Aufstockungs- und Abrechnungsbeträge:	-	-	-	-
Aufstockung Familienleistungsausgleich	17,0	18,2	15,6	16,2
Ausgleich für Kostensteigerung bei § 22 FAG M-V	9,7	9,7	27,2	18,5
Aufstockung für Infrastrukturpauschale			40,0	40,0
Abrechnung Vorjahre (2015 bis 2018)			21,0	9,0
Landesanteil am 5-Milliarden-Paket im FAG	-	-	33,5	33,5
Übertragung ehem. Entflechtungsmittel			-27,3	-27,3
Übertragung Theatermittel	-24,9	-24,9	-35,8	-35,8
Finanzausgleichsleistungen (MG 01)	1.168,6	1.180,1	1.469,4	1.488,1
Veränderungen zum Vorjahr		+11,5	+289,3	+18,7
Landesanteil am 5-Milliarden-Paket	36,7	33,5	8,8	-
Summe KFA und Gemeindesteuern	2.511,7	2.527,6	2.826,2	2.885,1
Veränderungen zum Vorjahr		+15,9	+298,6	+59,0

Trotz der Absenkung der Beteiligungsquote auf 34,163 Prozent steigen die Finanzausgleichsleistungen der Kommunen auf 1.469,4 Millionen Euro im Jahr 2020 und 1.488,1 Millionen Euro im Jahr 2021. Damit erhöhen sich die Finanzausgleichsleistungen 2020 im Vergleich zum Jahr 2019 um 289,3 Millionen Euro. Von den im Jahr 2020 zur Verfügung stehenden 1.469,4 Millionen Euro entfallen 957 Millionen Euro auf die Gesamtschlüsselmasse. Hinzu kommen die wachsenden Steuereinnahmen der Kommunen in einer voraussichtlichen Höhe von rund 34 Millionen Euro.

²⁶ Für die jeweilige Haushaltsplanung berücksichtigte Werte laut Steuerschätzung von Mai 2017 für die Jahre 2018 und 2019 und laut Steuerschätzung von Mai 2019 für die Jahre 2020 und 2021.

Unter Einbeziehung des zusätzlichen Landesanteils am 5-Milliarden-Entlastungspaket von 8,8 Millionen Euro steigen die Finanzmittel der Kommunen im Jahr 2020 gegenüber dem Jahr 2019 um 298,6 Millionen Euro. Darüber hinaus sind ab 2020 die Mittel zur Verlängerung der Übergangspauschale (15 Millionen Euro) sowie die über die Einzelpläne 07 und 15 fließenden Mittel für Theater, Straßenbau und öffentlichen Personennahverkehr (38,2 Millionen Euro) zu berücksichtigen. In 2020 stehen den Kommunen gegenüber 2019 damit insgesamt rund 352 Millionen Euro mehr zur Verfügung.

2. Finanzlage der Kommunen

Die Finanzlage der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern hat sich in der Gesamtbetrachtung in den vergangenen Jahren gebessert. Seit dem Jahr 2013 liegt der Finanzierungssaldo²⁷ wieder im positiven Bereich und steigt kontinuierlich an. Im Jahr 2017 betrug der Saldo laut Kassenstatistik 291,3 Millionen Euro, im Jahr 2018 166,1 Millionen Euro.²⁸ Der Finanzierungssaldo beinhaltet auch den Saldo der Investitionstätigkeit. Abzüglich der Einnahmen haben die Kommunen im Jahr 2018 159 Millionen Euro mehr für Investitionen ausgegeben als im Jahr 2017. In der Ebenen-Betrachtung in Mecklenburg-Vorpommern stellt sich der Finanzierungssaldo für die Jahre 2015 bis 2018 im Kassenergebnis, wie Tabelle 2 zeigt, differenziert dar.

²⁷ Der positive Finanzierungssaldo stellt einen Finanzierungsüberschuss dar, der es ermöglicht, Kredite zu tilgen oder Rücklagen zu bilden. Zur Ermittlung des Finanzierungssaldos werden die bereinigten Auszahlungen von den bereinigten Einzahlungen abgesetzt. Ein negativer Saldo gibt den Betrag an, der zum Ausgleich der laufenden Verwaltungstätigkeit und der Investitionstätigkeit über die besonderen Finanzierungsvorgänge (Schuldenaufnahme, Entnahme aus Rücklagen, Schuldentilgung, Zuführung an Rücklagen) aufgewendet werden muss.

²⁸ Statistisches Amt M-V, Statistische Berichte der Gemeindefinanzen in Mecklenburg-Vorpommern 1. Januar 2018 bis 31. Dezember 2018 2018, 30. April 2019.

Tabelle 2: Finanzierungssaldo

Finanzierungssaldo in Millionen Euro²⁹	2015	2016	2017	2018
M-V gesamt	113,2	260,5	291,4	166,1
- kreisfreie Städte	8,7	51,8	84,9	18,7
- kreisangehörige Gemeinden und Ämter	88,5	134,9	154,2	106,9
- Landkreise	16,0	73,8	52,2	40,5
kreisfreie Städte im Einzelnen				
- Rostock	15,0	48,9	98,9	22,1
- Schwerin	-6,3	2,9	-14,0	-3,4
kreisangehörige Gemeinden und Ämter im Einzelnen				
- Mecklenburgische Seenplatte	19,4	21,3	32,1	33,3
- Rostock	35,7	40,1	27,1	21,6
- Vorpommern-Rügen	10,1	33,3	32,4	13,1
- Nordwestmecklenburg	3,0	15,5	11,7	9,6
- Vorpommern-Greifswald	10,4	17,2	8,4	6,6
- Ludwigslust-Parchim	9,9	16,7	25,3	18,0
Landkreise im Einzelnen				
- Mecklenburgische Seenplatte	-4,5	16,2	4,0	13,0
- Rostock	4,1	17,8	12,1	8,7
- Vorpommern-Rügen	9,6	8,9	14,3	13,1
- Nordwestmecklenburg	3,1	4,3	4,9	-5,2
- Vorpommern-Greifswald	-2,2	-0,1	13,6	13,1
- Ludwigslust-Parchim	5,7	17,4	20,6	-2,2

In Summe weisen die kreisangehörigen Gemeinden und Städte im Jahr 2018 einen hohen Finanzierungssaldo auf. Einen negativen Finanzierungssaldo weisen hingegen die Landeshauptstadt Schwerin sowie die Landkreise Nordwestmecklenburg und Ludwigslust-Parchim auf. Bei Betrachtung der kreisangehörigen Gemeinden fällt auf, dass die größeren Gemeinden über 20.000 Einwohner einen höheren Finanzierungssaldo haben (44,4 Millionen Euro), hingegen die kleineren Gemeinden nur einen Finanzierungssaldo von 3 Millionen Euro aufweisen.³⁰

Zu berücksichtigen ist, dass der Finanzierungssaldo nicht den Rechtsrahmen für den Haushaltsausgleich nach der Kommunalverfassung abbildet. Daher ist die kommunale Haushaltslage auf der Grundlage des Haushaltsrechts zu bewerten. Insbesondere die planmäßige Tilgung von Investitionskrediten ist für den Haushaltsausgleich in der Finanzrechnung maßgeblich, da diese durch einen entsprechenden Überschuss im Bereich der laufenden Verwaltung zu decken ist.³¹ Der Investitionssaldo (als Bestandteil des Finanzierungssaldos) ist hingegen für den Haushaltsausgleich nicht relevant.

²⁹ Rundungsdifferenzen sind darstellungsbedingt.

³⁰ Statistisches Amt M-V, Statistische Berichte der Gemeindefinanzen in Mecklenburg-Vorpommern 1. Januar 2018 bis 31. Dezember 2018 2018, 30. April 2019, Seite 5.

³¹ Seit 2017 weist das Statistische Amt M-V in seinen Statistischen Berichten der Gemeindefinanzen in Mecklenburg-Vorpommern in der Tabelle 2 bis 6, Zeile 37 auch die planmäßige Tilgung aus.

Bei Betrachtung des Saldos der Mehrauszahlung und Mehreinzahlungen aus Verwaltungstätigkeit abzüglich der von den Kommunen zu leistenden planmäßigen Tilgung ergibt sich für alle Kommunen eine positive Differenz von 237 Millionen Euro. Auch bei der Einzelbetrachtung aller kommunalen Gruppen ist stets eine positive Differenz bei Abzug der planmäßigen Tilgung von dem Saldo der Mehrauszahlung und Mehreinzahlungen aus Verwaltungstätigkeit festzustellen, wenngleich die Differenz unterschiedlich ausgeprägt ist.³²

Die statistischen Angaben sind nicht deckungsgleich mit den kommunalen Haushaltsergebnissen. Bei Betrachtungen der kommunalen Haushaltslage kommt es gemeindehaushaltsrechtlich auf den vollständigen Haushaltsausgleich an. Dieser umfasst neben dem jahresbezogenen Saldo auch die positiven oder negativen Vorträge aus Haushaltsvorjahren.

Dabei zeigt sich im Land eine deutlich unterschiedliche Situation zwischen den einzelnen kommunalen Ebenen:

Für den kreisangehörigen Raum ist festzustellen, dass die Anzahl der Kommunen, die jahresbezogen keinen Haushaltsausgleich erreichen, in der Vergangenheit erfreulicherweise gesunken ist. Der überwiegende Teil der Kommunen konnte Überschüsse erwirtschaften. Zum Gebietsstand 31. Dezember 2018 konnten von 744 Gemeinden 258 nicht den jahresbezogenen Haushaltsausgleich erreichen. 2014 waren dies noch 370 Gemeinden (von insgesamt 765 Gemeinden), die den jahresbezogenen Haushaltsausgleich nicht erreicht hatten. In Anbetracht der deutlich ansteigenden Finanzausgleichsleistungen um mehr als 300 Millionen Euro ist anzunehmen, dass weitere Kommunen allein dadurch im Jahr 2020 den jahresbezogenen Ausgleich erreichen werden.

Allerdings gibt es auch Gemeinden, die mehrere Jahre infolge den jahresbezogenen Haushaltsausgleich nicht geschafft haben. So haben 62 Gemeinden fünf Jahre hintereinander den jahresbezogenen Haushaltsausgleich nicht erreicht.

Den vollständigen Haushaltsausgleich erreichten zum 31. Dezember 2018 nach vorläufigen Angaben von 744 kreisangehörigen Gemeinden 540 (und damit 72 Prozent), sie wiesen einen positiven Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen von insgesamt rund 818 Millionen Euro aus. 204 Gemeinden erreichten den vollständigen Haushaltsausgleich nicht, sie wiesen einen negativen Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen von insgesamt rund 128 Millionen Euro aus.

Die Ebene der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte ist besonders durch negative Vorträge aus Vorjahren belastet. Obwohl nach vorläufigen Angaben alle kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte teilweise unter Einbeziehung ausgezahlter Konsolidierungshilfen den jahresbezogenen Haushaltsausgleich des Finanzhaushalts in 2018 erreicht hatten, bestand zum 31. Dezember 2018 insgesamt noch ein negativer Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen von rund 259 Millionen Euro. Lediglich eine große kreisangehörige Stadt erreichte einen positiven Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen zum 31. Dezember 2018 und damit den vollständigen Haushaltsausgleich.

³² Siehe Statistisches Amt M-V, Statistische Berichte der Gemeindefinanzen in Mecklenburg-Vorpommern 1. Januar 2018 bis 31. Dezember 2018 2018, 30. April 2019, Seite 6 ff.

Die Ebene der Landkreise ist insbesondere durch den hohen negativen Vortrag eines Landkreises geprägt. Insgesamt wiesen die defizitären Landkreise zum 31. Dezember 2018 nach vorläufigen Angaben einen negativen Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen von rund 164 Millionen Euro aus, während sich der positive Saldo der Ein- und Auszahlungen der übrigen Landkreise auf rund 62 Millionen Euro belief.

Von den 62 Gemeinden, die über fünf Jahre den jahresbezogenen Haushaltsausgleich nicht geschafft haben, weisen zudem 50 Gemeinden zum 31. Dezember 2018 einen negativen Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen auf. Weitere 13 Gemeinden mit einem negativen Saldo zum 31. Dezember 2018 haben über drei Jahre den jahresbezogenen Haushaltsausgleich nicht erreicht. Zur Unterstützung und Konsolidierung dieser Gemeinden, die mit den allgemeinen Verteilungskriterien des Finanzausgleichs nicht erreicht werden, sieht die Neufassung des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern entsprechend der Ziffer 6 der Einigung vom 5. März 2019 in § 27 die Möglichkeit der Sonder- und Ergänzungszuweisungen vor.

Insgesamt kann bei Gesamtbetrachtung der Finanz- und Haushaltslage der Kommunen, der prognostizierten Entwicklung der Gemeindesteuern sowie dem deutlichen Anstieg der Finanzausgleichsleistungen auf über 1,47 Milliarden Euro die Bestimmung der Finanzausgleichsleistung als angemessen bezeichnet werden. Unter Berücksichtigung der mit der Neufassung des Gesetzentwurfs geplanten Umstrukturierung der horizontalen Finanzverteilung wird eine bedarfsgerechtere Verteilung der Finanzausgleichsmittel erfolgen. Diese Einschätzung ist auch vor dem Hintergrund etwaiger Reformverluste insbesondere steuerstarker Kommunen und in dem Zusammenhang erhobener Vorwürfe einer unzureichenden Finanzausstattung aufrecht zu erhalten. Vor dem Hintergrund des Anstiegs der Gesamtfinanzausstattung von rund 352 Millionen Euro von 2019 auf 2020 sowie dem Umstand, dass Finanzausgleichsleistungen subsidiär zu den eigenen Einnahmen der Kommunen erfolgen, können insgesamt die mit diesem Gesetzentwurf geregelten Finanzausgleichsleistungen als angemessen angesehen werden. Damit kommt das Land seiner verfassungsrechtlichen Verpflichtung aus Artikel 73 Absatz 2 der Landesverfassung M-V nach.

Für die Gemeinden, die gleichwohl Haushaltsprobleme haben, sieht die Neufassung des FAG M-V als eine weitere Säule weitreichende und differenzierte Hilfen zur Konsolidierung entsprechend Ziffer 6 und 8 der Einigung vom 5. März 2019 vor.

So wird insbesondere die Sonderbedarfszuweisung um ein weiteres Instrument der Sonderzuweisung für besonders struktur- und finanzschwache Gemeinden ergänzt und die Mittel für diese Zuweisungen auf 30 Millionen Euro erhöht (Ziffer 6). Für die Fortsetzung der nachhaltigen Entschuldung stehen zudem 50 Millionen Euro zur Verfügung (Ziffer 8).

Für Sonderfälle steuerstarker Gemeinden, die aufgrund der Umstrukturierung trotz hoher Steuerkraft erhebliche Verluste in ihrer Finanzausstattung erleiden und dadurch geplante investive Vorhaben nicht umsetzen können, bietet die Landesregierung eine Beratung und gegebenenfalls Unterstützung im Rahmen ihrer Förderprogramme an.

VII. Konsolidierungshilfen

Ausgehend von der Haushaltslage der Kommunen zum 31. Dezember 2018 und unter Einbeziehung noch auszahlender Konsolidierungshilfen und eigener Anstrengungen der Kommunen wird eingeschätzt, dass in 2020 ein Konsolidierungsbedarf (Umfang verbleibender negativer Vorträge) von insgesamt etwa 445 Millionen Euro bestehen wird. Davon entfallen etwa

- 120 Millionen Euro auf die Landkreise,
- 195 Millionen Euro auf die großen kreisangehörigen und kreisfreien Städte
- 130 Millionen Euro auf die kreisangehörigen Gemeinden.

Mit den im Kommunalen Entschuldungsfonds Mecklenburg-Vorpommern für Konsolidierungszwecke zur Verfügung stehenden Mitteln in Höhe von 25 Millionen Euro jährlich und den voraussichtlich zum 31. Dezember 2019 nicht verbrauchten Mitteln für Konsolidierungszuweisungen im Zusammenhang mit Gemeindezusammenschlüssen in Höhe von voraussichtlich 35 Millionen Euro stehen in dem angestrebten Konsolidierungszeitraum von längstens zehn Jahren insgesamt 285 Millionen Euro für die Haushaltskonsolidierung zur Verfügung. Da die Kommunen auch weiterhin eigene Beiträge zum Abbau ihrer Haushaltsdefizite erwirtschaften werden, sind die über das FAG M-V zur Verfügung stehenden Mittel auskömmlich, um den Abbau der 2020 voraussichtlich bestehenden negativen Vorträge zu ermöglichen.

Mit § 27 werden die Ziffern 6 und 8 der Vereinbarung vom 5. März 2019 umgesetzt. Gemäß Ziffer 5 der Vereinbarung stehen 15 Millionen Euro als Sonderzuweisung für Gemeinden mit besonderer Finanz- und Strukturschwäche zur Verfügung, hierzu enthält Absatz 2 Regelungen. Darüber hinaus soll gemäß Ziffer 8 der Vereinbarung die nachhaltige Entschuldung der kommunalen Ebene fortgesetzt werden. Langfristig strebt die Landesregierung im Rahmen einer Entschuldungskonzeption an, die Kommunen im Laufe von zehn Jahren von ihren bis zum 31. Dezember 2018 aufgelaufenen negativen Salden der Ein- und Auszahlungen zu entlasten. Hierzu enthalten die Absätze 1 und 2 die wesentlichen Regelungen.

§ 27 legt fest, wie und unter welchen Voraussetzungen Gemeinden oder Landkreisen, die negative Salden der laufenden Ein- und Auszahlungen ausweisen, Hilfen zum Erreichen des Haushaltsausgleichs, die aus dem Kommunalen Entschuldungsfonds Mecklenburg-Vorpommern finanziert werden (vergleiche § 26), oder Sonderzuweisungen, für die Mittel gemäß § 25 bereitgestellt werden, erhalten können. Die Regelungen orientieren sich im Sinne der angestrebten Fortsetzung der nachhaltigen Entschuldung an dem bisherigen Verfahren für die sogenannte „1 zu 1-Regelung“, das sich grundsätzlich bewährt hat. Das System der Hilfen zum Erreichen des Haushaltsausgleichs wird insgesamt neu geordnet. So entfallen die bisherigen Hilfsinstrumente Fehlbetragszuweisungen und weitergehenden Konsolidierungshilfen, da diese nur eine geringe Anzahl an Gemeinden, die finanzielle Hilfen benötigen, erreicht haben und insbesondere letzteren ein aufwendiges Verwaltungsverfahren zugrunde lag. Im Sinne der Effektivität und Effizienz der Hilfestellung bestand mithin Nachsteuerungsbedarf. Die Zuweisungen sollen künftig nach pauschalisierten Kriterien in einem einfachen, transparenten Verfahren ausgereicht werden.

Grundsätzlich wird künftig allen Gemeinden und Landkreisen, die negative Salden der laufenden Ein- und Auszahlungen ausweisen, ermöglicht, in einem Zeitraum von längstens zehn Jahren den Ausgleich des Finanzhaushalts zu erreichen. Zuweisungen zum Erreichen des Haushaltsausgleichs werden im Sinne einer Hilfe zur Selbsthilfe höchstens in der Höhe gewährt, wie diese zur Erreichung des vollständigen Ausgleichs des Finanzhaushalts erforderlich sind.

Da die bisherigen Konsolidierungsinstrumente vollständig entfallen, werden die Hilfen nicht ausschließlich auf die bis zum 31. Dezember 2018 entstandenen negativen Salden begrenzt. Diese bilden lediglich den finanziellen Rahmen für die Zielsetzung des vollständigen Abbaus der negativen Salden innerhalb von zehn Jahren, dies kann für neu entstehende Salden nicht gewährleistet werden. Als erforderliches Korrektiv zu den nach allgemeinen Kriterien bestimmten Finanzausgleichsleistungen muss es gleichwohl auch weiterhin individuelle Hilfsinstrumente für neu entstehende unvermeidbare Haushaltsdefizite geben, sodass auch nach dem 31. Dezember 2018 zu verzeichnende negative Salden in einer umfassenden Konsolidierungskonzeption mit in den Blick zu nehmen sind. Dies betrifft insbesondere auch die Gemeinden, die nach Auswertungen der Gutachter bereits seit fünf Jahren jahresbezogen defizitär sind, derzeit den Haushaltsausgleich aber noch über positive Vorträge aus Haushaltsjahren sichern können, soweit der jahresbezogene Haushaltsausgleich auch mit dem neuen Finanzausgleichsgesetz für diese Gemeinden nicht erreichbar ist. Dass dennoch keine Fehlanreize zur Erwirtschaftung neuer negativer Salden gesetzt werden, ist wie bisher durch die im Rahmen der kommunalen Haushaltsplanung und -wirtschaft einzuhaltenden gesetzlichen Bestimmungen und deren gegebenenfalls rechtsaufsichtliche Durchsetzung zu gewährleisten. Zudem entspricht die Erwirtschaftung von Haushaltsdefiziten auch nicht der kommunalen Interessenlage, da defizitäre Haushalte engen Restriktionen in bei der Planung und Umsetzung von Investitionsvorhaben, bei Fördervorhaben und freiwilligen Leistungen unterliegen. Da Konsolidierungshilfen erst in Folgejahren greifen können, würde die Kommune im Ergebnis über mehrere Jahre diese Einschränkungen hinnehmen müssen. Die bisherigen Praxisverfahren mit der pauschalen sogenannten „1 zu 1-Regelung“ sind sowohl aus kommunaler als auch rechtsaufsichtlicher Sicht deutlich positiv, daher knüpft der Beschluss vom 5. März 2019 auch an eine Fortsetzung der nachhaltigen Entschuldung an.

Zu unterscheiden ist bei defizitären Gemeinden und Landkreisen zwischen solchen, die durch negative Vorträge aus Haushaltsvorjahren belastet sind, jedoch jahresbezogen positive Salden zur Rückführung dieser Vorträge aus eigener Kraft erwirtschaften, und solchen mit negativen Salden der laufenden Ein- und Auszahlungen, die dauerhaft weiter aufwachsen, da nicht einmal der jahresbezogene Ausgleich erreicht wird. Für beide Gruppen wird es künftig Hilfsinstrumente nach pauschalisierten Kriterien geben. Auch wenn diese nicht mehr den individuellen Rahmenbedingungen vor Ort angepasst werden können und dadurch den Umständen des Einzelfalls gegebenenfalls nicht Rechnung getragen werden kann, wiegen die Vorteile der Verteilung der Hilfen nach Pauschalkriterien die möglichen Nachteile deutlich auf. So erhalten künftig nicht mehr nur wenige Einzelfälle finanzielle Hilfen, sondern alle defizitären Gemeinden und Landkreise erhalten einen niedrigschwelligen und zeitnahen Zugang zu finanziellen Hilfen zum Haushaltsausgleich, sofern sie diesen nicht aus eigener Kraft erreichen konnten. Unabhängig von möglichen finanziellen Hilfen besteht gleichwohl die kommunalverfassungsrechtliche Verpflichtung der Gemeinden und der Landkreise, alle zumutbaren Maßnahmen zu ergreifen, um den Haushalt jährlich in Planung und Rechnung auszugleichen. Sofern die Gemeinde oder der Landkreis dieser Verpflichtung nicht hinreichend Rechnung tragen sollte, wäre dies im Rahmen der rechtsaufsichtlichen Entscheidungen zur Haushaltssatzung aufzugreifen.

Mit den Sonder- und Ergänzungszuweisungen sowie den Konsolidierungszuweisungen werden wirksame Mechanismen zur Sicherung der finanziellen Leistungsfähigkeit für die Kommunen geschaffen, deren jahresbezogener Haushaltsausgleich durch den Steuerkraftausgleich im Finanzausgleich nicht sichergestellt werden kann oder die durch negative Vorträge aus Haushaltsvorjahren belastet sind. Gleichzeitig sind jedoch auch die Gemeinden und Landkreise gehalten, zumutbare eigene Anstrengungen zur Erreichung des Haushaltsausgleichs zu ergreifen.

Zu Artikel 2 - Verbundquotenfestlegungsgesetz 2020/2021

Gemäß § 7 Absatz 1 Satz 1 FAG M-V geltende Fassung stellt das Land in jedem Haushaltsjahr den Kommunen Anteile aus seinen Einnahmen aus Steuern (Gemeinschaftssteuern, Landessteuern, Landesanteil an der Gewerbesteuerumlage und der Gewerbesteuer in gemeindefreien Gebieten), dem bundesstaatlichen Finanzausgleich einschließlich der Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) sowie seinen Einnahmen vom Bund zum Ausgleich für den Wegfall der Kraftfahrzeugsteuer und der LKW-Maut zur Verfügung, deren Höhe nach § 7 Absatz 2 und 3 FAG M-V geltende Fassung bestimmt wird. Wegen des engen Zusammenhangs zum jährlichen Landeshaushaltsplan wird die Verbundquote nicht im FAG M-V selbst, sondern in Artikel 2 § 1 des vorliegenden Gesetzentwurfs bestimmt. Damit wird auch die Vorgabe in Artikel 106 Absatz 7 des Grundgesetzes zur Beteiligung der Kommunen an den Gemeinschaftssteuern durch die landesgesetzliche Bestimmung einer Verbundquote umgesetzt.

Die für die Jahre 2020 und 2021 notwendigen Daten (Einnahmen des Landes aus Steuern, bundesstaatlichem Finanzausgleich einschließlich BEZ und Einzahlungen aus Gemeindesteuern Mecklenburg-Vorpommern) liegen als regionalisierte Ergebnisse der Steuerschätzung vom Mai 2019 vor.

Seit 2012 muss entsprechend der Vorgabe in § 3 Absatz 5 des Kommunalen Ausgleichsfondsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern vom 5. Februar 2010 (GVOBl. M-V S. 46) die Höhe der Zuführungen sowie die jährliche Kreditaufnahme des Fonds im Gesetz zur Festlegung der Verbundquoten des Kommunalen Finanzausgleichs für das jeweilige Haushaltsjahr bestimmt werden (siehe Artikel 2 § 2 des vorliegenden Gesetzentwurfs). Dabei ist die voraussichtliche Entwicklung der Finanzsituation der Kommunen zugrunde zu legen. Vor dem Hintergrund der hier bis 2021 zu erwartenden positiven Entwicklung der kommunalen Finanzausstattung (Steigerung der Gemeindesteuern und erheblicher Anstieg bei den Finanzausgleichsleistungen in Höhe von 352 Millionen Euro im Jahr 2020) ist vorgesehen, weder eine Zuführung an noch eine Entnahme aus dem Sondervermögen vorzunehmen. Auch die Aufnahme von Krediten am Kapitalmarkt durch das Sondervermögen „Kommunaler Ausgleichsfonds Mecklenburg-Vorpommern“ ist nicht erforderlich.

Zu Artikel 3 - Kommunalen Ausgleichsfonds Mecklenburg-Vorpommern

Parallel zum Abbau der kommunalen Entschuldung ist es auch erforderlich, kontinuierlich eine kommunale Vorsorge im Hinblick auf konjunkturelle Risiken aufzubauen. Anderenfalls besteht die Gefahr, dass sich die kommunalen Haushalte im Falle einer Konjunkturkrise erneut in hohem Maße verschulden müssen.

Nach Ziffer 9 der Vereinbarung vom 5. März 2019 soll daher im bestehenden Kommunalen Ausgleichsfonds Mecklenburg-Vorpommern kontinuierlich eine Konjunkturrücklage aufgebaut werden. Diese Rücklage soll sich auf bis zu 500 Millionen Euro belaufen und im Falle von Wirtschaftskrisen eine Neuverschuldung der Kommunen vermeiden. Als Quellen sollen ab dem Jahr 2022 die positiven Abrechnungsbeträge sowie nicht durch Bescheid gebundene Mittel aus Sonderbedarfszuweisungen und dem Kommunalen Entschuldungsfonds Mecklenburg-Vorpommern herangezogen werden. Über die Kriterien der Zuführung und unter welchen Voraussetzungen eine Entnahme erfolgen soll, wird der FAG-Beirat im Jahr 2020 noch beraten.

Zu Artikel 4 - Änderung des Kommunalabgabengesetzes

Das Gesetz zur Abschaffung der Straßenbaubeiträge vom 24. Juni 2019 (GVObI. M-V S. 190) regelt den Wegfall der Straßenbaubeiträge für alle Maßnahmen, mit deren Durchführung ab dem 1. Januar 2018 begonnen wird, sowie ein Erstattungsverfahren, wonach das Land die den Gemeinden konkret entstehenden Beitragsausfälle bei Straßenbaumaßnahmen erstattet, deren Durchführung in den Jahren 2018 und 2019 beginnt.

Zur Kompensation für den Wegfall der Straßenbaubeiträge sind für alle ab dem 1. Januar 2020 beginnenden Straßenbaumaßnahmen in einer weiteren Änderung des Kommunalabgabengesetzes Mecklenburg-Vorpommern (KAG M-V) entsprechende finanzielle Ausgleichsregelungen vorzunehmen, die eine jährliche pauschale Mittelzuweisung an die Gemeinden nach gewichteten Straßenlängen vorsehen.

Das Gesetz erfüllt nicht nur einen vorübergehenden Zweck, sondern dient der dauerhaften Abschaffung gemeindlicher Straßenbaubeiträge einschließlich der landesseitig gebotenen finanziellen Ausgleichsleistung für die Gemeinden. Es ist daher nicht zu befristen.

Zu Artikel 5 - Änderung des Brandschutz- und Hilfeleistungsgesetzes

Aus Gründen der Klarstellung und Systematik wird die Verwendung der Zuweisung aus der Feuerschutzsteuer zukünftig im Brandschutz- und Hilfeleistungsgesetz geregelt. Mit der weitgehend wortgleichen Übernahme der bisherigen Regelung des § 25 FAG M-V in das Brandschutz- und Hilfeleistungsgesetz ist keine Änderung am grundsätzlichen Verfahren beabsichtigt. Die von den kommunalen Landesverbänden und von dem Landesfeuerwehrverband geforderte Begrenzung der Ausgaben für die Landesschule für Brand- und Katastrophenschutz (LSBK) würde beispielsweise bei einem geforderten Mindestanteil an dem Feuerschutzsteueraufkommen von 75 Prozent für die Kommunen bedeuten, dass für die LSBK im Jahr 2020 circa 1,2 Millionen Euro weniger zur Verfügung stünden. Damit könnte der Schulbetrieb nicht mehr aufrechterhalten werden.

Aber auch für die alternativ denkbare Bereitstellung zusätzlicher Landesmittel für eine Finanzierung des kommunalen Brandschutzes bestehen insbesondere vor dem Hintergrund des vorgesehenen Sonderprogramms „Zukunftsfähige Feuerwehr“, für das das Land über die nächsten vier Jahre insgesamt 50 Millionen Euro bereitstellt, keine weiteren Spielräume.

Um gleichwohl den von den kommunalen Landesverbänden und dem Landesfeuerwehrverband geäußerten Wünschen nach Änderungen bei der Verteilung des Aufkommens aus der Feuerschutzsteuer zugunsten der Kommunen entgegenzukommen, wird in Absatz 3 von § 4a des Brandschutz- und Hilfeleistungsgesetzes (bisher § 25 Absatz 3 FAG M-V) noch eine zusätzliche Änderung vorgenommen. Dort wird der bisherige Schwellenwert, der das Verhältnis zwischen der ersten Rate und der zweiten (im Folgejahr nachgelagerten) Rate der Pauschalzuweisungen bestimmt, von 4,6 Millionen Euro auf 5,8 Millionen Euro angehoben. Durch die Änderung wird einerseits wieder ein angemessenes Niveau der ersten Rate erreicht. Andererseits werden aufgrund des Vorzieheffektes im Jahr 2020 einmalig den Landkreisen, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte zusätzliche liquide Mittel in Höhe von 1,2 Millionen Euro bereitgestellt.

Zu Artikel 6 bis 16

Die Artikel 6 bis 16 tragen im Wesentlichen der geänderten Systematik des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern Rechnung.

B Besonderer Teil

Zu Artikel 1 - Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern

Zur Inhaltsübersicht

In Abschnitt 1 (§§ 1 bis 4) werden die Grundlagen für die Finanzierung kommunaler Aufgaben definiert.

Abschnitt 2 (§§ 5 bis 12) befasst sich mit dem Finanzausgleich zwischen dem Land Mecklenburg-Vorpommern und den Landkreisen, kreisfreien Städten, großen kreisangehörigen Städten sowie den kreisangehörigen Gemeinden (Kommunen) - es wird der vertikale Finanzausgleich geregelt.

Abschnitt 3 (§§ 13, 14) regelt die Zusammensetzung sowie die Verwendung der Finanzausgleichsmasse und bildet mithin den Einstieg in den horizontalen Finanzausgleich, also die Verteilung der Finanzmittel zwischen den Kommunen.

Die Abschnitte 4 (§§ 15 bis 21), 5 (§§ 22 bis 24) und 6 (§§ 25 bis 28) regeln die Grundlagen zur Verteilung der zur Verfügung stehenden Mittel für Schlüsselzuweisungen, für die Infrastrukturpauschale, für besondere Bedarfe sowie für den Ausgleich für die Wahrnehmung übertragener Aufgaben.

Abschnitt 7 (§§ 29, 30) enthält Regelungen zur Finanzausgleichsumlage sowie zur Kreisumlage und konkretisiert somit die Beteiligung sehr steuerstarker Gemeinden, sogenannte abundante Gemeinden, am kommunalen Finanzausgleich sowie die Beteiligung aller kreisangehöriger Gemeinden an der Finanzierung der Kreisaufgaben.

Der Abschnitt 8 (§§ 31 bis 35) befasst sich zum Abschluss mit Begriffserklärungen und Verfahrensvorschriften.

Nachstehend wird bei den Begründungen der einzelnen Regelungen hervorgehoben, wo inhaltliche Neuerungen im Vergleich zur geltenden Fassung des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern vorgenommen werden.

Zu § 1 - Finanzierung kommunaler Aufgaben

In § 1 werden die §§ 1 bis 3 der geltenden Fassung zusammengefasst und neu strukturiert. Absatz 1 enthält nun einen direkten Bezug zur Finanzgarantie des Landes gegenüber den Kommunen aus Artikel 73 der Landesverfassung M-V. Absatz 2 entspricht dem Wortlaut des § 3 Absatz 2 der geltenden Fassung. Das Vorziehen der Regelung verdeutlicht nochmals den hohen Stellenwert der Finanzgarantie.

Die Absätze 3 und 4 entsprechen inhaltlich § 2 Absatz 1 und 2 der geltenden Fassung und wurden lediglich sprachlich neu gefasst. Die Absätze 5 und 6 entsprechen § 2 Absatz 3 und 4 der geltenden Fassung. Die Absätze 7 und 8 entsprechen § 3 Absatz 1, 3 und 4 der geltenden Fassung. Verweise auf andere Regelungen wurden aktualisiert.

Zu § 2 - Ausgleichsleistungen in Anwendung des Konnexitätsgrundsatzes

§ 2 entspricht § 4 der geltenden Fassung. Die Zitierung von Artikel 72 Absatz 3 der Landesverfassung M-V in Verbindung mit § 4 Absatz 2 und 3 und § 91 Absatz 2 und 3 der Kommunalverfassung wurde zur Straffung des Gesetzestextes gegen einen Bezug auf § 1 Absatz 7 Satz 1 Nummer 1 ersetzt, da dort bereits eine vollständige Zitierung erfolgt.

Zu § 3 - Beiträge der Gemeinden, Ämter und Landkreise an das Land

§ 3 entspricht vollständig § 5 der geltenden Fassung.

Zu § 4 - Zuweisungen und Beiträge der Gemeinden an den Landkreis

§ 4 entspricht der Regelung des § 6 der geltenden Fassung, es werden lediglich Bezugnahmen auf andere Paragraphen aktualisiert.

Zu § 5 - Allgemeiner Steuerverbund

§ 5 entspricht der Regelung des § 7 Absatz 1 der geltenden Fassung. Anpassungen sind hinsichtlich der Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs erfolgt. Der Bezug auf die Finanzgarantie kann hier entfallen, da er bereits in § 1 Absatz 1 enthalten ist.

Zu § 6 - Beteiligungsquote

§ 6 Absatz 1 entspricht § 7 Absatz 3 Satz 1 der geltenden Fassung. Die Beteiligungsquote der Gemeinden und Landkreise wird entsprechend dem Prüfbericht zur Überprüfung der Beteiligungsquote (siehe Anlage 2) von 34,496 Prozent auf 34,163 Prozent abgesenkt und hinsichtlich des Landesanteils auf 65,837 Prozent erhöht. Dies entspricht dem zwischen Landesregierung und kommunalen Landesverbänden geeinten Ergebnis der Fortsetzungsverhandlung vom 24. September 2019 (siehe Anlage 2). Das Verfahren zur Überprüfung der kommunalen Beteiligungsquote wird noch im Jahr 2020 abgestimmt und objektiviert. Der FAG-Beirat hat gemäß dem Verhandlungsergebnis den Auftrag zu klären, wie die vier zusätzlichen Finanzkennziffern bei der Bewertung des rechnerischen Ergebnisses der Nettoausgaben von Land und Kommunen berücksichtigt und gewichtet werden. Die kommunalen Landesverbände halten ihre Kritik am Prüfbericht aufrecht und weisen in ihren Stellungnahmen daraufhin, dass sie der Absenkung nur im Verhandlungswege zugestimmt haben.

Darüber hinaus erfolgt seitens des Landes im Rahmen künftiger Prüfberichte eine Glättung bei den ansteigenden Nettoausgaben, die durch die Zuführungen an die Sondervermögen „Breitbandausbau in Mecklenburg-Vorpommern“, „Schienenpersonennahverkehr Mecklenburg-Vorpommern“, „Zukunftsfähige Feuerwehr Mecklenburg-Vorpommern“ und „Strategiefonds des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ entstehen. Maßgeblich bei der Berücksichtigung der Nettoausgaben wird der tatsächliche Mittelabfluss aus den Sondervermögen in den jeweiligen Jahren sein.

Die Überprüfung der Beteiligungsquote erfolgt wie bisher alle zwei Jahre. Zusammen mit dem Bericht zur Verwendung der Mittel aus dem Kommunalen Entschuldungsfonds Mecklenburg-Vorpommern gemäß § 26 Absatz 6 FAG M-V wird alle zwei Jahre eine umfassende Betrachtung der vertikalen Finanzausstattung erfolgen und damit eine Analyse der Angemessenheit der kommunalen Finanzausstattung ermöglicht.

Der im Rahmen der Anhörung seitens des Landkreistages Mecklenburg-Vorpommern e. V. (im Folgenden Landkreistag) gemachte Vorschlag, eine Überprüfung der Wirksamkeit des Gesetzes anhand der Entwicklung der Haushaltslage und der Sicherung des Haushaltsausgleichs vorzunehmen, kann aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht umgesetzt werden. Das Finanzausgleichsgesetz gleicht unterschiedliche Steuerkraft und Ausgabenbelastungen aus. Das System des Finanzausgleichs wirkt pauschalierend und in Bezug auf die Entwicklung der Steuerkraft der Gemeinden zeitverzögert. Informationen über Entwicklung der Haushaltslage und die Sicherung des Haushaltsausgleichs können daher nur am Rande eine Rolle spielen, zumal Haushaltsausgaben kommunalpolitische Entscheidungen voraussetzen. So wurden die Vorschläge der Gutachter zur Neuordnung des FAG M-V mit den Haushaltsdaten der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern auch nur gespiegelt und stellten bei der Finanzbedarfsanalyse kein selbständiges Kriterium dar. Geeignete Kriterien können nur exogene, das heißt von der Kommune nicht beeinflussbare Faktoren sein.

Der Landesrechnungshof bewertet den Kompromissvorschlag als bedenklich, weil durch den Verzicht auf die vollständige Anpassung zulasten des Landes (minus 6 Millionen Euro) die Regelgebundenheit des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes nur einseitig gegeben sei. Überdies solle die Überprüfung zukünftig nur im vier Jahres Rhythmus stattfinden, da sich der Aufgabenumfang von Land und Kommunen innerhalb von zwei Jahren kaum wesentlich ändert.

Zudem stellt der Landesrechnungshof ausdrücklich fest, dass aus seiner Sicht die Finanzkennziffern losgelöst vom eigentlichen Überprüfungsschema lediglich der nachrichtlichen Information dienen würden.

§ 6 Absatz 2 entspricht vom Regelungsgehalt dem § 7 Absatz 3 Satz 2 der geltenden Fassung. In Satz 1 ist der Zeitpunkt aufgenommen worden, ab wann die Überprüfung der Beteiligungsquote erstmalig wirken soll (im Jahr 2022). Die Streichung des Wortes „notwendigen“ trägt der ab 2012 bereits in der Praxis geänderte Untersuchungsmethode Rechnung und dient damit der Klarstellung. Letztmals wurden im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zur Neugestaltung des Finanzausgleichsgesetzes und zur Änderung weiterer Gesetze³³ für den Finanzausgleich ab 2010 ausschließlich die weisungsfreien und weisungsgebundenen pflichtigen Aufgabenbereiche mit hoher ausgabenseitiger Entwicklungsrelevanz einbezogen. Diese Praxis ist im Rahmen der Erstellung des Berichts zur Überprüfung der Finanzverteilung nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz für den Finanzausgleich ab 2012 erstmals durchbrochen worden, indem sämtliche Aufgabenbereiche, unabhängig ob diese dem freiwilligen oder pflichtigen Aufgabenbereich zuzuordnen waren, Berücksichtigung fanden (Drucksache 6/299, Seite 22).

Der bisherige § 7 Absatz 3 Satz 5 wird aus Gründen der Klarstellung dahingehend geändert, dass bei der Überprüfung die jährlichen Netto-Ausgaben und Netto-Auszahlungen sowie weitere vom Beirat festzulegende Finanzkennziffern der vergangenen Periode untersucht werden.

Zu § 7 - Gleichmäßigkeitsgrundsatz

§ 7 entspricht dem in der geltenden Fassung in § 7 Absatz 2 Satz 1 dargelegten Gleichmäßigkeitsgrundsatz. Anpassungen erfolgen hinsichtlich der Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, da es keine Zuweisungen mehr aus dem Länderfinanzausgleich für das Land gibt.

Zu § 8 - Abzugsbeträge

§ 8 bestimmt die Abzugsbeträge von den Einnahmen des Landes nach § 6 Absatz 1 und ist mit § 7 Absatz 2 Satz 2 ff. der bisherigen Fassung vergleichbar. Abgesehen von der Auflösung des bisher gebildeten Abzugsbetrages in Höhe von 195,3 Millionen Euro für die ehemaligen IFG-Mittel und SoBEZ basierend auf dem Verhandlungsergebnis vom 24. September 2019 entspricht die Fortführung der einzelnen Abzugsbeträge der Einigung am 5. März 2019 mit der kommunalen Ebene (Ziffer 7 des 10-Punkte-Papiers - Anlage 1). Mit der Auflistung der Abzugsbeträge in Satz 1 werden diese transparent dargestellt.

³³ Siehe Landtagsdrucksache 5/2685 vom 8. Juli 2009, Seite 105 ff.

Nach Nummer 1 bleiben entsprechend der bisherigen Regelung nach § 7 Absatz 2 Satz 3 die Einnahmen aus der Feuerschutzsteuer bei den Einnahmen des Landes unberücksichtigt. Durch den Abzug von den Verbundgrundlagen und die Zuweisung nach § 4a des Brandschutz- und Hilfeleistungsgesetzes M-V (Artikel 5) wird eine sachgerechte Verteilung dieser Einnahmen erreicht.

Der Abzugsbetrag nach Nummer 2 entspricht der bisherigen Regelung in § 7 Absatz 2 Satz 3. Der Bund stellt den Ländern Umsatzsteueranteile zur Finanzierung von Betriebsausgaben für die Kindertagesförderung zur Verfügung. Die Mittel dienen der anteiligen Finanzierung der Betriebskosten in Kindertageseinrichtungen und der Kindertagespflege.

Nummer 3 enthält einen Abzugsbetrag in Höhe der auf Mecklenburg-Vorpommern entfallenden Umsatzsteuerbeträge zum Ausgleich für Belastungen der Länder aus dem KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz vom 19. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2696). Die Einnahmen werden vollständig zur Finanzierung der Beitragsfreiheit in der Kindertagesförderung eingesetzt. Die Regelung entspricht inhaltlich dem bisherigen § 7 Absatz 2 Satz 6, konkretisiert jedoch die Beträge. Die Forderung des Städte- und Gemeindetages entsprechend der kommunalen Beteiligungsquote an diesen Bundesmitteln beteiligt zu werden, ist zurückzuweisen. Mit der Herausnahme dieser Mittel aus der Verbundmasse ist ein gezielter Einsatz dieser Mittel möglich.

Der Abzugsbetrag nach Nummer 4 schließt an die bisherigen Regelungen in § 7 Absatz 2 Sätze 8 und 9 an. Das Land trägt im Unterschied zur Mehrzahl der Länder die Kosten der Unterbringung für Flüchtlinge während des Asylverfahrens vollständig. Zudem werden die Kosten der Hilfen zur Erziehung für die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge in vollem Umfang vom Land getragen. Nach dem Beschluss der Bundeskanzlerin und der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 6. Juni 2019 zur Flüchtlingsfinanzierung in den Jahren 2020 und 2021 führt der Bund die vollständige Erstattung der Kosten für Unterkunft und Heizung (KdU) für Bedarfsgemeinschaften mit Fluchtbezug zugunsten der kommunalen Ebene fort. Der Bund leistet unverändert einen Beitrag zur Finanzierung der Kosten für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in Höhe von 350 Millionen Euro jährlich. Die im Rahmen des Asylbewerberleistungsgesetzes festgelegte Bundesbeteiligung für Asylbewerber (670 Euro je Verfahrensmonat) sowie für abgelehnte Asylbewerber (pauschale Erstattung von 670 Euro je Ablehnung) wird weitergeführt und spitzabgerechnet. Darüber hinaus gewährt der Bund den Ländern eine Pauschale für flüchtlingsbezogene Zwecke in Höhe von 700 Millionen Euro für 2020 und in Höhe von 500 Millionen Euro für 2021. Die auf Mecklenburg-Vorpommern entfallenden Anteile an den entsprechenden Umsatzeinnahmen werden wie bisher von den Verbundgrundlagen abgezogen. Die Gesamtbeträge setzen sich wie folgt zusammen:

Umsatzsteuereinnahmen in Millionen Euro	2020	2021
unbegleitete minderjährige Flüchtlinge	6,6	6,6
670-Euro-Pauschalen	9,5	9,5
Pauschale für flüchtlingsbezogene Zwecke	13,2	9,5
Abzugsbetrag nach Nummer 4*	29,3	25,5

* Abweichungen durch Rundung.

Die seitens der kommunalen Landesverbände erhobene Kritik, dass der Abzug dieser Mittel nicht Bestandteil der Einigung vom 5. März 2019 sei, wird mit Verweis auf Ziffer 7 des 10-Punkte-Papiers zurückgewiesen.

Die Gewährung der 670-Euro-Pauschale wird wie bisher über Abschläge und Spitzabrechnungen erfolgen. Der Bund hat in der Vereinbarung vom 6. Juni 2019 darüber hinaus zugesagt, freiwerdende Mittel infolge etwaiger geringerer Beträge für die KdU mit Fluchtbezug und für die Spitzabrechnung der 670-Euro-Pauschale zugunsten einer zusätzlichen Pauschale für flüchtlingsbezogene Zwecke zur Verfügung zu stellen. Nach Satz 2, der im Wesentlichen § 7 Absatz 2 Satz 10 der geltenden Fassung entspricht, sind daher zusätzliche oder geänderte Umsatzeinnahmen für flüchtlingsbedingte Kosten (Asylbelastungen, unbegleitete minderjährige Flüchtlinge und Integration) spätestens in der endgültigen Abrechnung für das Jahr der Zahlung zu berücksichtigen. Die Verwendung der Mittel für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge erfolgt durch das für Soziales zuständige Ministerium und der Mittel aus der 670-Euro-Pauschale durch das Landesamt für Innere Verwaltung des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Von der Pauschale des Bundes für flüchtlingsbezogene Zwecke werden für die Integration von Flüchtlingen in den Kommunen in 2020 3,44 Millionen Euro und in 2021 2,457 Millionen Euro im Einzelplan 11 veranschlagt. Dies entspricht 26 Prozent der insgesamt seitens des Bundes dem Land zur Verfügung gestellten Mittel von 13,2 beziehungsweise 9,5 Millionen Euro und damit dem bisherigen prozentualen Anteil. Das für Kommunales zuständige Ministerium bewirtschaftet diese Mittel und kann zur näheren Bestimmung der pauschalen Zuweisungen an die Kommunen eine Rechtsverordnung erlassen. Es ist vorgesehen, das bisherige prozentuale Verteilungsverhältnis zwischen Landkreisen, kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden beizubehalten. Zusätzlich stehen noch Mittel in Höhe von einer Million Euro aus dem Integrationsfonds für Projekte zur Verfügung. Zusammen ergibt sich im Durchschnitt der Jahre 2020 und 2021 ein kommunaler Anteil von 34,8 Prozent an der Pauschale für flüchtlingsbedingte Zwecke. Eine Regelung zur Ausgestaltung der konkreten Verteilung der Mittel, wie vom Städte- und Gemeindetag im Rahmen der Verbandsanhörung gefordert, wird nicht ins FAG M-V aufgenommen, sondern ist Gegenstand der Rechtsverordnung.

Nach Nummer 5 wird entsprechend der bisherigen Regelung in § 7 Absatz 2 Satz 2 Nummer 2 der auf das Land entfallende Nettobetrag der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit und der daraus entstehenden überproportionalen Lasten bei der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe (sogenannte Hartz-IV-SoBEZ) von den Verbundgrundlagen abgezogen. Der Gesamtbetrag der Hartz-IV-SoBEZ fließt den ostdeutschen Flächenländern zu, Mecklenburg-Vorpommern erhält von diesem Gesamtbetrag einen Anteil von derzeit 12,8 Prozent. Der Gesamtbetrag wird von allen Ländern durch einen Verzicht auf Umsatzeinnahmen finanziert. Mecklenburg-Vorpommern trägt dabei unter Berücksichtigung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs einen Anteil von rund 1,9 Prozent selbst, netto verbleiben folglich 10,9 Prozent des Gesamtbetrages. Künftig wird der Nettobetrag aus Vereinfachungsgründen über den pauschalen Prozentsatz von 85,2 Prozent (Verhältnis von netto 10,9 Prozent zu brutto 12,8 Prozent) abgebildet. Der sich ab 2020 ergebende Nettobetrag von 29,227 Millionen Euro wird den kommunalen Trägern der Grundsicherung für Arbeitssuchende über § 10 Absatz 1 Nummer 1 des Landesausführungsgesetzes SGB II (Artikel 11) vollständig zur Verfügung gestellt. Der Abzugsbetrag ermöglicht weiterhin eine Verteilung der Mittel nach einem sachgerechten belastungsorientierten Verteilungsschlüssel.

Mit dem Abzugsbetrag nach Nummer 6 wird sichergestellt, dass der kommunalen Ebene die vereinbarten Kompensationsmittel für den Wegfall der Straßenbaubeiträge aus der Anhebung der Grunderwerbsteuer auf 6 Prozent außerhalb des FAG M-V zur Verfügung gestellt werden können. Dieses Vorgehen entspricht Ziffer 7 der Vereinbarung vom 5. März 2019. Sollte die Überprüfung der Mittelzuweisungen zur Kompensation der Straßenbaubeiträge nach § 8a KAG M-V in den Jahren ab 2025 eine Anpassung des Kompensationsbetrages nach § 8a KAG M-V erforderlich machen, ist auch eine Änderung des korrespondierenden Abzugsbetrags nach Nummer 6 zu prüfen. Der Landkreistag fordert in diesem Zusammenhang eine eigene Beteiligung an den Steuermehreinnahmen des Landes infolge der Erhöhung der Grunderwerbsteuer auf 6 Prozentpunkte ein. Dem wird nicht Rechnung getragen. Soweit durch die Steuererhöhung oder andere Effekte das Grunderwerbsteueraufkommen stärker als um 30 Millionen Euro steigt, kommt dies im Rahmen der Beteiligungsquote dem allgemeinen Finanzausgleich und damit auch den Landkreisen zugute. Auch ist die Kritik des Städte- und Gemeindetages zurückzuweisen, den Abzugsbetrag auf den konkreten Betrag zu begrenzen, der aus der Anhebung der Grunderwerbssteuer um einen Prozentpunkt resultiere. Entsprechend Ziffer 7 des 10-Punkte-Papiers ist genau ein Abzugsbetrag von 30 Millionen Euro vereinbart worden.

Satz 3 dient lediglich der Klarstellung. Die von den Einnahmen des Landes abgezogenen Beträge fallen, soweit sie der kommunalen Ebene zur Verfügung gestellt werden und soweit das FAG M-V keine Verteilungsregelung trifft, in den Verantwortungsbereich des für die Verwendung dieser Mittel fachlich zuständigen Ministeriums. Die korrespondierenden Ausgaben werden im jeweiligen Einzelplan veranschlagt.

Zu § 9 - Familienleistungsausgleich

§ 9 entspricht § 7 Absatz 5 Satz 1 und 2 der geltenden Fassung. Da die Ausgleichszuweisungen nunmehr der Teilschlüsselmasse für Gemeindeaufgaben zugeführt werden (vergleiche § 15 Absatz 2), ist der ehemalige Satz 3 zu streichen.

Zu § 10 - Zusätzliche Leistungen des Landes, Mittelübertragung, Verordnungsermächtigung

In § 10 Absatz 1 bis 4 werden die Aufstockungsbeträge, die das Land ab dem Jahr 2020 zusätzlich an die Kommunen leistet, aufgezählt.

Absatz 1 betrifft die zusätzlichen Leistungen für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörden. Entsprechend der Einigung vom 5. März 2019 in Ziffer 10 wird die Wahrnehmung der Aufgaben von dem Landesrechnungshof überprüft. Bis zum Abschluss der Überprüfung wird der der bisherigen Berechnung zugrundeliegende Selbstbehalt in Höhe von 7,5 Prozent mit Wirkung ab dem Jahr 2019 um die Hälfte reduziert, was eine zusätzliche Zuweisung in Höhe von 8,75 Millionen Euro jährlich bis zur rückwirkenden Umsetzung des Prüfergebnisses zur Folge hat. Im Jahr 2020 wird der für das Jahr 2019 zuerkannte Aufstockungsbetrag nach den für das Jahr 2020 maßgeblichen Berechnungsgrundlagen ausgezahlt. Insofern werden die Beträge für 2019 nicht gesondert ausgewiesen, zumal bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes die Zahlungen aus dem Finanzausgleich des Jahres 2019 gegenüber den Kommunen abgeschlossen sind.

Unter Berücksichtigung der bereits vom Land auszugleichenden Kostensteigerung nach § 7 Absatz 8 der geltenden Fassung in Höhe von 9,7 Millionen Euro umfasst die Aufstockung für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörden im Jahr 2020 einen Betrag in Höhe von 27,2 Millionen Euro und ab dem Jahr 2021 einen Betrag in Höhe von 18,45 Millionen. Soweit im Rahmen der Überprüfung festgestellt wird, dass es für zurückliegende Jahre ab 2018 zu Überzahlungen gekommen ist, werden diese zulasten positiver Abrechnungsbeträge nach § 11 Absatz 3 und des Kommunalen Ausgleichsfonds Mecklenburg-Vorpommern ausgeglichen und die Zuweisungen für künftige Jahre entsprechend reduziert (vergleiche § 22 Absatz 4).

Absatz 2 entspricht § 7 Absatz 4 der geltenden Fassung. Die Einnahmen, die dem Land aus dem 5-Milliarden-Euro-Paket des Bundes an Umsatzmehreinnahmen nach dem Gesetz zur Beteiligung des Bundes an Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen an Umsatzsteuermehreinnahmen nach § 6 Absatz 1 zustehen, werden in entsprechendem Umfang dem Kommunalen Entschuldungsfonds Mecklenburg-Vorpommern nach § 26 zugeführt. Eine endgültige Berechnung der Zuführung erfolgt auf der Basis der für das jeweilige Jahr durch Rechtsverordnung des Bundesministeriums der Finanzen endgültig festgestellten Anteile der Gemeinden und der Länder an der Umsatzsteuer. Im Jahr 2020 sind Umsatzsteuermehreinnahmen in Höhe von 8,765 Millionen Euro von Satz 1 ausgenommen, die aus der Vermeidung einer Bundesauftragsverwaltung im Bereich der Kosten für Unterkunft und Heizung resultieren (KdU-Überhang). Dieser Anteil wird entsprechend der Entschließung des Landtages vom 12. Dezember 2018 (Landtagsdrucksache 7/2969) den Trägern von Sozialleistungen belastungsorientiert durch das für Soziales zuständige Ministerium zugewiesen. Entsprechend dem Ergebnis der Fortsetzungsverhandlung vom 24. September 2019 werden auch in den Jahren 2021 und 2022 die zur Vermeidung einer Bundesauftragsverwaltung im Bereich Kosten der Unterkunft und Heizung erhöhten Umsatzsteueranteile, soweit sie dem Land nach § 6 Absatz 1 zustehen, den Trägern von Sozialhilfeleistungen belastungsorientiert zugewiesen. Dieser Anteil bezieht sich auf die Abrechnung der Jahre 2020 und 2021, so wie sich auch der Anteil in Höhe von 8,765 Millionen Euro auf die Berechnung des Jahres 2019 bezieht. Sofern der Bund auch darüber hinaus an diesem Transferweg festhält, sichert das Land für die Zukunft die Weiterleitung des landesseitigen Anteils an den Umsatzsteuermehreinnahmen an die Landkreise und kreisfreien Städte zu.

Die von den Landkreisen geforderte direkte Beteiligung an den Umsatzsteuermehreinnahmen der Gemeinden scheidet an der Gesetzgebungskompetenz des Landes. Eine Zuweisung von Umsatzsteueranteilen an die Landkreise sieht das Grundgesetz nicht vor. Im Übrigen werden die Umsatzsteuereinnahmen bei der Berechnung der Kreisumlagegrundlagen berücksichtigt.

Absatz 3 beinhaltet einen neuen Aufstockungsbetrag zugunsten der Kommunen. Entsprechend der Ziffer 3 der Einigung vom 5. März 2019 stockt das Land die Mittel für die Infrastrukturpauschale (siehe § 23) in den Jahren 2020 bis 2022 um weitere 40 Millionen Euro auf.

Nach Absatz 4 werden die Mittel für Theater in Höhe von 35,8 Millionen Euro zur Bewirtschaftung an das für Kultur zuständige Ministerium übertragen. Diese Regelung umfasst zum einen die nach § 7 Absatz 6 Satz 1 der geltenden Fassung übertragenen Mittel in Höhe von 24,9 Millionen Euro. Zum anderen kommen die bislang nach § 16 Absatz 4 der geltenden Fassung den Oberzentren zugewiesenen Mittel in Höhe von 10,9 Millionen Euro hinzu. Mit dieser Übertragung der Mittel wird der zwischen den Trägern der Mehrspartentheater und der Landesregierung vereinbarte Theaterpakt vom 12. Juni 2018 umgesetzt.

Absatz 5 sieht eine Übertragungsregelung der ehemaligen Entflechtungsmittel für Straßenbau und öffentlichen Personennahverkehr in Höhe von 27,3 Millionen Euro an das für Infrastruktur zuständige Ministerium vor. Da ab dem Jahr 2020 aufgrund der Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen die ehemaligen Entflechtungsmittel über erhöhte Umsatzsteueranteile an die Länder verteilt werden, sollte der auf die Kommunen entfallene Anteil in Höhe von 27,3 Millionen Euro entsprechend Ziffer 7 der Einigung vom 5. März 2019 über das FAG M-V verteilt werden. Jedoch ist eine diesbezügliche Vereinbarung über die Verwendung und Verteilung der Mittel nicht zustande gekommen. Daher werden diese Mittel zur Bewirtschaftung in das Fachministerium überwiesen. Satz 3 enthält die Ermächtigung, Näheres durch Rechtsverordnung zu regeln. Dadurch wird das Gesetzgebungsverfahren zum FAG M-V entlastet.

Zu § 11 - Berechnung der Finanzausgleichsleistungen

Die in den Absätzen 1 und 2 geregelte Berechnung der Finanzausgleichsleistungen entspricht § 7 Absatz 7 Satz 1 bis 4 der geltenden Fassung. Darüber hinaus ist der FAG-Beirat frühzeitig über das Abrechnungsergebnis zu informieren.

Die Absätze 3 und 4 regeln den Umgang mit den Abrechnungsbeträgen und stehen im Zusammenhang mit der Änderung des Kommunalen Ausgleichsfondsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern. Entsprechend dem Verhandlungsergebnis vom 24. September 2019 werden fällige Abrechnungsbeträge erst ab dem Jahr 2022 vollständig dem Kommunalen Ausgleichsfonds Mecklenburg-Vorpommern zugeführt. Hinzuweisen ist hier auf den vereinbarten Auftrag an den FAG-Beirat, im Jahr 2020 über die Kriterien der Zuführung zu beraten.

Der Absatz 5 enthält eine temporäre Sonderregelung zu den Abrechnungsbeträgen. Nach dem Ergebnis des Fortsetzungsgesprächs zwischen der Landesregierung und den kommunalen Landesverbänden am 24. September 2019 soll im Hinblick auf die Spitzabrechnung für die Jahre 2020 und 2021 für die zusätzlichen 67 Millionen Euro, die den Kommunen nach den Planungen des Landes für die Haushaltsjahre 2020 und 2021 durch Auflösung der Sicherheitsabschläge bei den Steuern und steuerinduzierten Einnahmen zufließen sollen, eine Sonderregelung getroffen werden. Für diesen Teilbetrag der Finanzausgleichsleistungen soll die tatsächliche Entwicklung der Einnahmen in den Jahren 2020 und 2021 keine Auswirkungen haben. Der Vereinbarung lag am Verhandlungstag folgende Beispielrechnung zugrunde:

Beispielsrechnung zur Berücksichtigung der 67 Millionen Euro Sicherheitsabschlag

a) FAG-Leistung Land:	1.000 Mio. Euro
b) Teilbetrag aus Auflösung Sicherheitsabschlag:	100 Mio. Euro (= 10 %)
c) FAG-Leistung im Rahmen der Ist-Abrechnung:	900 Mio. Euro
d) Rechnerische Differenz ohne Berücksichtigung von b)	100 Mio. Euro
e) Kappung in Höhe von 10 %	10 Mio. Euro
f) Ergebnis der Ist-Abrechnung	90 Mio. Euro

Der Absatz 5 Satz 1 enthält daher eine entsprechende Sonderregelung.

Nach Absatz 5 Satz 2 werden die Abrechnungsbeträge der Jahre 2015 bis 2018 in Höhe von voraussichtlich 70 Millionen den kreisangehörigen Zentren als Übergangszuweisung nach § 24 zugewiesen.

Zu § 12 - Sanktionsleistungen

§ 12 entspricht im Wortlaut § 26 der geltenden Fassung. Verweise auf andere Regelungen wurden aktualisiert.

Zu § 13 - Finanzausgleichsmasse

Ausgenommen der Mittel für die Träger der Theater und Orchester nach § 10 Absatz 4 in Höhe von 35,8 Millionen Euro und der ehemaligen Entflechtungsmittel für Straßenbau und öffentlichen Personennahverkehr nach § 10 Absatz 5 in Höhe von 27,3 Millionen bilden die seitens des Landes nach Abschnitt 2 zur Verfügung gestellten Mittel sowie das Aufkommen aus der Finanzausgleichsumlage nach § 29 Absatz 2 Satz 3 die Finanzausgleichsmasse. § 13 entspricht grundsätzlich der Regelungsstruktur des § 8 der geltenden Fassung.

Zu § 14 - Verwendung der Finanzausgleichsmasse, Verordnungsermächtigung

§ 14 Absatz 1 entspricht von seiner Struktur der Regelung des § 10 Absatz 1 der geltenden Fassung. Es werden zuerst von der Finanzausgleichsmasse die Zuweisungen für die Vorwegabzüge abgezogen, die restlichen Mittel fließen nach Absatz 1 Nummer 2 in die Schlüsselmasse. Die Vorwegabzüge für übergemeindliche Aufgaben, für Träger der Schülerbeförderung und für Träger des öffentlichen Personennahverkehrs entfallen zukünftig. Die Finanzbedarfe für diese Aufgaben werden zukünftig durch Schlüsselzuweisungen abgegolten. Mit der in § 14 geregelten Verwendung der Finanzausgleichsmasse wird das Finanzausgleichssystem bedarfsgerechter ausgestaltet. Damit entspricht diese Verwendungsregelung nicht nur der gutachterlichen Empfehlung, sondern auch der Kernaussage der Einigung vom 5. März 2019 (Ziffer 1 des 10-Punkte-Papiers, Anlage 1).

So gibt es weiterhin nach Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe a einen Vorwegabzug für den Ausgleich der Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises. Entsprechend der Einigung vom 5. März 2019 (Ziffer 4 des 10-Punkte-Papiers) wird mit dem Vorwegabzug für Infrastruktur nach § 23 ein neuer Vorwegabzug eingeführt (Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe b). Nach Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe c werden in den Jahren 2020 und 2021 jeweils 15 Millionen Euro zur Aufstockung der Übergangszuweisungen nach § 24 eingesetzt, sodass zusammen mit den positiven Abrechnungsbeträgen von rund 70 Millionen Euro (vergleiche § 11 Absatz 5 Satz 2) insgesamt rund 100 Millionen Euro für diesen Zweck zur Verfügung stehen. Die Laufzeit der Gewährung der Übergangszuweisung kann deshalb auf 5 Jahre verlängert werden. Der zusätzliche Vorwegabzug nach Buchstabe c von jeweils 15 Millionen Euro führt dabei tatsächlich nicht zu einer Reduzierung der den bisherigen Modellrechnungen zugrunde gelegten Beträge. Dies ist möglich, weil das Land in den Jahren 2020 und 2021 auf die Bildung eines Sicherheitsabschlags bei der Steuereinnahmeproggnose für 2020 und 2021 verzichtet hat und die Kommunen zwangsläufig über die Anwendung der Beteiligungsquote an den höher prognostizierten Steuereinnahmen des Landes teilhaben. Nach Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe d stehen entsprechend der Ziffer 6 des 10-Punkte-Papiers nach § 25 15 Millionen Euro für Sonderbedarfszuweisungen und weitere 15 Millionen Euro für Sonderzuweisungen zur Verfügung. Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe e regelt die Zuweisungen an den Kommunalen Aufbaufonds Mecklenburg-Vorpommern in Höhe von 7 Millionen Euro und entspricht der bisherigen Rechtslage. In Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe f sind die Mittel für den Kommunalen Entschuldungsfonds Mecklenburg-Vorpommern in Höhe von 50 Millionen Euro entsprechend der Ziffer 8 des 10-Punkte-Papiers geregelt.

§ 10 Absatz 2 der geltenden Fassung sieht bisher vor, dass nicht vollständig für Zuweisungen benötigte Mittel bei Bedarf in ergänzende Hilfen zur Sicherung des dauerhaften Haushaltsausgleichs oder in Sonderbedarfszuweisungen umgewandelt werden, andernfalls sind sie dem Aufkommen für Schlüsselzuweisungen (Absatz 1 Nummer 2) zuzuführen. Mittel, die einem Sondervermögen wie zum Beispiel dem Kommunalen Aufbaufonds Mecklenburg-Vorpommern zugeführt wurden, gelten dabei bereits als „für Zuweisungen benötigt“. Die Wirtschaftspläne der Sondervermögen sehen dementsprechend auch keine Rückzuführung der Mittel an die Finanzausgleichsmasse vor.

Nunmehr ist in § 14 Absatz 2 eine Zuführung von nicht benötigten Zuweisungsbeträgen an den Kommunalen Ausgleichsfonds Mecklenburg-Vorpommern ab dem Jahr 2022 vorgesehen, um stetig die Vorsorge gegen konjunkturelle Risiken zu erhöhen. Soweit Beträge in Sondervermögen eingebracht sind, besteht auch weiterhin kein Zugriff, weil im Fall der konkreten Zuweisung an die Sondervermögen die Mittel bereits der Finanzausgleichsmasse entzogen sind.

Darüber hinaus ist die konkrete Zuweisung an den Kommunalen Ausgleichsfonds Mecklenburg-Vorpommern für nicht benötigte Zuweisungen durch Rechtsverordnung zu regeln. Ziffer 9 der Vereinbarung vom 5. März 2019 sieht vor, dass „nicht durch Bescheid gebundene Mittel aus SBZ sowie dem Entschuldungsfonds herangezogen“ werden sollen. Die Verwaltungspraxis bei der Bewirtschaftung der für Sonderbedarfszuweisungen vorgesehenen Zuweisungsbeträge zeigt allerdings auf, dass von der Bindung der Mittel für konkrete Projekte bis zur Erstellung von Zuweisungsbescheiden im Durchschnitt der letzten Jahre bis zu 36 Monate vergangen sind. Vor diesem Hintergrund wird dem für Kommunales zuständigen Ministerium im Benehmen mit dem für Finanzen zuständigen Ministerium eine Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung eingeräumt.

Zu § 15 - Gesamtschlüsselmasse

§ 15 regelt in Absatz 1 die Aufteilung der Mittel der Gesamtschlüsselmasse auf die Teilschlüsselmassen für Gemeindeaufgaben und Kreisaufgaben. Damit wird das bisherige Schlüsselzuweisungssystem von einem 3-Säulen-Modell auf ein 2-Ebenen-Modell entsprechend der gutachterlichen Empfehlung umgestellt (siehe Abschnitt A. I. 2.2.2). Zukünftig erhalten alle Körperschaften, die Gemeindeaufgaben wahrnehmen - das sind die kreisangehörigen Gemeinden, die kreisfreien sowie die großen kreisangehörigen Städte -, Zuweisungen aus der Ebene der Gemeindeaufgaben und alle Körperschaften, die Kreisaufgaben wahrnehmen - das sind die Landkreise und kreisfreien Städte -, Zuweisungen aus der Ebene der Kreisaufgaben. Die prozentuale Verteilung entspricht ebenfalls der gutachterlichen Empfehlung zur Bestimmung der Teilschlüsselmassen (siehe A. II. 2.2.2.1), die gerundet hier zugrunde gelegt werden. Die Beträge für den Familienleistungsausgleich und das nach Abzug der Kreisanteile verbleibende Aufkommen aus der Finanzausgleichsumlage bleiben bei der prozentualen Festlegung der Teilschlüsselmassen zunächst unberücksichtigt. Die ehemaligen Entflechtungsmittel sind nicht Bestandteil der Gesamtschlüsselmasse, da sie gemäß § 10 Absatz 5 dem für Infrastruktur zuständigem Ministerium zur Bewirtschaftung zugewiesen werden und nicht Teil der Finanzausgleichsmasse sind.

Nach Absatz 2 werden dann die Beträge für den Familienleistungsausgleich und das nach Abzug der Kreisanteile verbleibende Aufkommen aus der Finanzausgleichsumlage ausschließlich der Teilschlüsselmasse für Gemeindeaufgaben zugeführt. Diese Zuführung ist im Rahmen des gutachterlichen Untersuchungsprozesses mit allen Beteiligten abgestimmt worden, um die Teilschlüsselmasse für die Gemeindeebene zu stärken. Die im Rahmen der Anhörung geäußerte Kritik insbesondere an der Zuführung der Zuweisung des Familienleistungsausgleichs in die Teilschlüsselmasse für Gemeindeaufgaben wird bei der Überprüfung der horizontalen Finanzverteilung nach § 21 überprüft.³⁴

Abweichend von der bisherigen Regelung sind zukünftig nach Absatz 3 Entnahmen für Zahlungen, die das Land zugunsten der Kommunen leistet, ausschließlich aus der Gesamtschlüsselmasse zulässig. Dies entspricht der Regelung in § 11 Absatz 1 der geltenden Fassung. Die Regelung nach § 11 Absatz 2 Satz 2 der geltenden Fassung, nach der den Teilschlüsselmassen Beträge vorweg entnommen werden können, entfällt zukünftig. Der Nachweis und die Rückzuführung von Haushaltsresten an die Teilschlüsselmassen verkomplizierte in der Vergangenheit die Berechnung zum Finanzausgleich. Dieses Verfahren wird deshalb aufgegeben.

³⁴ Die Stadt Wittenburg trägt hierzu im Rahmen der Anhörung vor, dass durch die Änderung der bisher steuerkraftunabhängigen Zuweisungen für den Familienleistungsausgleich Mittel fehlen würden, die für Investitionen zur Entwicklung der Infrastruktur (Wohnraum, Schulen und Kindertagesstätten) nicht zur Verfügung ständen. Dabei lässt die Stadt außer Acht, dass die Zuweisungen für den Familienleistungsausgleich nicht nur die Teilschlüsselmasse für Gemeindeaufgaben erhöhen, sondern dass im Rahmen der Finanzbedarfsberechnung auch die Anzahl der Kinder eine besondere Rolle spielt. Im Ergebnis steigen bei Gemeinden mit einer überdurchschnittlichen Kinderzahl die anerkannten Finanzbedarfe, was bei abundanten Gemeinde zu einem späteren Eintritt der Abundanz und damit zu einer geringeren Finanzausgleichsumlage führt.

Die gesonderte Bindung eines Teils der Schlüsselzuweisung für investive Zwecke als Kapitalzuschüsse, wie dies § 11 Absatz 3 des geltenden Rechts vorsieht und auch von den kommunalen Landesverbänden im Rahmen der Anhörung gefordert wird, wird ebenso aufgehoben. Mit Einführung der Infrastrukturpauschale nach § 23 besteht für eine zusätzliche investive Bindung eines Teilbetrages der Schlüsselzuweisungen keine Notwendigkeit. Der Wegfall der investiven Bindung eines Teilbetrages der Schlüsselzuweisungen unterstützt defizitäre Kommunen bei der Wiedererlangung des Haushaltsausgleichs. Sofern die Mittel aus der Infrastrukturpauschale oder sonstige Mittel zur Finanzierung von Investitionen nicht ausreichen, ist auch bei defizitärer Haushaltslage die Aufnahme von Investitionskrediten zur Finanzierung notwendiger oder wirtschaftlicher Maßnahmen zulässig, Einzelheiten hierzu regelt § 17a der Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik. Kommunen, die über einen positiven Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen verfügen, können und sollen diesen zur Investitionsfinanzierung verwenden und sind nicht auf die investive Bindung eines Teilbetrags der Schlüsselzuweisungen angewiesen.

Zu § 16 - Berechnung der Schlüsselzuweisungen für die Gemeindeaufgaben

Die Berechnung der Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben bezieht sich nach Absatz 1 auf die kreisfreien Städte und die kreisangehörigen Gemeinden. Die Aufteilung der Schlüsselmassen auf Gemeindeaufgaben und Kreisaufgaben bedingt, dass im Vergleich zur geltenden Regelung des § 12 Absatz 1 keine für kreisfreie und kreisangehörige Städte getrennte Regelung für die Berechnung der Schlüsselzuweisungen erfolgen muss. Dies ermöglicht zugleich, dass die Regelung nach § 12 Absatz 2 der geltenden Fassung, mit der innerhalb der Teilschlüsselmasse der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte die Kreisanteile der kreisfreien Städte ausgewiesen werden, entfallen kann.

Neu eingeführt wird im Absatz 2 der Begriff der „Bedarfsmesszahl“, mit dem nach § 17 der durchschnittliche Finanzbedarf für die Erfüllung von Gemeindeaufgaben unter Berücksichtigung von Haupt- und Nebenansätzen zum Ausdruck gebracht wird. Diese Bedarfsmesszahl errechnet sich durch die Vervielfältigung des Bedarfsansatzes nach § 17 mit einem einheitlichen Grundbetrag für die kreisfreien Städte und die kreisangehörigen Gemeinden.

Absatz 3 definiert den Grundbetrag. Die Absätze 2 und 3 entsprechen im Wesentlichen inhaltlich der Regelung des § 12 Absatz 9 des geltenden Rechts.

In Absatz 4 wird geregelt, dass die Steuerkraftmesszahlen der Städte und Gemeinden zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen aus der Summe ihrer Steuerkraftzahlen nach § 18 gebildet werden.

Absatz 5 regelt, wie die Höhe der Schlüsselzuweisung für jede kreisfreie Stadt und kreisangehörige Gemeinde ermittelt wird. Nach Absatz 5 beträgt die Ausgleichsquote für die Berechnung der Schlüsselzuweisungen 60 Prozent. Nach geltendem Recht (§ 12 Absatz 10) beträgt die Ausgleichsquote für 2019 70 Prozent, dabei muss jedoch berücksichtigt werden, dass das geltende Recht Nebenansätze für Kinder, Demografie und übergemeindliche Aufgaben der zentralen Orte nicht berücksichtigt und eine Regelung zur Mindestfinanzausstattung (Absatz 6) nicht enthält. Eine Festsetzung der Ausgleichsquote auf 60 Prozent wurde deshalb von den Gutachtern ausdrücklich empfohlen.³⁵

In Absatz 6 wird eine Regelung zur nachgelagerten relativen Mindestfinanzausstattung neu eingeführt. Diese Regelung geht bereits auf eine Empfehlung der Gutachter im Hauptgutachten vom Februar 2017, Abschnitt 3.6.4, zurück. Mit der nachgelagerten relativen Mindestfinanzausstattung wird die Regelung zur Ausgleichsquote ergänzt, um insbesondere die finanziell schwächsten Kommunen zu unterstützen. Die vorgesehene Regelung zur Mindestfinanzausstattung sieht vor, dass Gemeinden, deren Finanzkraft je Einwohner (Steuerkraft zuzüglich Schlüsselzuweisungen abzüglich Finanzausgleichsumlage) 90 Prozent der durchschnittlichen Finanzkraft aller Gemeinden unterschreitet, die Differenz zu 90 Prozent durch zusätzliche Schlüsselzuweisungen ausgeglichen erhalten. Die Berechnung der zusätzlichen Schlüsselzuweisungen im Rahmen der relativen Mindestausstattung erfolgt damit erst, nachdem der Ausgleich fehlender Steuerkraft unter Berücksichtigung der Bedarfsmesszahl einer Gemeinde nach Absatz 5 zunächst seine Wirkung entfaltet.

Auf Basis vorläufiger Berechnungen zum Finanzausgleich 2020 würde die durchschnittliche Finanzkraft je Einwohner bei 1.132,45 Euro liegen. 90 Prozent von diesem Wert entsprechen 1.119,20 Euro je Einwohner. Derzeit liegen 583 von 726 Gemeinden unter diesem Wert und würden zusätzliche Schlüsselzuweisungen erhalten. Zur Finanzierung des neu eingeführten Instrumentes der Mindestfinanzausstattung sind nach den vorgesehenen Parametern aus der Teilschlüsselmasse insgesamt rund 51,3 Millionen Euro zur Verfügung zu stellen. Der geringste Betrag beläuft sich dabei auf rund 0,04 Euro je Einwohner, der höchste Wert liegt bei 291,27 Euro je Einwohner. Insbesondere steuerstarke Kommunen werden von dieser Regelung weitestgehend ausgeschlossen.

Absatz 7 definiert die Begriffe der Finanzkraft und der durchschnittlichen Finanzkraft.

Zu § 17 - Bedarfsansatz für Gemeindeaufgaben

Der Bedarfsansatz für Gemeindeaufgaben ermittelt sich nach Absatz 1 durch eine Addition des Hauptansatzes mit den Nebenansätzen. Dies entspricht dem Ergebnis der gutachterlichen Analyse (siehe Abschnitt A. I. 2.2.2.3). Die Gutachter haben für die Veredelung des Einwohners an sich als Hauptansatz keinen Nachweis gefunden, sodass mit der Einführung des 2-Ebenen-Modells nicht zugleich eine Hauptansatzstaffel, wie sie in zahlreichen Bundesländern geregelt ist, eingeführt wird. Die Einwohnerzahl ist weiterhin maßgeblich für den Hauptansatz (Absatz 2). Der fiktive Finanzbedarf einer Gemeinde für die Berechnung der Schlüsselzuweisungen leitet sich jedoch im Vergleich zu § 12 Absatz 3 der geltenden Fassung nicht mehr ausschließlich aus der Anzahl der Einwohner ab, sondern dieser wird durch die in Absatz 3 aufgezählten Nebenansätze ergänzt.

³⁵ Hauptgutachten, Abschnitt 3.6.2, Seiten 356 bis 359.

Die Gewichtung der einzelnen Nebenansätze ist in den Absätzen 4 bis 6 näher beschrieben. Sämtliche dort genannten Faktoren entsprechen den Empfehlungen der Gutachter im Folgegutachten³⁶, die die Faktoren im Rahmen der finanzwissenschaftlichen Analysen und finanzwirtschaftlichen Berechnungen durch regressionsstatistische Methodenanalysen ermittelt haben. Die seitens der Industrie- und Handelskammer Mecklenburg-Vorpommern und der Arbeitsgemeinschaft Handwerkskammer Mecklenburg-Vorpommern geäußerte Kritik an der Angemessenheit des Nebenansatzes für Grundzentren wird zur Kenntnis genommen. Im Rahmen der Überprüfung der horizontalen Finanzverteilung nach § 21 wird auch die Höhe des Nebenansatzes für übergemeindliche Aufgaben überprüft.

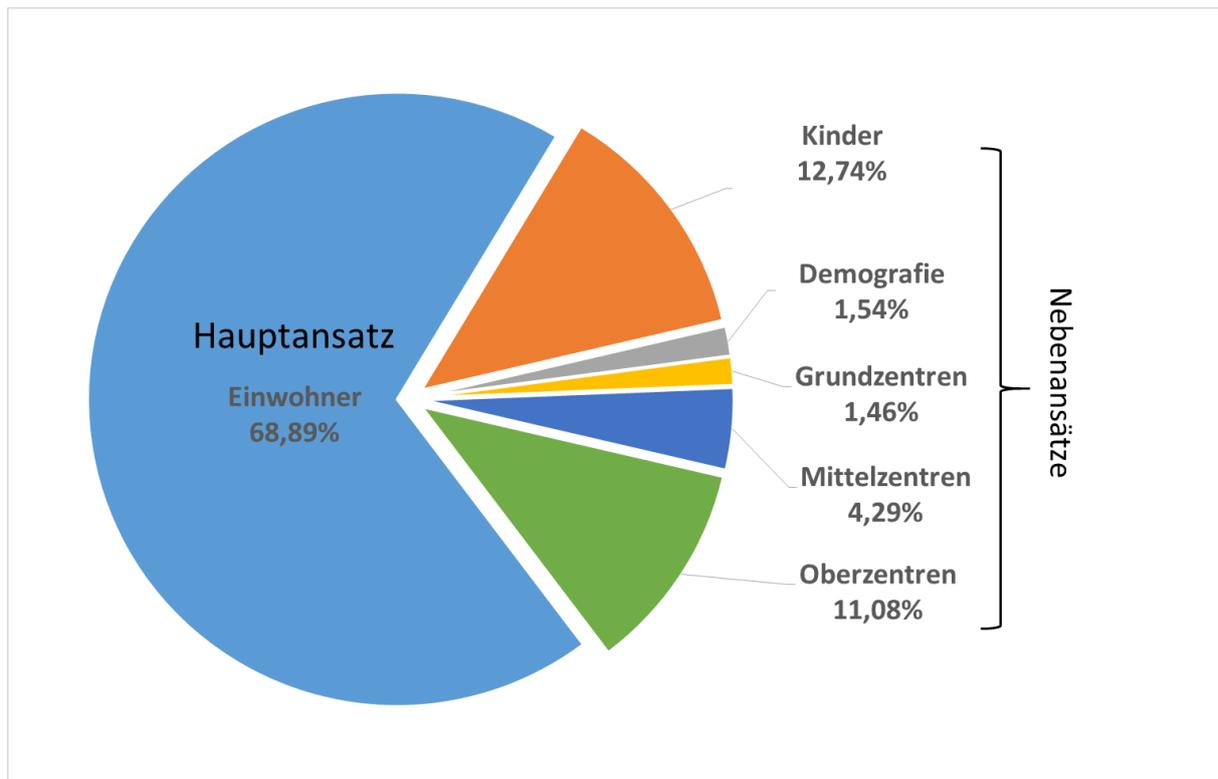
Berechnung des Bedarfsansatzes

Beispiel an Hand eines Mittelzentrums	Ausgangsdaten: Einwohnerzahl 8.500 Anzahl der Kinder 1.200 Einwohnerzahl im Einzugsbereich 22.400 Veränderung der Einwohnerzahl inkl. Einzugsbereich (10 Jahre) -2.900
Hauptansatz	Einwohnerzahl <u>8.500</u>
Nebenansätze	
- Kinderansatz (1,22 für unter 18-Jährige)	Anzahl der Kinder x 1,22 <u>1.464</u>
- Demografieansatz (35 % des überdurchschnittlichen Einwohnerrückgangs in einem 10-Jahres- zeitraum; bei Zentren im Verflechtungs- bereich)	Einwohnerzahl im Einzugsbereich - vor 10 Jahren 25.300 - durchschnittliche Veränderung (-3,3 %) 835 Differenz zwischen durchschnittlicher und aktueller Einwohnerzahl (= überdurchschnittlicher Einwohnerrückgang) 2.065 davon 35 % <u>723</u>
- Zentralörtliche Funktion (nicht additiv) Einwohner im Nachbereich 6 % Einwohner im Mittelbereich 12 % Einwohner im Oberbereich 16 %	Einwohner im Einzugsbereich 22.400 zzgl. Demografieansatz 723 23.123 davon 12 % <u>2.775</u>
Einwohnerzahl zuzüglich Ergebnisse aus den Nebenansätzen	Bedarfsansatz <u>13.462</u>

Legt man die aktuellen Einwohnerzahlen des Jahres 2018 (für den Demografieansatz 2018 zu 2008) zugrunde, ergibt sich unter Berücksichtigung der in den Absätzen 4 bis 6 vorgesehenen Veredelfaktoren folgendes, in Abbildung 1 dargestelltes Verhältnis der Finanzbedarfe zueinander.

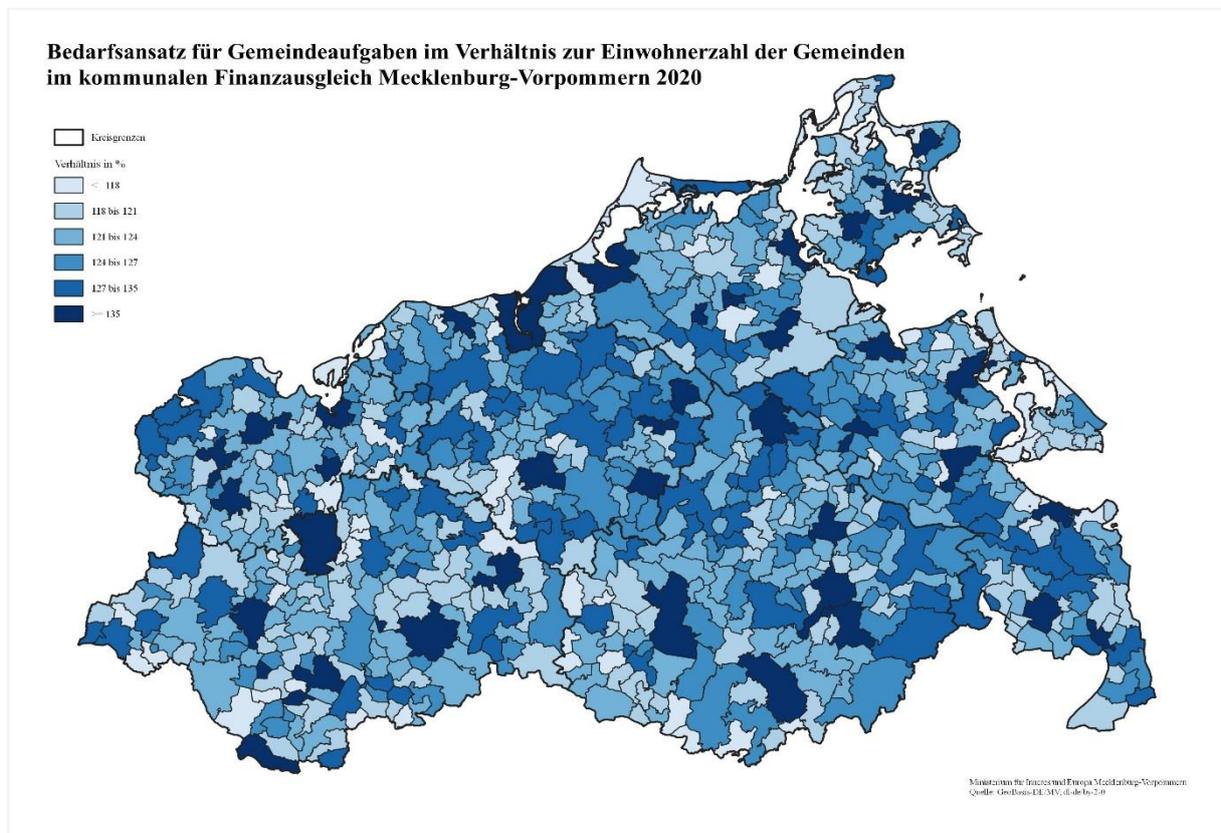
³⁶ Siehe Folgegutachten, Abschnitt 4.2.4, Seiten 58 bis 62.

Abbildung 1



Nachfolgend wird in Abbildung 2 aufgezeigt, in welchem Maß die Berücksichtigung von Nebenansätzen den Finanzbedarf bei den Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben jeder einzelnen Gemeinde erhöht. Die Einwohnerzahl der Gemeinde, die im bisherigen Finanzausgleich maßgeblich für die Bestimmung des Finanzbedarfs war, stellt hierbei die Basis (100 Prozent) dar. Diese Einwohnerzahl erhöht sich um die oben in Abbildung 1 dargestellten Nebenansätze zu einem Bedarfsansatz für Gemeindeaufgaben.

Abbildung 2



Zu § 18 - Berechnung der Steuerkraftzahlen

Die Regelungen des § 18 entsprechen inhaltlich den geltenden Regelungen des § 12 Absatz 4 bis 8. Durch Ablösung des 3-Säulen-Modells durch das 2-Ebenen-Modell entfällt zukünftig die Unterscheidung zwischen den kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten und den kreisangehörigen Gemeinden bei den Nivellierungshebesätzen zur Berechnung der Steuerkraftzahlen für die Realsteuern (Grundsteuer A und B, Gewerbesteuer). Eine Anpassung der Nivellierungshebesätze ist deshalb unabdingbar³⁷. Im Vorgriff auf die zu erwartende Neubestimmung der Nivellierungshebesätze wurde bereits mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern vom 14. Februar 2018 (GVObI. M-V S. 54) eine erste Anpassung mit dem Ziel der Annäherung an einen gemeinsamen Durchschnittswert für alle Gemeinden vorgenommen.

Die Nivellierungshebesätze sollen, um einer Hebesatzspirale entgegenzuwirken, auch weiterhin für einen längeren Zeitraum gesetzlich festgeschrieben werden. Eine gesetzliche Festschreibung erfolgte erstmals durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern mit Wirkung ab dem 1. Januar 2018. Auf Grundlage einer aktualisierten Berechnungsgrundlage werden die Nivellierungshebesätze nunmehr für vier Jahre bis zum Jahr 2023 festgeschrieben. Die Datenbasis für die Aktualisierung beruht auf den tatsächlichen IST-Einnahmen der Gemeinden aus den drei Realsteuerarten und den in 2018 festgesetzten Realsteuerhebesätzen.

³⁷ Siehe hierzu Folgegutachten, Abschnitt 3.2, Seiten 32 bis 38.

Durch eine Anpassung im Turnus von vier Jahren wird ein Zyklus gefunden, der mit anderen Überprüfungen nach diesem Gesetz zusammenfällt. Die Durchführung nach einem Zeitraum von drei beziehungsweise fünf Jahren, wie dies alternativ mit Beschluss des FAG-Beirates vom 11. Mai 2017 vereinbart wurde, würde gesonderte Gesetzgebungsverfahren ausschließlich zur Anpassung von Nivellierungshebesätzen zur Änderung dieser Vorschrift erforderlich machen.

In den Abbildungen 3 und 4 wird schematisch dargestellt, wie regional unterschiedlich die Grundsteuer B und Gewerbesteuerhebesätze aktuell sind. Insbesondere in den östlichen und in den küstenfernen Regionen fallen die Hebesätze für Grundsteuer B und Gewerbesteuer höher aus, was grundsätzlich auf Wirtschaftsschwäche schließen lässt. Um ihre Aufgaben erfüllen zu können, haben zahlreiche Gemeinden in der Vergangenheit ihre Hebesätze stärker anspannen müssen. Daran wird deutlich, dass eine Festsetzung von Nivellierungshebesätze unabdingbar ist.

Abbildung 3

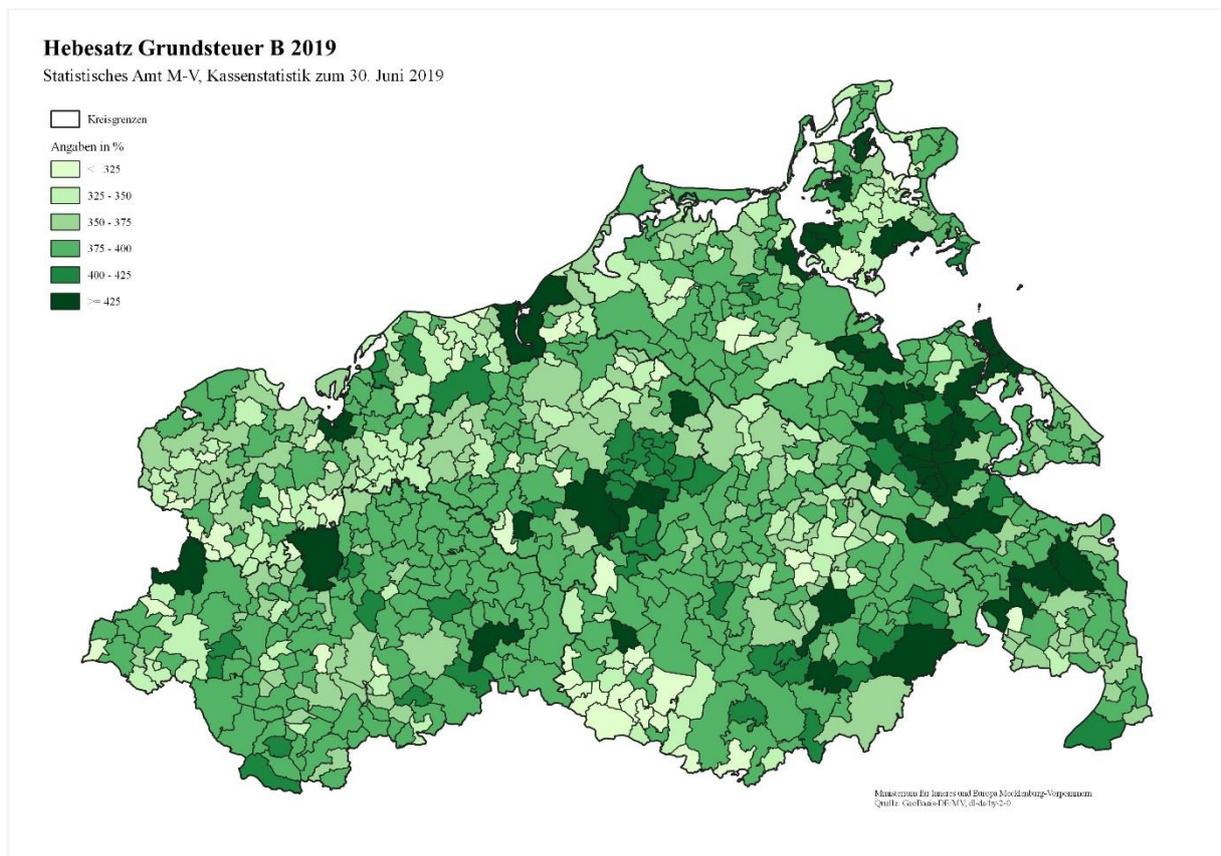
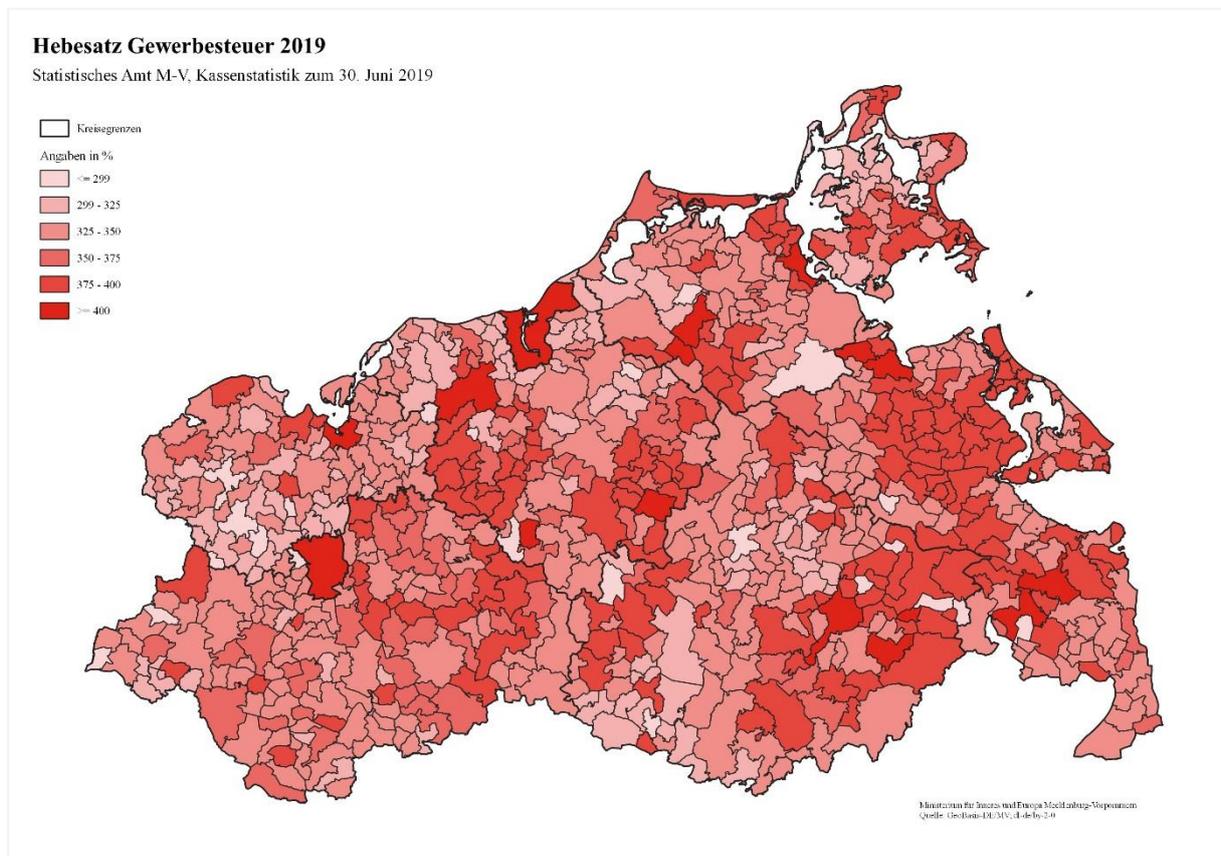


Abbildung 4

Für den Finanzausgleich ab dem Jahr 2024 soll auf Basis der tatsächlichen Festsetzungen der Gemeinden zu den Realsteuern im Jahr 2022 eine nächste reguläre Aktualisierung erfolgen, die dann erneut für vier Jahre Gültigkeit haben soll. Sollte sich durch Grundsteuerreform, die ab 2025 für die Steuerfestsetzung der Gemeinden Wirkung entfalten wird, früher ein Handlungsbedarf ergeben, wird dem mit Wirkung für den Finanzausgleich ab 2027 Rechnung zu tragen sein.

Durch die regelmäßige Anpassung werden zu große Verzerrungen durch die Einführung von gesetzlich fixierten Nivellierungshebesätzen vermieden. Der gutachterlichen Empfehlung Rechnung tragend, wird zugleich durch den Bezug auf die durch das Statistische Amt Mecklenburg-Vorpommern rechnerisch ermittelten Beträge eine politische Festsetzung für die Zukunft vermieden. Von der Wirkung einer dadurch zeitlich nachlaufenden Anpassung der Nivellierungshebesätze an die tatsächliche Entwicklung muss festgestellt werden, dass unterdurchschnittliche Nivellierungshebesätze tendenziell die Wirkung des Finanzausgleichs schwächen. Die Wirkungen gehen unabhängig vom örtlichen Hebesatz in diesen Fällen zulasten der steuerschwachen Städte und Gemeinden. Zudem kann beobachtet werden, dass die Nivellierungshebesätze bei einer großen Zahl von Kommunen politische Signalwirkung zur Anpassung an eben diese Hebesätze haben. Für diese Gruppe von Gemeinden entfällt der politische Anreiz, sodass zu erwarten ist, dass sich die tatsächliche Entwicklung der Hebesatzerhöhungen im Durchschnitt aller Gemeinden etwas verlangsamen wird.

Andererseits wird erwartet, dass insbesondere für kleinere Gemeinden mit aktuell weit überdurchschnittlichen Realsteuerhebesätzen ein gewisses Senkungspotenzial eröffnet ist, weil durch die Einführung der Nebenansätze für Kinder und Demografie sowie der Mindestfinanzausstattung und der Entschuldungsregelungen nach § 27 bei vielen Gemeinden kurz- bis mittelfristig finanzielle Spielräume entstehen.

Zu § 19 - Berechnung der Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben

Die Aufteilung der Schlüsselmassen auf Gemeindeaufgaben und Kreisaufgaben im Ebenen-Modell bedingt, dass im Vergleich zur geltenden Regelung des § 13 Absatz 1 nunmehr auch kreisfreie Städte Zuweisungen aus dieser Teilschlüsselmasse für Kreisaufgaben erhalten. Hieraus folgt, dass nach einheitlicher Methode ohne Unterscheidung, ob es sich um einen Landkreis oder um eine kreisfreie Stadt handelt, die Finanzbedarfe bestimmt (Absatz 2 in Verbindung mit § 20) und die Schlüsselzuweisungen berechnet (Absatz 4) werden.

Neu eingeführt wird auch hier der Begriff der „Bedarfsmesszahl“ (Absatz 2), mit dem nach § 20 der durchschnittliche Finanzbedarf für die Erfüllung von Kreisaufgaben unter Berücksichtigung eines Hauptansatzes und eines Nebenansatzes für Soziallasten zum Ausdruck gebracht wird.

Der Bedarfsmesszahl wird für die Berechnung der Schlüsselzuweisungen die Umlagekraft gegenübergestellt. Die Umlagekraftmesszahl wird nach Absatz 4 Satz 1 ermittelt, indem die Summe der Schlüsselzuweisungen nach § 16 Absatz 5 und 6 und der Steuerkraftzahlen nach § 18 mit dem gewogenen landesdurchschnittlichen Kreisumlagesatz des Vorvorjahres multipliziert wird. Dies entspricht auch der bisher geltenden Rechtslage. Für die kreisfreien Städte erfolgt damit eine fiktive Berechnung der Umlagekraft³⁸, obwohl diese selbst keine Kreisumlage erheben können. Der hierfür erforderliche Faktor der aus dem landesdurchschnittlichen Kreisumlagesatz des Vorvorjahres abgeleitet wird, ermittelt sich folglich aus den Werten der Landkreise (Absatz 4 Satz 2). Um einen gewogenen landesdurchschnittlichen Kreisumlagesatz zu ermitteln, wird das Aufkommen aus den Kreisumlagen aller Landkreise der Summe der Umlagegrundlagen (§ 30 Absatz 2 Satz 3) gegenübergestellt. Die Absenkung der Umlagegrundlagen nach § 30 Absatz 3 und 4 muss dabei außer Betracht bleiben, da andernfalls eine fiktive Absenkung der Umlagekraft bei den kreisfreien Städten vorzunehmen wäre.

Nach Absatz 5 beträgt die Ausgleichsquote für die Berechnung der Schlüsselzuweisungen 60 Prozent. Nach geltendem Recht (§ 13 Absatz 5) beträgt die Ausgleichsquote im Jahr 2019 70 Prozent, dabei muss jedoch berücksichtigt werden, dass das geltende Recht keinen Nebenansatz für Soziallasten enthielt.

³⁸ Siehe Folgegutachten, Seite 21.

Zu § 20 - Bedarfsansatz für Kreisaufgaben

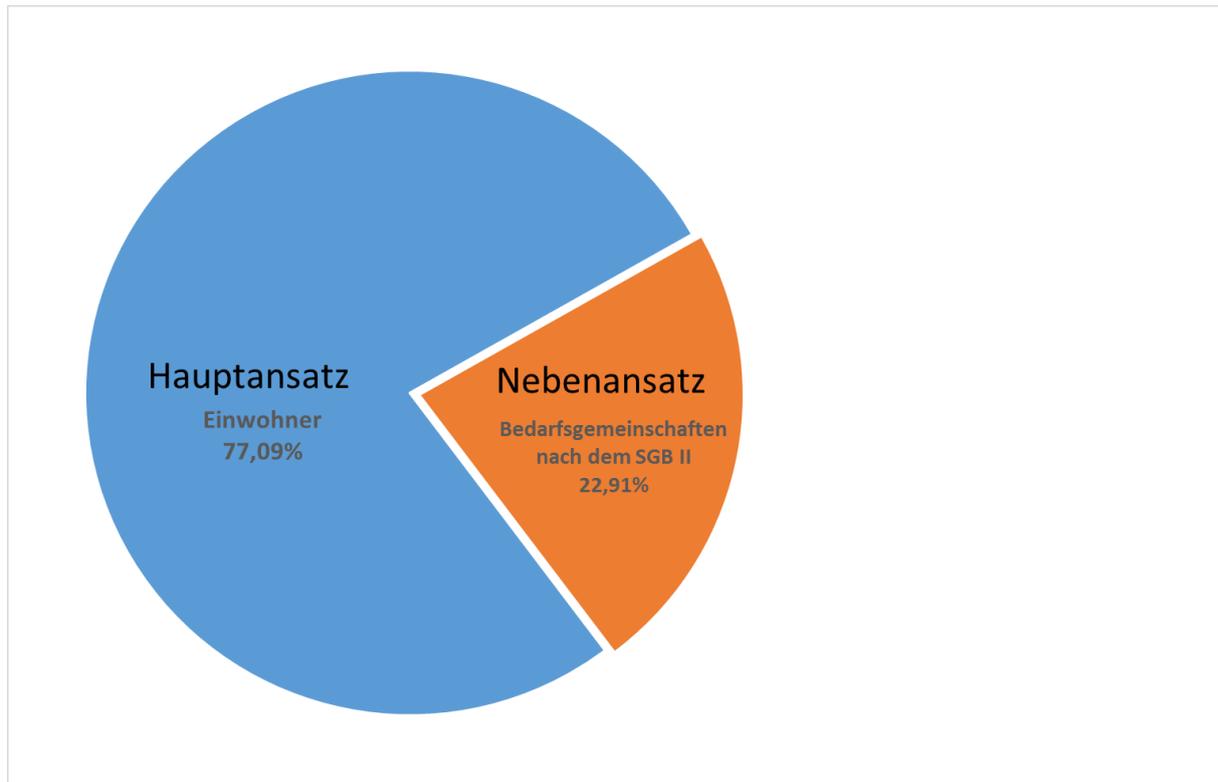
Der fiktive Finanzbedarf für der Träger von Kreisaufgaben leitet sich im Vergleich zu § 13 Absatz 4 der geltenden Fassung nicht mehr aus der Anzahl der Einwohner zu 73 Prozent und der in Einwohnerzahlen umgerechneten Gebietsfläche zu 27 Prozent ab. Die Regelung des § 20, die infolge der Einführung des Ebenen-Modells auch die Finanzbedarfe für kreisfreie Städte gleichermaßen mit berücksichtigt, legt als Hauptansatz die Einwohnerzahl und als Nebenansatz für Soziallasten die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften, die Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem zweiten Buch Sozialgesetzbuch erhalten, zugrunde. Durch die Einführung des Nebenansatzes für Soziallasten findet der Aufgabenbereich der sozialen Sicherung, der hohe Haushaltsbelastung verursacht, im Sinne einer bedarfsgerechten Verteilung der Teilschlüsselmasse für Kreisaufgaben zukünftig Berücksichtigung. Bereits mit dem Hauptgutachten zur Überprüfung des Kommunalen Finanzausgleichs für Mecklenburg-Vorpommern aus dem Jahr 2017 wurde festgestellt, dass die Quote der Bedarfsgemeinschaften nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch einen klaren Effekt bezüglich der Zuschussbedarfe bei den Kreisaufgaben aufweist.³⁹ Im Rahmen des Folgegutachtens wurde auf Basis der Jahresrechnungsdaten der Jahre 2012 bis 2016 dieser Effekt bestätigt. Auf Grundlage der Regressionsanalyse wurde der Faktor 5,7 bestimmt. Das bedeutet, dass die Zahl der Bedarfsgemeinschaften nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch mit dem Faktor 5,7 multipliziert und zur Einwohnerzahl hinzuaddiert wird. Die Zusammensetzung des Gesamtansatzes für Kreisaufgaben auf Basis der Daten für 2020 wird in Abbildung 4 dargestellt.

Mit der Frage der zusätzlichen Berücksichtigung eines Flächenfaktors für Kreisaufgaben haben sich die Gutachter im Rahmen der Regressionsanalysen auseinandergesetzt. Eine Bestätigung für eine zusätzliche Berücksichtigung des Flächenfaktors im Zusammenspiel mit dem Soziallastenansatz erfolgte nicht (siehe Abschnitt 3.4.6.3 des Hauptgutachtens⁴⁰; Abschnitt 5 des Folgegutachtens⁴¹).

³⁹ Vergleiche Hauptgutachten, Seite 317.

⁴⁰ Vergleiche Hauptgutachten, Seite 317, 318 und 323 bis 325.

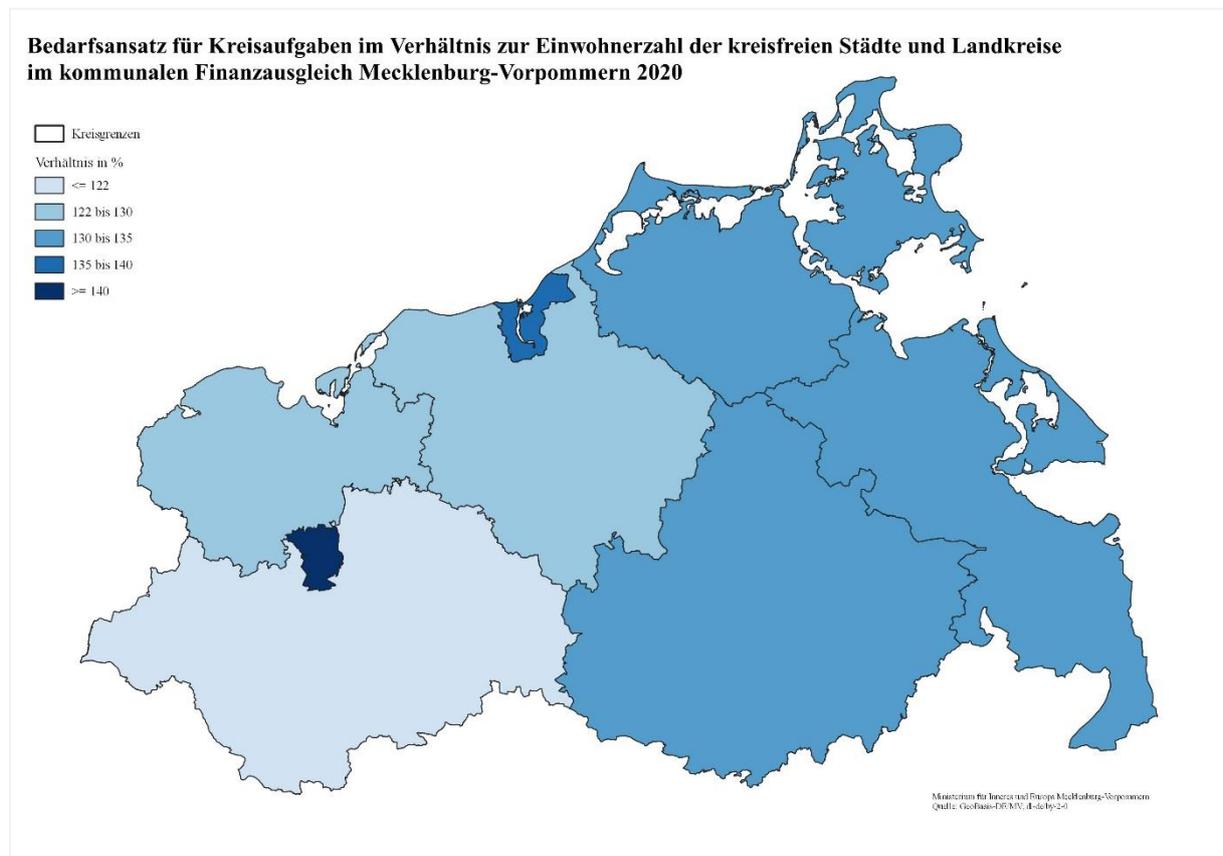
⁴¹ Vergleiche Folgegutachten, Seite 69, 70.

Abbildung 4: Verhältnis von Hauptansatz zu Nebenansatz für Kreisaufgaben

Nachfolgend wird in Abbildung 5 aufgezeigt, in welchem Maß die Berücksichtigung des Soziallastenansatzes den Finanzbedarf bei den Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben der Landkreise und kreisfreien Städte auf Basis aktueller Daten im Jahr 2020 erhöht.

Die Einwohnerzahl der Landkreise und kreisfreien Städte, die im bisherigen Finanzausgleich maßgeblich für die Bestimmung des Finanzbedarfs war, stellt hierbei die Basis (100 Prozent) dar. Diese erhöht sich um die oben in Abbildung 4 dargestellten Nebenansätze zu einem Bedarfsansatz für Kreisaufgaben (siehe Abbildung 5).

Abbildung 5



Die für die Berechnung des Sozillastenansatzes nach Absatz 2 erforderlichen Daten über die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften, die Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem zweiten Buch Sozialgesetzbuch erhalten, werden auf Grundlage der Statistik der Bundesanstalt für Arbeit aus der Zeitreihe zum Bestand an Bedarfsgemeinschaften (BG) ermittelt. Dabei wird im Übrigen nicht unterschieden, ob es zum Beispiel regionale Unterschiede bei der durchschnittlichen Größe der Bedarfsgemeinschaften oder beim Anteil von Flüchtlingsfamilien, für die derzeit befristet bis 2019 nach § 46 Absatz 9 Zweites Sozialgesetzbuch die Kosten der Unterkunft vollständig vom Bund erstattet werden, gibt⁴². Ausschließlich die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften im jeweiligen Vorvorjahr ist maßgeblich. Wie die nachfolgende Abbildung 6 verdeutlicht gibt es bei Betrachtung der relativen Entwicklung innerhalb eines Jahres derzeit einen klaren Trend zum Rückgang der Bedarfsgemeinschaften. Die Entwicklungen sind jedoch unterjährig nicht parallel gerichtet. Dem Rechnung tragend wird von einem Jahresdurchschnittswert für jeden der acht Träger ausgegangen. Die den Berechnungen zugrunde gelegten Daten, die regionale Entwicklung der Anzahl der Bedarfsgemeinschaften und das Verhältnis von Bedarfsgemeinschaften zur Einwohnerzahl können der Tabelle 3 entnommen werden.

⁴² Durch das Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Integrationskosten der Länder und Kommunen in den Jahren 2020 und 2021 (Gesetzentwurf der Bundesregierung, Bundesratsdrucksache 466/19) soll die Regelung zur Entlastung der Kommunen von den zusätzlichen Kosten der Unterkunft und Heizung für Bedarfsgemeinschaften mit anerkannten Asylbewerbern und Schutzberechtigten, die sich in der Grundsicherung für Arbeitssuchende befinden, bis zu Jahr 2021 verlängert werden.

Abbildung 6

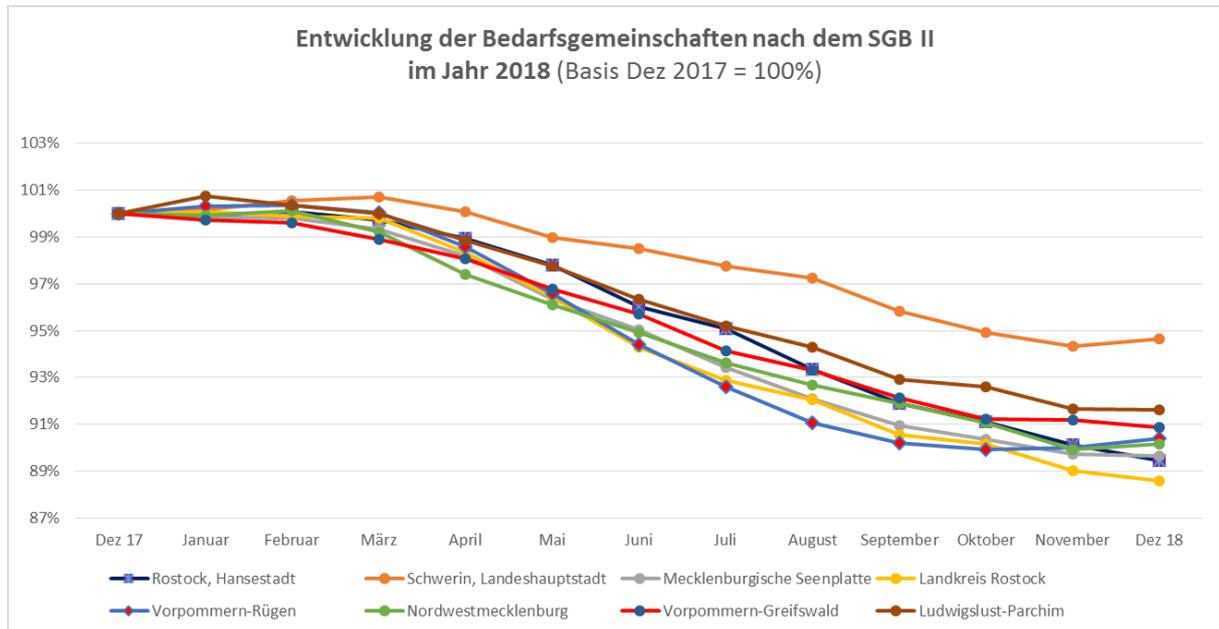


Tabelle 3

	Mittelwert der Anzahl von Bedarfsgemeinschaften im Jahr 2018	Bedarfsgemeinschaften im Verhältnis zur Einwohnerzahl (berücksichtigt nicht die Anzahl von Personen in den Bedarfsgemeinschaften)	Veränderung der BG im Zeitverlauf von 12 Monaten (Dez 2017 bis Dez. 2018) um:
Rostock, Hansestadt	13.049	6,25%	-10,6%
Schwerin, Landeshauptstadt	6.875	7,18%	-5,4%
Mecklenburgische Seenplatte	15.800	6,10%	-10,3%
Landkreis Rostock	8.411	5,55%	-11,4%
Vorpommern-Rügen	11.931	5,31%	-9,6%
Nordwestmecklenburg	6.287	4,01%	-9,8%
Vorpommern-Greifswald	13.547	5,72%	-9,1%
Ludwigslust-Parchim	8.042	3,78%	-8,4%

Zu § 21 - Überprüfungen der horizontalen Verteilung

§ 21 Absatz 1 sieht die frühzeitige Überprüfung der Mindestfinanzausstattung nach § 16 Absatz 6 vor. Die Festlungen über das jeweilige Zielniveau der Mindestausstattung ist eine politisch zu entscheiden Größe. Der im Gesetzentwurf vorgesehene Zielwert von 90 Prozent bei einer relativen Annäherung von 90 Prozent trägt der aktuell gegebenen Haushaltssituation der Gemeinden im besonderen Maß Rechnung, zugleich dürfte damit, auch mit Blick auf die Mittelbindung von über 50 Millionen Euro, die obere Marke der Mindestfinanzausstattung erreicht sein.

§ 21 Absatz 2 sieht die Einholung finanzwissenschaftlicher Analysen zur Überprüfung der Aufteilung der Gesamtschlüsselmasse auf Gemeinde- und Kreisaufgaben nach § 15 und der Bedarfsansätze nach §§ 17 und 19 vor. Dies ist erforderlich, weil Veränderungen im Aufgabenbestand, bei der Aufgabenintensität, der Entwicklung der Steueraufkommen für einzelne Gemeindegruppe und der Gemeindestruktur zu veränderten Finanzbedarfen der Kommunen führen. Da einerseits der Aufwand einer solchen Analyse sehr hoch ist, andererseits die Planbarkeit zur Höhe der Zuweisungen erheblich leidet, wenn in kurzen Abständen die Regelungen zum kommunalen Finanzausgleich angepasst werden, muss ein angemessener Zeitraum gefunden werden, nach dem eine erneute finanzwissenschaftliche Analyse erfolgt. Nach Absatz 2 ist die Einholung einer finanzwissenschaftlichen Analyse grundsätzlich erstmals vier Jahre nach Inkrafttreten und damit im Jahr 2024 vorgesehen. Zu diesem Zeitpunkt ständen für Analysen die Jahresrechnungsergebnisse bis einschließlich des Jahres 2022 und damit für einen Zeitraum zur Verfügung, in dem die neuen Verteilungsregelungen des Finanzausgleichsgesetzes über drei Jahre Wirkung entfaltet haben. Für den Fall, dass außerordentliche Entwicklungen eine vorgezogene Überprüfung erfordern, kann diese schon früher vorgenommen werden. Die Regelungen zur Überprüfung der horizontalen Verteilungskriterien entsprechen der am 24. September 2019 vereinbarten Evaluierungsklausel. Auch hinsichtlich der Überprüfung der horizontalen Verteilung kann dem Vorschlag des Landkreistages die Verteilungswirkung anhand der Entwicklung der Haushaltslage und der Sicherung des Haushaltsausgleichs vorzunehmen, nicht gefolgt werden (siehe oben bei § 6), wenn gleich eine Analyse der Haushaltsdaten begleitend zur finanzwissenschaftlichen Analyse sachlich sinnvoll ist, so wie die Gutachter im Rahmen der Folgeuntersuchung die Haushaltsdaten betrachtet haben und eine Spiegelung der Haushaltsdaten mit den Reformergebnissen erfolgte.

Zu § 22 - Zuweisungen für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde

§ 22 Absatz 1 und 2 entsprechen inhaltlich im Wesentlichen den Regelungen der §§ 14, 15 Absatz 1 bis 4 der geltenden Fassung. Die Zuweisungsbeträge berücksichtigen die nach § 10 Absatz 1 ab dem Jahr 2020 erhöhten zusätzlichen Leistungen des Landes. Bei den Zuweisungen für die Landkreise entfällt der bisherige Flächenfaktor von 27 Prozent. Allerdings wird entsprechend dem Ergebnis der Fortsetzungsverhandlung vom 24. September 2019 ein Dünnbesiedelungsfaktor für unterdurchschnittliche Einwohnerdichte mit einem Bonus von 0,66 Prozent für einen Einwohner je Quadratkilometer unter dem Durchschnitt berücksichtigt. Dieser Faktor, welcher auf eine Analyse von Prof. Lenk zurückgeht,⁴³ wird im Rahmen der ersten Evaluierung der FAG-Novelle überprüft.

⁴³ Siehe Folgegutachten, Abschnitt 5 Flächenfaktor für die Kreis-Säule, Seite 69.

§ 22 Absatz 3 entspricht der bisherigen Regelung des § 15 Absatz 5. Die letzte regelgebundene Anpassung der Zuweisungsbeträge erfolgte durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern mit Wirkung ab 1. Januar 2018. Die nächste regelgebundene Überprüfung erfolgt damit im Jahr 2021 auf Basis der Daten des Jahres 2020 und mit Wirkung ab dem Jahr 2022.

§ 22 Absatz 4 Satz 1 setzt Ziffer 10 der Vereinbarung vom 5. März 2019 um. Danach ist die Erhöhung der zusätzlichen Leistungen des Landes nach § 10 Absatz 1 als vorläufig zu betrachten, bis ein Ergebnis über eine noch vorzunehmende unabhängige Überprüfung durch den Landesrechnungshof vorliegt. Mit der vorgenommenen Anpassung der Beträge in § 10 Absatz 1 wurden die bei der Bestimmung der Zuweisungsbeträge nach § 15 der geltenden Fassung berücksichtigten pauschalen Selbstbehalte von 7,5 Prozent auf vorläufig 3,75 Prozent reduziert.

§ 22 Absatz 4 Satz 2 regelt vorsorglich den Fall einer Überzahlung. Soweit im Rahmen der Überprüfung festgestellt wird, dass Überzahlungen für zurückliegende Jahre ab 2018 eingetreten sind, werden diese nicht durch Korrektur der Zuweisungsbescheide oder Verrechnung mit zukünftigen Zahlungen nach § 22 sondern zulasten positiver Abrechnungsbeträge nach § 11 Absatz 3 und des Kommunalen Ausgleichsfonds Mecklenburg-Vorpommern ausgeglichen.

Das Ergebnis der Überprüfung des Landesrechnungshofes nebst etwaigen Änderungsvorschlägen soll laut Ziffer 10 Vereinbarung vom Land und von den Kommunen im Übrigen vollständig akzeptiert werden. Satz 3 bringt zum Ausdruck, dass das Überprüfungsergebnis auch bei der nach Absatz 3 regelgebunden im Jahr 2021 mit Wirkung ab 2022 durchzuführenden Überprüfungen Berücksichtigung finden wird. Zugleich wird mit dieser Regelung klargestellt, dass keine präjudizierende Wirkung aus der vorläufigen Absenkung des Selbstbehaltes abgeleitet werden kann.

Zu § 23 - Zuweisungen für Infrastruktur

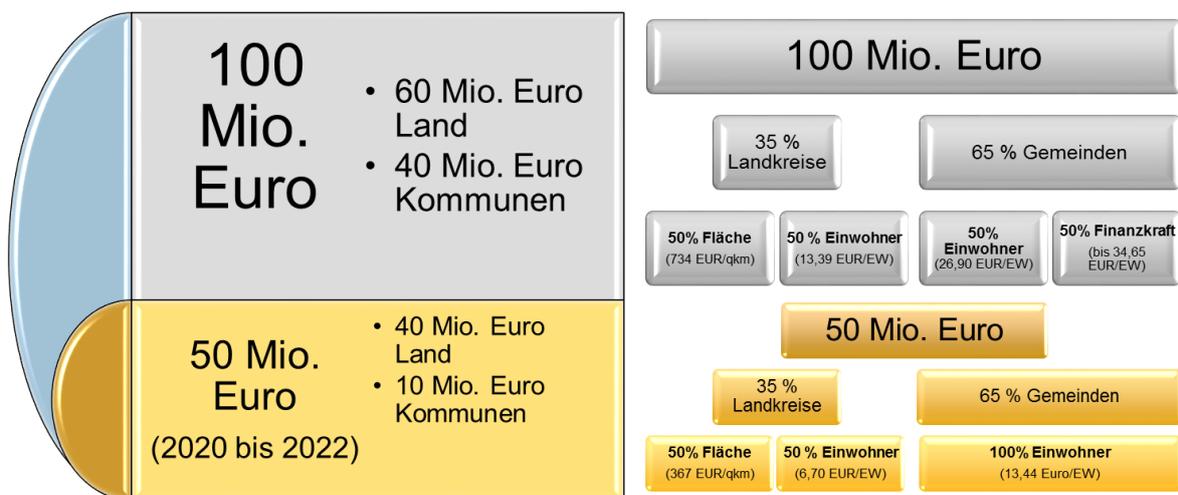
Neben den Schlüsselzuweisungen als Hauptzuweisungsinstrument für Finanzausgleichsleistungen wird als zweites Instrument eine allgemeine Infrastrukturpauschale als neuer Vorwegabzug eingeführt. Die Zuweisungen aus der Infrastrukturpauschale erfolgen außerhalb des Schlüsselzuweisungssystems und sind damit, anders als die bisher ausgewiesenen investiven Schlüsselzuweisungen, nicht kreisumlagefähig. Auch diese Mittel stellen allgemeine Deckungsmittel dar und können unabhängig von den Erfordernissen der Haushaltskonsolidierung verwandt werden. Sie werden als Kapitalzuschüsse gewährt.

Die Pauschale dient unter anderem zur Finanzierung von notwendigen Investitionen sowie Instandhaltungsmaßnahmen in den Bereichen Schulen, Kindertageseinrichtungen, Straßen, ÖPNV, Sportanlagen, Feuerwehr/Brandschutz, kommunaler Wohnungsbau und für Digitalisierung/Breitband.

Die Finanzierung der anfänglich 150 Millionen Euro erfolgt mit 100 Millionen Euro aus zusätzlichen Landesmitteln, wobei 60 Millionen Euro dauerhaft und 40 Millionen Euro vorübergehend in den Jahren 2020 bis 2022 bereitgestellt werden. In den Jahren 2020 bis 2022 werden außerdem 50 Millionen Euro zulasten der Gesamtschlüsselmasse aufgebracht. Die dahinterstehende, im Verhandlungsweg getroffene, politische Entscheidung geht von einem entsprechenden Zuwachs der Finanzausgleichsmasse aus, sodass der zusätzliche Vorwegabzug die Schlüsselmasse nicht schwächt.

Die Aufbringung und Aufteilung der Mittel für die Infrastrukturpauschale wird mit nachfolgender Abbildung 7 beschrieben. Hinsichtlich des Anteils der Gemeinden an der Infrastrukturpauschale gibt es bei der Berechnung der einzelgemeindlichen Zuweisungsbeträge eine Unterscheidung zwischen dem Sockelbetrag von 100 Millionen Euro und der Berechnung zur Verteilung des Aufstockungsbetrages von 50 Millionen. So findet bei der Berechnung der Gemeindeanteile aus dem Sockelbetrag die gemeindliche Finanzkraft Berücksichtigung. Der Aufstockungsbetrag wird ausschließlich nach der Anzahl der Einwohner verteilt. Insofern wird mit der abweichenden Verteilung des Aufstockungsbetrages für die Gemeinden eine flankierende Lösung zur Abmilderung der Folgen aus einer geänderten Steuerkraftberechnung für steuerstarke Gemeinden geschaffen.

Abbildung 7



Ab dem Jahr 2023 sollen mindestens 100 Millionen Euro für die Infrastrukturpauschale zur Verfügung stehen. Dies bedeutet, dass sich auch der zulasten der Gesamtschlüsselmasse aufbrachte Anteil von 50 Millionen Euro um 10 Millionen Euro reduziert und damit der Steuerkraftausgleich ab 2023 nochmals gestärkt wird.

Der finanzkraftabhängige Anteil der Gemeinden aus dem Sockelbetrag wird auf 50 Prozent festgesetzt und beläuft sich damit auf einen Betrag in Höhe von 32,5 Millionen Euro. Zuweisungen aus diesem Anteil erhalten Gemeinden, deren Finanzkraft den Wert von 115 Prozent der durchschnittlichen Finanzkraft nicht erreicht. Die Verteilung der Infrastrukturmittel zur Hälfte nach Finanzkraft ist im Rahmen der Anhörung von einigen Kommunen, insbesondere Grundzentren kritisiert worden.⁴⁴ Nach ihrer Ansicht haben finanzstarke Gemeinden einen höheren Investitionsbedarf und dürften daher bei der Verteilung der Mittel nicht schlechter gestellt sein. Die in § 23 geregelte Verteilung entspricht der Vereinbarung vom 5. März 2019 (Ziffer 4 des 10-Punkte-Papiers) und ist vor dem Hintergrund des Auseinanderfallens der Finanzkraft der Gemeinden erfolgt. Bei der Überprüfung der horizontalen Finanzverteilung nach § 21 Absatz 2 wird die Angemessenheit der Finanzausstattung der der Grundzentren ebenfalls betrachtet werden.

Der finanzkraftabhängige Anteil an der Infrastrukturpauschale berechnet sich ausgehend von 150 Millionen Euro am Beispiel der Daten zum Finanzausgleich 2020 wie folgt:

- 1.1. Finanzkraft aller **Gemeinden**⁴⁵ (Summe aus: Steuerkraft ./.. Finanzausgleichsumlage + Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben)

$$\begin{aligned} \mathit{FinKr} &= \sum_{i=1}^{726} X_i = \mathit{StKr}_{\mathit{Gem}_{X_i}} - \mathit{FinUml}_{\mathit{Gem}_{X_i}} + \mathit{SchlZw}_{\mathit{GemAufgabex}_i} \\ &= 1.873.999.501 \text{ €} \end{aligned}$$

- 1.2. Durchschnitt der Finanzkraft je Einwohner: $\frac{\mathit{FinKr}}{\mathit{EW}_{MV}} = \frac{1.873.999.501}{1.609.675} = 1.164,2098 \dots \text{ €}$

- 1.3. Bestimmung der Obergrenze je Einwohner [wobei die Obergrenze bis zu der eine finanzkraftabhängige Zuweisung erfolgen soll bei 115 % gesetzt ist]:

$$\mathit{ObGr}_{EW} = 1.164,2098 \dots \text{ €} * 115\% = 1.338,84 \dots \text{ €}$$

- 1.4. Berechnung der finanzkraftabhängigen ISP-Zuweisung für Gemeinde „X“:

$$\text{a. } \frac{\mathit{FinKr}_{\mathit{Gem}(X)}}{\mathit{EW}_{\mathit{Gem}(X)}} > \mathit{ObGr}_{EW} \rightarrow \mathit{ISP}_{\mathit{FinKr}_{\mathit{Gem}(X)}} = 0,00 \text{ €}$$

$$\text{b. } \frac{\mathit{FinKr}_{\mathit{Gem}(X)}}{\mathit{EW}_{\mathit{Gem}(X)}} < \mathit{ObGr}_{EW} \rightarrow \mathit{ObGr}_{EW} - \frac{\mathit{FinKr}_{\mathit{Gem}(X)}}{\mathit{EW}_{\mathit{Gem}(X)}} \triangleq \Delta \mathit{ObGr}_{\mathit{Gem}(X)}$$

$$\mathit{ISP}_{\mathit{FinKr}_{\mathit{Gem}(X)}} = \left(\frac{\Delta \mathit{ObGr}_{\mathit{Gem}(X)} * \mathit{EW}_{\mathit{Gem}(X)}}{\sum_{i=1}^n X_i = \Delta \mathit{ObGr}_{\mathit{Gem}_{X_i}} * \mathit{EW}_{\mathit{Gem}_{X_i}}} \right) * \mathit{ISP}_{\mathit{FinKr}}$$

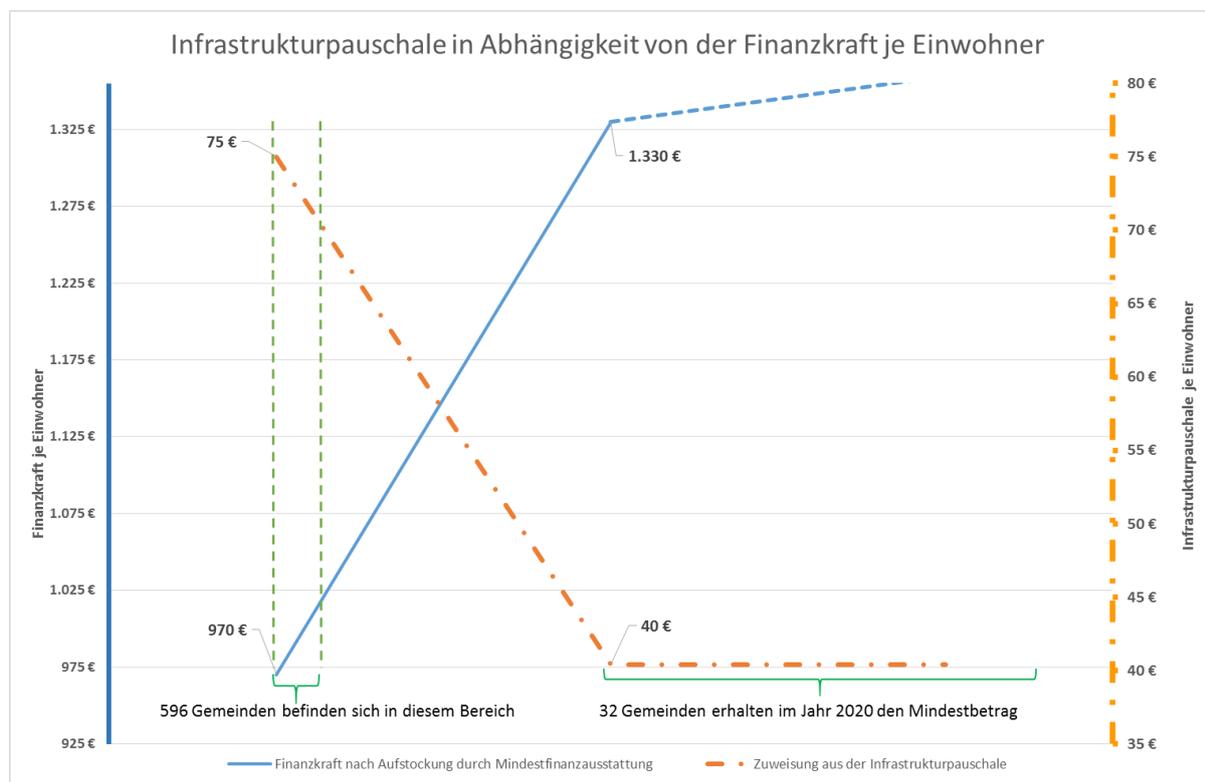
$$n = \text{Anzahl der Gemeinden mit Finazkraft} < \mathit{ObGr}_{EW}$$

Auf Grundlage vorläufiger Daten zur Steuerkraft 2018 sowie unter ersatzweiser Berücksichtigung der Einwohnerzahlen des Jahres 2018 ergibt sich folgendes Bild hinsichtlich der Verteilung Infrastrukturpauschale auf die Gemeinden (Abbildung 8).

⁴⁴ Dazu gehörten die Städte Bützow und Wittenburg, das Amt Zarrentin und die Gemeinde Gallin.

⁴⁵ Die Angabe bezieht sich auf 726 Gemeinden zum Gebietsstand per 26. Mai 2019.

Abbildung 8



Bei insgesamt 694 Gemeinden⁴⁶ liegt die Finanzkraft unter der oberen Grenze von 115 Prozent. Diese Gemeinden erhalten folglich auch Zuweisungen aus dem Anteil der finanzkraftabhängigen Infrastrukturpauschale. Die weit überwiegende Anzahl der Gemeinden (im Jahr 2020 werden es 596 von 726 Gemeinden sein) befindet sich wiederum im oberen Bereich der Zuweisungsanteile von 70 bis 75 Euro je Einwohner. Durch die Wahl des hohen Grenzwertes von 115 Prozent, bis zu dem der finanzkraftabhängige Anteil gewährt wird, wird erreicht, dass für eine große Zahl von Gemeinden eine hohe Verlässlichkeit besteht, was die Höhe der Mittelzuweisung betrifft.

Durch den von der Einwohnerzahl abhängigen weiteren Anteil der Zuweisung wird im Ergebnis ein Mindestbetrag an Zuweisungsmitteln aus der Infrastrukturpauschale gewährt, sodass die von kommunaler Seite gewünschte Kontinuität der Zuweisungsbeträge angemessen abgesichert wird. Bei Gemeinden, die überdurchschnittliche Einwohnerverluste erleiden, werden jedoch auch Zuweisungen aus der Infrastrukturpauschale entsprechend reduziert.

⁴⁶ Auf Basis der Daten für das Jahr 2020.

Der einwohnerabhängige Anteil der Infrastrukturpauschale errechnet sich ausgehend von einem Gesamtbetrag für Gemeinden und Kreise von 150 Millionen Euro für das Jahr 2020 für die Gemeinden wie folgt:

$$1.5. \text{ Anteil je Einwohner von } ISP_{EWMV} = \frac{65.000.000}{1.609.675} = \mathbf{40,38082 \dots €/EW}$$

$$1.6. \text{ Anteil für Gemeinde „X“: } EW_{Gem(X)} * ISP_{EWMV} = ISP_{EWMV} * EW_{Gem(X)}$$

Ein Vergleich der Ausstattung der Gemeinden mit investiven Zuweisungen über den bisher festgelegten Anteil der investiven Schlüsselzuweisungen (kreisangehörigen Gemeinden 8,7 Prozent und kreisfreie Städte 8,2 Prozent) im Jahr 2019 mit den zukünftig bereitgestellten Mitteln aus der Infrastrukturpauschale im Jahr 2020 bestätigt, dass für 723 von 726 Gemeinden die Infrastrukturpauschale deutlich höher ausfällt als die bisherige investive Bindung der Schlüsselzuweisungen⁴⁷.

Für 2020 liegt das durchschnittliche Verhältnis von Infrastrukturpauschale zur Schlüsselzuweisung für nicht abundante Gemeinden bei rund 16,5 Prozent (Median). Bei steuerstarken Gemeinden übersteigt die Zuweisung aus der Infrastrukturpauschale tatsächlich den Zuweisungsbetrag aus Schlüsselzuweisungen. Dies liegt an dem nicht finanzkraftabhängigen Anteil der Zuweisungen. Unabhängig davon können Gemeinden, die einen positiven Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen aufweisen, diesen auch zukünftig unter Berücksichtigung der Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik für investive Zwecke einsetzen. Dies dürfte insbesondere für Zentrale Orte wichtig sein, weil zukünftig der Mehrbedarf für übergemeindliche Aufgaben durch den Bedarfsansatz und damit über Schlüsselzuweisungen finanziert wird. Zum anderen sind Investitionszuweisungen nur eine Säule der Investitionsfinanzierung. Auch Gemeinden mit einer eingeschränkten, gefährdeten oder weggefallenen dauernden Leistungsfähigkeit können gemäß § 17a der Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik Kredite für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen zur Finanzierung aufnehmen, sofern die Investitions- oder Investitionsförderungsmaßnahmen zur Aufgabenerfüllung notwendig sind oder der Wiederherstellung der dauernden Leistungsfähigkeit zumindest nicht entgegenstehen.

Bei den Zuweisungen an die Landkreise erfolgt keine Unterscheidung bei der Berechnung der Zuweisungsanteile zwischen Sockelbetrag und Aufstockungsbetrag. Jeweils 50 Prozent der kreislichen Anteile an der Infrastrukturpauschale werden nach der Anzahl der Einwohner und der Gebietsfläche verteilt. Bei der Gebietsfläche werden die nach geltendem Recht zusätzlich zu berücksichtigenden inneren Seengebiete unverändert berücksichtigt (siehe § 31 Absatz 2 Satz 2 beziehungsweise § 27 Absatz 2 Satz 2 nach geltendem Recht).

⁴⁷ Bei den Gemeinden Dreetz, Schwasdorf und Rubenow trifft dies nicht zu. Bei diesen lag 2019 eine einmalig niedrige beziehungsweise negative Gesamtsteuerkraft den Berechnungen für die Schlüsselzuweisungen zugrunde. Bei Rückgriff für diese Gemeinden auf das Jahr 2018 wird deutlich, dass insbesondere auch diese - im Jahr 2018 abundanten - Gemeinden durch die Einführung der Infrastrukturpauschale über mehr investive Zuweisungen verfügen.

Zu § 24 - Übergangszuweisungen an kreisangehörige zentrale Orte

Vor dem Hintergrund der Reformverluste wurde eine Übergangsregelung für kreisangehörige zentrale Orte erforderlich, die mit § 24 geschaffen wurde. Die Höhe der Zuweisungen richtet sich ausschließlich nach der Einwohnerzahl in den Nahbereichen der kreisangehörigen Zentren. Die Zuweisung soll vorrangig dazu dienen, vorhandene investive Finanzbedarfe der zentralen Orte abzudecken. Sie kann aber auch für laufende Zwecke Verwendung finden. Über die Verwendung der Zuweisung können die zentralen Orte unabhängig von den Erfordernissen der Haushaltskonsolidierung im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung eigenständig entscheiden.

Die Finanzierung der Zuweisung erfolgt aus den bisher noch nicht zur Auszahlung gelangten positiven Abrechnungsbeträgen der Finanzausgleichsjahre 2015 bis einschließlich 2018 und den nach § 14 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe c in den Jahren 2020 und 2021 vorgesehenen Beträgen in Höhe von jeweils 15 Millionen Euro.

Die Summe der positiven Abrechnungsbeträge beläuft sich auf rund 70 Millionen Euro, die in den Jahren 2020 bis 2024 wie folgt zur Finanzierung der Übergangszuweisung eingesetzt werden:

1. im Jahr 2020 in Höhe von 21.000.000 Euro,
2. im Jahr 2021 in Höhe von 9.000.000 Euro,
3. im Jahr 2022 in Höhe von 20.000.000 Euro,
4. im Jahr 2023 in Höhe von 10.000.000 Euro und
5. im Jahr 2024 in Höhe des Restbetrages.

Der Betrag für das Jahr 2024 kann aktuell noch nicht abschließend beziffert werden, da die Abrechnung des Finanzausgleichsjahres 2018 noch nicht abgeschlossen ist. Nach vorläufigen Berechnungen würde sich für das Jahr 2024 ein Restbetrag in Höhe von rund 9,2 Millionen Euro ergeben.

Zu § 25 - Sonderbedarfszuweisungen

Für Sonderbedarfszuweisungen und Sonderzuweisungen stehen nach § 14 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe d jeweils 15 Millionen Euro bei vorgesehener gegenseitiger Deckungsfähigkeit zur Verfügung. Während die Verwendung der Mittel für Sonderzuweisungen im § 27 Absatz 2 und 4 geregelt ist, erfolgen die Regelungen zur Gewährung von Sonderbedarfszuweisungen in den Absätzen 2 bis 4, die den bisher geltenden Regelungen des § 20 Absatz 1 bis 3 inhaltlich entsprechen.

Mit der Gewährung von Sonderbedarfszuwendungen wird dem für Kommunales zuständigen Ministerium im Einzel- bzw. Ausnahmefall die Möglichkeit einer finanziellen Unterstützung von Antragstellern gegeben. Um die Anträge, auch im Hinblick auf die jährlich mit 15 Millionen Euro begrenzt zu Verfügung stehenden Mittel, priorisieren zu können, werden drei Zuwendungskategorien festgelegt. Anträge auf Zuwendungen infolge außergewöhnlicher Lagen erfolgen zunehmend vor dem Hintergrund von Elementarschadensereignissen. Die zur Bewältigung dieser Lagen eingeleiteten Maßnahmen (zum Beispiel Gefahrenabwehr und Verkehrssicherungspflichten) sind in der Regel unvorhersehbar und unabweisbar.

Sie sind meist komplex und umfassen oftmals sowohl Investitionen als auch nicht investive Zwecke. Diese Komplexität betrifft oftmals auch auf Vorhaben nach Absatz 2, Satz 1, Ziffer 2 und 3 zu (zum Beispiel im Zusammenhang mit Vorhaben der Digitalisierung, in Flüchtlingsangelegenheiten oder bei anteiligen Personalkosten). Daher wird auf eine explizite Trennung von Zuwendungen nach Investitionen und nicht investive Zwecke künftig verzichtet.

Zu § 26- Kommunalen Entschuldungsfonds Mecklenburg-Vorpommern, Verordnungsermächtigung

§ 26 enthält Regelungen zu einem rechtlich unselbstständigen Sondervermögen „Kommunaler Entschuldungsfonds Mecklenburg-Vorpommern“, dem Mittel gemäß § 14 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe f (50 Millionen Euro) zuzuführen sind.

Der Kommunale Entschuldungsfonds Mecklenburg-Vorpommern wurde bereits durch das Zweite Gesetz zur Änderung des FAG M-V vom 14. Februar 2018 (GVObI. M-V S. 54) in § 22a FAG M-V eingerichtet. In Absatz 1 Satz 2 bis 4 werden die Bewirtschaftung des Sondervermögens sowie die Erstellung eines Wirtschaftsplans und einer Jahresrechnung für jedes Haushaltsjahr geregelt. Das Sondervermögen dient in seiner nunmehrigen gesetzlichen Ausgestaltung nach Absatz 3 zum einen dem Ziel, die Kommunen bei der Rückführung eines negativen Saldos der laufenden Ein- und Auszahlungen gemäß § 45 Absatz 2 in Verbindung mit § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 39 der Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik, und zum anderen bei der Rückführung von Krediten, die Altverbindlichkeiten im Sinne von § 3 des Altschuldenhilfe-Gesetzes darstellen, den sogenannten Wohnungsbaualtschulden aus DDR-Zeiten, zu unterstützen. Dies gilt auch für Gemeinden, die ihren Wohnungsunternehmen finanzielle Mittel mit dem Ziel gewähren, Altverbindlichkeiten im Sinne von § 3 des Altschuldenhilfe-Gesetzes zu tilgen.

Nach dem bisherigen Stand wird im Zusammenhang mit der vorgesehenen Entlastung nach § 26 Absatz 3 Satz 1 Nummer 2 und Satz 2 ein Notifizierungsverfahren bei der Europäischen Kommission durchgeführt. Der Genehmigungsprozess für staatliche Beihilfen dauert bei vollständiger und korrekter Notifizierung voraussichtlich sechs bis zwölf Monate. Erst mit Abschluss des Notifizierungsverfahrens können erforderliche Verfahrensregelung erstellt werden und anschließend erst die Zuweisungsbeträge durch Bescheid gebunden werden. Für den Fall, dass die Europäische Kommission eine Zuweisung nicht für zulässig erachtet, hat der Gesetzgeber für das Jahr 2022 erneut über die Verwendung dieser Mittel zu entscheiden.

Absatz 3 trifft Regelungen zur Zweckbestimmung der dem Sondervermögen zuzuführenden Mittel. Danach stehen diese jeweils in Höhe von 25 Millionen Euro für Konsolidierungs- und Ergänzungszuweisungen nach § 27 und für die Unterstützung von Gemeinden bei der Rückführung von Krediten, die Altverbindlichkeiten im Sinne von § 3 des Altschuldenhilfe-Gesetzes darstellen, zur Verfügung.

Absatz 4 Satz 1 und 2 greift die bereits in § 22a Absatz 6 Satz 3 und 4 FAG M-V der gelten Fassung enthaltene Regelung zur Aufteilung der für die Gewährung von Zuwendungen an Gemeinden für Altverbindlichkeiten im Sinne von § 3 des Altschuldenhilfe-Gesetzes einschließlich der Erarbeitung und der Feststellung der hierfür notwendigen Entscheidungsgrundlagen erforderlichen Mittel für Personal- und Sachkosten des Landes zwischen Land und Kommunen auf und schreibt diese zunächst für das Jahr 2020 fort. Absatz 4 Satz 3 ergänzt diese Regelung für die folgenden Jahre ab 2021. Die Regelungen entsprechen dem FAG-Beiratsbeschluss vom 3. Juni 2019.

Weitere Einzelheiten zur Bewirtschaftung des Sondervermögens sowie zu den Voraussetzungen und zum Verfahren für die Gewährung der Zuweisung können nach Absatz 5 durch Rechtsverordnung des für Kommunales zuständigen Ministeriums geregelt werden.

Zu § 27 - Hilfen zum Erreichen des dauernden Haushaltsausgleichs, Sonderzuweisung

Für Kommunen, die durch negative Vorträge aus Haushaltsvorjahren belastet sind, jedoch jahresbezogen positive Salden zur Rückführung dieser Vorträge aus eigener Kraft erwirtschaften, wird in Absatz 1 die sogenannte „1 zu 1-Regelung“ modifiziert fortgeschrieben. Berechtigte Gemeinden oder Landkreise erhalten als Hilfe zur Selbsthilfe zu Beschleunigung des Konsolidierungsprozesses auf Antrag Konsolidierungszuweisungen zur Unterstützung der eigenen Anstrengungen zum Abbau negativer Vorträge im Finanzhaushalt. Entsprechend der bisherigen Regelung gelangt als Grundzuweisung grundsätzlich eine Zuweisung in Höhe des selbst erwirtschafteten jahresbezogenen positiven Saldos zur Auszahlung. Für einen effizienten Mitteleinsatz wird nunmehr für die Zuweisungen jeweils der Ist-Saldo des Haushaltsvorjahres für die Berechnungen von Zuweisungen zugrunde gelegt. Damit werden Zuweisungen an Kommunen, die mittlerweile den Haushaltsausgleich aus eigener Kraft erreicht haben, weitgehend vermieden.

In der Praxis hat sich gezeigt, dass gerade Kommunen mit hohen negativen Salden oft nur in verhältnismäßig geringem Umfang eigene jahresbezogene Überschüsse erwirtschaften können, sodass sich die Haushaltskonsolidierung über einen sehr langen Zeitraum erstrecken würde. Daher wird nunmehr im Sinne der Effektivität der Zuweisungen als Alternative zur Grundzuweisung eine Mindestzuweisung in Höhe von 20 Prozent des negativen Vortrags ermöglicht. Durch diese wird eine deutliche Beschleunigung des Haushaltskonsolidierungsprozesses erreicht. Die Gewährung der Mindestzuweisung setzt anders als die Grundzuweisung voraus, dass kreisangehörige Gemeinden ihre eigenen Einnahmepotenziale aus den Realsteuern angemessen genutzt haben oder Landkreise sowie große kreisangehörige oder kreisfreie Städte einen angemessenen eigenen Beitrag zur Rückführung der negativen Salden der laufenden Ein- und Auszahlungen erwirtschaftet haben. Als angemessen wird dabei ein eigener Beitrag in Höhe von mindestens 1,5 Prozent der laufenden Auszahlungen oder 3 Millionen Euro festgesetzt. Durch diese Regelung wird einerseits einem unterschiedlichen Haushaltsvolumen der möglichen Antragsteller entsprochen, andererseits durch die Begrenzung auf 3 Millionen Euro auch der realistischen Leistungsfähigkeit von Kommunen mit sehr hohen negativen Salden Rechnung getragen.

Die kommunalverfassungsrechtlichen Bestimmungen zur schnellstmöglichen Wiedererlangung des Haushaltsausgleichs sowie daran anknüpfende rechtsaufsichtliche Maßnahmen bleiben von diesen Regelungen unberührt.

Absatz 2 enthält Regelungen für Zuweisungen an kreisangehörige Gemeinden, die seit mindestens drei Haushaltsjahren sowohl insgesamt als auch jahresbezogen negative Salden der laufenden Ein- und Auszahlungen ausgewiesen haben. Auch wenn bei einem zurückliegenden Zeitraum von drei Haushaltsjahren noch keine Verletzung der finanziellen Mindestausstattung anzunehmen ist, soll mit dieser Regelung dem weiteren Aufwuchs von Haushaltsdefiziten zeitnah begegnet werden. So können kreisangehörige Gemeinden einen Antrag auf Sonderzuweisung stellen, durch die der im Haushaltsvorjahr erwirtschaftete negative jahresbezogene Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen ausgeglichen wird. Zusätzlich erhalten diese Gemeinden, vergleichbar mit der Mindestzuweisung nach Absatz 1, eine Ergänzungszuweisung zur Rückführung des bis dahin aufgelaufenen negativen Vortrages in Höhe von 20 Prozent dieses Vortrages. Gemeinden, die noch nicht einmal den jahresbezogenen Haushaltsausgleich erreichen, sind besonders gehalten, eigene Potenziale zur Reduzierung der jahresbezogenen Defizite auszuschöpfen. Daher bedingt die Gewährung von Sonder- und Ergänzungszuweisungen sowohl die angemessene Nutzung der eigenen Einnahmepotenziale aus den Realsteuern als auch die konsequente Umsetzung der beschlossenen Haushaltsicherungsmaßnahmen sowie, sofern die eigenen beschlossenen Maßnahmen nicht ausreichend sind, darüber hinaus erteilter rechtsaufsichtlicher Verbesserungsvorgaben. Durch diese Voraussetzungen für die Zuweisungsgewährung wird gewährleistet, dass die ausgewiesenen Defizite weitgehend unvermeidbar waren und finanzielle Hilfen in Form der Sonder- und Ergänzungszuweisungen sachlich gerechtfertigt sind.

Da bei Landkreisen sowie großen kreisangehörigen und kreisfreien Städten, die negative Salden der laufenden Ein- und Auszahlungen ausweisen, deutlich höhere Spielräume zur Steuerung des Haushalts bestehen und jahresbezogene positive Salden bei konsequenter Ausnutzung bestehender Konsolidierungspotenziale grundsätzlich erreichbar erscheinen, können diese keinen Antrag auf Sonder- und Ergänzungszuweisungen nach Absatz 2 stellen. Derzeit besteht nach Auswertung der Haushaltsdaten für diese Gruppe auch kein tatsächlicher Bedarf, da jahresbezogen in den letzten Haushaltsjahren - mit Ausnahme der Landeshauptstadt Schwerin - keine negativen Salden erwirtschaftet worden sind. Die Finanzlage der Landeshauptstadt wird sich mit dem Finanzausgleichsgesetz ab 2020 deutlich bessern, sodass keine weiteren jahresbezogenen Defizite zu erwarten sind. Zudem sind die Sonder- und Ergänzungszuweisungen als Hilfe für die „Ärmsten der Armen“ an enge Voraussetzungen zu knüpfen, damit keine Fehlanreize für die dauerhafte Erwirtschaftung von Haushaltsdefiziten gesetzt werden. Gleichwohl wird die Entwicklung der Haushaltslage der Landkreise sowie der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte weiterhin im Blick behalten und im Rahmen einer Evaluierung der Regelung gegebenenfalls neu bewertet.

Durch die Regelung in Absatz 3 wird sichergestellt, dass der Abbau negativer Vorträge für Kommunen, die mehrere Jahre infolge Zuweisungen nach Absatz 1 oder 2 erhalten, grundsätzlich innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren erfolgt, indem die Berechnung der Mindest- oder Ergänzungszuweisung an den Saldo anknüpft, der für das erste Antragsjahr relevant war. Ein längerer Konsolidierungszeitraum ist mit Blick auf die mögliche Höchstzuweisung nach Absatz 1 in Höhe von 9 Millionen Euro besonders für hochdefizitäre Kommunen wie die Landeshauptstadt Schwerin und den Landkreis Vorpommern-Greifswald zu erwarten. Darüber hinaus wird die Durchlässigkeit der Hilfen geregelt, sodass Gemeinden, die Sonder- und Ergänzungszuweisungen erhalten haben und deren Haushaltslage sich verbessert, bei der Beantragung von Konsolidierungszuweisungen keine finanziellen Nachteile haben und ein Anreiz zur nachhaltigen Verbesserung der Haushaltslage besteht.

Absatz 4 enthält Regelungen für das Verfahren der Antragstellung. Damit für die Zuweisungen eine verlässliche Datengrundlage besteht, sind die Salden für das Haushaltsvorjahr mit den relevanten Angaben (Anlage nach dem Muster 5a zu § 48 Absatz 3 der Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik) aus dem abschließend aufgestellten Jahresabschluss, der gemäß § 60 Absatz 4 der Kommunalverfassung bis zum 31. Mai zu erstellen ist, und für vorhergehende Haushaltsjahre aus dem festgestellten Jahresabschluss nachzuweisen. Die Antragstellung erfolgt aus Effizienzgründen mittels einheitlicher Antragsformulare, die das Ministerium durch Verwaltungsvorschrift vorgibt, über die untere Rechtsaufsichtsbehörde. Die getroffenen Regelungen dienen einem einfachen und schlanken Verwaltungsverfahren nach einheitlichen Kriterien und ermöglichen die zeitnahe Gewährung von Zuweisungen. Diese gelangen im Jahr der Antragstellung zur Auszahlung, sodass ein regelmäßiger Mittelabfluss gewährleistet ist. Aufgrund der begrenzt zur Verfügung stehenden Mittel, enthält die Regelung vorsorglich einen Haushaltsvorbehalt. Gleichwohl wird aufgrund der derzeitigen Datenlage davon ausgegangen, dass Zuweisungen für alle zuweisungsberechtigten Gemeinden mit den vorhandenen Mitteln auch finanzierbar sein werden. Zudem bestimmt Absatz 4 Satz 4, dass für die Ermittlung der Hebesätze die vom Statistischen Amt Mecklenburg-Vorpommern veröffentlichten Hebesätze für das Haushaltsvorjahr zum Haushaltsjahr, für das der Antrag gestellt wird, zugrunde zu legen sind. Gleiches gilt für die Einwohnerzahlen, die für die Einordnung in eine Größenklasse maßgeblich sind, auch hier sind die Daten aus dem Statistischen Bericht zum Realsteuervergleich die Grundlage. Damit wird gewährleistet, dass die Hebesätze und die relevante Größenklasse der Gemeinde im Jahr der Haushaltsplanung bereits bekannt gewesen sind und planungsseitig berücksichtigt werden konnten. Zusätzlich werden die für die Antragstellung maßgebenden Hebesätze im Sinne der Transparenz künftig als nachrichtliche Angaben in den Orientierungsdatenerlass aufgenommen.

Beispielsweise sind bei einer Antragstellung im Jahr 2021 für das Haushaltsjahr 2020 die Hebesätze der jeweiligen Größenklasse aus dem Realsteuervergleich des Statistischen Amtes für das Jahr 2018 relevant. Diese sind seit dem 14. August 2019 bekannt und können für die Haushaltsplanung 2020 berücksichtigt werden. Hinsichtlich der Zuordnung zu den Gemeindegrößenklassen nach der Anzahl der Einwohner sind ebenfalls die Angaben dieses Berichts, das heißt die Einwohnerzahl zum 30. Juni 2018, maßgeblich.

Laut Realsteuervergleich des Statistischen Amtes für das Jahr 2018 ergeben sich für die kreisangehörigen Gemeinden die in Tabelle 4 dargestellten Durchschnittshebesätze nach Größenklassen.

Tabelle 4

Kreisangehörige Gemeinden	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gew erbesteuer
unter 1 000	319	375	331
1 000 - 3 000	333	383	345
3 000 - 5 000	323	384	339
5 000 - 10 000	310	387	340
10 000 - 20 000	328	385	365
20 000 - 50 000	315	466	394
50 000 - 100 000	300	531	437

Mit Blick auf den zeitlichen Versatz und die für 2020 noch bestehende Übergangsregelung ist das Ingangsetzen einer Hebesatzspirale nicht zu befürchten. Viele der antragsberechtigten Gemeinden dürften bereits überdurchschnittliche Hebesätze festgesetzt haben, sodass sich Anpassungsbedarfe lediglich für eine überschaubare Anzahl an Gemeinden ergeben. Durch die gestiegene Finanzausstattung durch das Finanzausgleichsgesetz, aber auch durch die positive Entwicklung der Steuerkraft vieler Gemeinden sowie die fortschreitende Konsolidierung, werden den möglichen Hebesatzerhöhungen auch Absenkungen gegenüberstehen.

Durch die Regelungen in Absatz 5 wird gewährleistet, dass Zuweisungen nur in der Höhe erfolgen, wie negative Salden tatsächlich bestehen, mithin nicht bereits durch andere Konsolidierungshilfen ausgeglichen worden sind oder werden oder aufgrund von Veränderungen der Datengrundlagen tatsächlich nicht oder nicht in der beantragten Höhe bestanden haben. Durch die Rückzahlungsverpflichtung wird sichergestellt, dass Zuweisungsbeträge, die aufgrund nicht festgestellter Daten ausgezahlt worden sind, jedoch nach Feststellung des Jahresabschlusses nicht zum Ausgleich noch bestehender negativer Salden der laufenden Ein- und Auszahlungen benötigt werden, zurückzuzahlen sind, da insoweit der Rechtsgrund für die Zuweisungen entfallen ist. Hierbei handelt es sich um eine Obliegenheit des Zuweisungsempfängers. Zudem erfolgen Zuweisungen in Höhe der selbst erwirtschafteten Salden, daher sind diese um darin enthaltene Hilfen zum Erreichen des Haushaltsausgleichs zu bereinigen.

Absatz 6 enthält Übergangsbestimmungen für die Antragstellung in den Jahren 2020 und 2021. Dies betrifft zum einen die Höhe der für die Mindest- sowie Sonder- und Ergänzungszuweisungen vorgegebenen Höhe der Realsteuerhebesätze für eine Antragstellung in 2020, da Gemeinden diese für die Antragstellung in 2020 nur bis zum 30. Juni 2019 hätten anpassen können (Absatz 6 Nummer 1). Gleichwohl waren auch bisher Gemeinden mit Haushaltsdefiziten gehalten, die Hebesätze mindestens in Höhe der gewogenen Durchschnittshebesätze der vom Statistischen Amt Mecklenburg-Vorpommern festgesetzten Gemeindegrößenklassen festzusetzen, sodass diese die Grundlage für die Gewährung von Mindest- oder Sonder- und Ergänzungszuweisungen in 2020 bilden. Die Gewährung einer Grundzuweisung bleibt davon unberührt.

Zudem wird gemäß Absatz 6 Nummer 2 mit Blick auf die derzeit noch vorhandenen Rückstände bei der Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse und im Interesse des zeitnahen Mittelabflusses für die Jahre 2020 und 2021 letztmalig die Möglichkeit der Antragstellung mit vorläufigen Daten eingeräumt.

Zu § 28 - Kommunalen Aufbaufonds Mecklenburg-Vorpommern

Die Regelungen des § 28 Absatz 1 bis 3 entsprechen den Vorschriften des geltenden § 21 Absatz 1 bis 3 Satz 4 sowie Satz 6. Die Übertragbarkeit nicht in Anspruch genommenen Kreditmitteln wird im Zusammenhang mit dem Wirksamwerden der Schuldenbremse gestrichen. Ebenfalls gestrichen wird die Möglichkeit zur vorübergehenden Inanspruchnahme von Mitteln des Kommunalen Haushaltskonsolidierungsfonds. Die Liquidität des Sondervermögens ist durch Zins- und Tilgungsleistungen der Kommunen für ausgereichte Darlehen sowie Zuweisungen nach § 14 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe e als gesichert einzuschätzen.

§ 21 Absatz 4 Satz 2 der geltenden Fassung wird aufgehoben, da Fusionen nach dem Gemeinde-Leitbildgesetz bis zur Kommunalwahl am 26. Mai 2019 vorzunehmen waren. Die entsprechenden Fusionszuweisungen erfolgen im Jahr 2019. Ausgenommen hiervon sind die Fusionszuweisungen nach § 5 Gemeinde-Leitbildgesetz in Verbindung mit § 1 Absatz 5 Fusionsverordnung. Diese werden gemäß § 35 Absatz 2 weiterhin aus dem Kommunalen Aufbaufonds Mecklenburg-Vorpommern geleistet.

Um dem Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse und den Breitbandzielen von Bund und Land gerecht zu werden, ist es erforderlich, dass der Breitbandausbau auch in den (kreisfreien) Städten vorangetrieben wird. Daher wird in Absatz 5 der Bezug auf den ländlichen Raum gestrichen.

Ebenfalls aufgehoben wird § 21 Absatz 7 der geltenden Fassung, da das Kommunale Kofinanzierungsprogramm abgeschlossen ist.

Mit § 28 Absatz 7 wird eine Unterrichtung des FAG-Beirates über die Entwicklung des Fondsvermögens neu aufgenommen.

Zu § 29 - Finanzausgleichsumlage

§ 29 entspricht grundsätzlich der bisherigen Regelung der Finanzausgleichsumlage nach § 8 der geltenden Fassung. Die Steuerkraftmesszahl nach § 18 Absatz 1 muss die Bedarfsmesszahl nach § 16 Absatz 2, die den Finanzbedarf einer Gemeinde unter Berücksichtigung von Haupt- und Nebenansätzen zukünftig zum Ausdruck bringt, um mehr als 15 Prozent übersteigen. Durch die Beibehaltung des Neutralbereichs von 100 bis 115 Prozent wird gesichert, dass Gemeinden, die „knapp abundant“ sind nicht sofort zur Finanzausgleichsumlage herangezogen werden. Auch für die Gemeinden die den Wert von 115 Prozent überschreiten, bleiben die ersten 15 Prozent der übersteigenden Steuerkraft bei der Berechnung der Finanzausgleichsumlage unberücksichtigt. Nach wie vor beträgt die Finanzausgleichsumlage 30 Prozent des Differenzbetrages.

Die Finanzausgleichsumlage wurde mit dem Gesetz zur Neugestaltung des Finanzausgleichsgesetzes und zur Änderung weiterer Gesetze ab dem Jahr 2010 erstmals eingeführt (§ 8 des Gesetzes vom 10. November 2009 (GVObI. M-V Seite 408)). Durch das Landesverfassungsgericht wurde bestätigt, dass das Instrument der Finanzausgleichsumlage von der Wirkung und Ausgestaltung im Einklang mit Artikel 72 und 73 der Landesverfassung M-V steht (Urteile vom 26. Januar 2012, LVerfG 18/10 und 33/10). Der Finanzausgleich ist darauf angelegt auf die Angleichung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden hinzuwirken. Diesem Zweck entspricht es nicht nur, wenn der Gesetzgeber innerhalb des vertikalen Ausgleichs die Höhe der Zuweisungen grundsätzlich an Finanzkraft und Bedarf der Gemeinden orientiert und besonders finanzkräftige Gemeinden von den Zuweisungen ganz ausschließt, sondern auch, wenn er darüber hinaus bei den abundanten Gemeinden als Ausdruck eines horizontalen Ausgleichs einen Teil der Finanzkraft abschöpft und die hieraus resultierenden Einnahmen durch Zufluss zur Finanzausgleichsmasse allen Gemeinden zu Gute kommen lässt. In der Finanzausgleichsumlage verwirklicht sich der Gedanke interkommunaler Solidarität, der den übergemeindlichen Finanzausgleich prägt und seinem Wesen nach nicht nur Rechte, sondern auch eine Verantwortung der Gemeinden untereinander begründet.

Der interkommunale Finanzausgleich gewährleistet insoweit einen Ausgleich zwischen Eigenverantwortlichkeit und Individualität der Gemeinden auf der einen und solidar-gemeinschaftlicher Mitverantwortung für die Existenz der übrigen Gemeinden auf der anderen Seite (vergleiche SächsVerfGH, Urteil vom 29. Januar 2010 - Vf. 25-VIII-09 -, juris Rn. 85 m. w. N.; vergleiche auch LVerfG LSA, Urteil vom 13. Juni 2006 - LVG 7/05 -, LVerfGE 17, 410, 428).

Durch die Berücksichtigung der Nebenansätze (Kinder, Demografie, Zentralörtlichkeit) und die Integration des Familienleistungsausgleichs in die Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben (bei gleichzeitigem Wegfall des Familienleistungsausgleichs bei der Berechnung der Steuerkraft) kommt es, regelmäßig zu einem späteren Eintritt der Abundanz, insbesondere, wenn die Nebenansätze ausgeprägt sind.

Auch die gewünschte positive Wirkung der Umlage auf den horizontalen Finanzausgleich muss berücksichtigt werden, schließlich wird die Spannweite der Finanzkraft zwischen den Gemeinden durch die Wirkung der Finanzausgleichsumlage angemessen verringert. Andererseits wird die Finanzausgleichsumlage bei der Berechnung der Umlagekraft vollständig berücksichtigt. Es erfolgt dadurch eine Entlastung bei der Kreisumlage. Die finanzielle Nettobelastung einer abundanten Gemeinde durch die Finanzausgleichsumlage liegt dementsprechend deutlich unter der festgesetzten Finanzausgleichsumlage.

Die Gutachter haben aus finanzwissenschaftlicher Sicht keine Empfehlung ausgesprochen, im Übrigen von der bisherigen Regelung abzuweichen. Aufgrund des Abschöpfungssatzes von 30 Prozent wurde die Belastungswirkung für die betroffenen Gemeinden als moderat bezeichnet.⁴⁸ Bezogen auf die Steuerkraftverteilung im Jahr 2018, die für den Finanzausgleich 2020 maßgeblich ist, werden Finanzausgleichsumlagen in Höhe von voraussichtlich 13,5 Millionen Euro gegenüber 38 Gemeinden festgesetzt. Davon werden 7,7 Millionen Euro des Aufkommens direkt der Schlüsselmasse für Gemeindeaufgaben zugeführt. Der verbleibende Teil in Höhe von 5,8 Millionen Euro fließt den jeweiligen Landkreisen als Kompensation für Mindereinnahmen aus der Kreisumlage infolge der Anrechnung der Finanzausgleichsumlage auf die Kreisumlagegrundlage zu.

Im Fall der Gemeinde Züsow, Landkreis Nordwestmecklenburg, liegt die Steuerkraft bei 115,8 Prozent über der Bedarfsmesszahl. Die Gemeinde Züsow wird nach aktuellen Daten eine Finanzausgleichsumlage von rund 830 Euro im Jahr 2020 zu zahlen haben. Dem gegenüber steht die Stadt Gadebusch, deren Steuerkraft mit 1.492 Prozent über der Bedarfsmesszahl liegt und die nach aktuellen Daten rund 2,7 Millionen Euro an Finanzausgleichsumlage im Jahr 2020 zu zahlen haben wird.

Gleichwohl haben insbesondere steuerstarke Zentren die Umstrukturierung des horizontalen Finanzausgleichs kritisiert. So trägt die Stadt Wittenburg vor, dass sie die hohen Steuereinnahmen insbesondere deshalb erzielen könne, weil sie in der Vergangenheit in Gewerbegebiete investiert habe. Die Stadt bemängelt in diesem Zusammenhang, dass die daraus resultierende Verschuldung und der Aufwand bei der Unterhaltung der Gewerbegebiete nicht angemessen im Finanzausgleich berücksichtigt werden.

⁴⁸ Vergleiche Hauptgutachten, Seite 360.

Insbesondere durch die Erhebung der Finanzausgleichsumlage würde den betroffenen Gemeinden Mittel fehlen, um den Haushaltsausgleich zu erreichen und weiterhin notwendige Investitionen in die Infrastruktur und die Erschließung weiterer Gewerbe- und Wohngebiete vorzunehmen. Es sei in diesem Zusammenhang auch nicht zumutbar, dass die Stadt die Hebesätze an die Entwicklung anpassen müsse, um den Haushaltsausgleich erreichen zu können.⁴⁹ Insbesondere mit dem letzten Argument hat sich das Landesverfassungsgericht auseinandergesetzt und festgestellt, dass die Zugrundelegung nivellierter Hebesätze für die Bemessung der Finanzausgleichsumlage auch mit Blick auf das Verfassungsgebot der interkommunalen Gleichbehandlung zulässig ist (Urteile vom 26. Januar 2012, LVerfG 18/10 und 33/10).

Dem vorgetragenen finanziellen Mehrbedarf von abundanten Gemeinden trägt einerseits der Schwellenwert von 115 Prozent Rechnung, um den die Steuerkraft den fiktiven Finanzbedarf übersteigen kann, ohne dass es zur Festsetzung einer Finanzausgleichsumlage kommt. Die darüber hinausgehende Steuerkraft wird zudem mit einer Finanzausgleichsumlage in Höhe von 30 Prozent belegt. Würde spiegelbildlich zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen nach § 16 Absatz 5 die Finanzausgleichsumlage an den Ausgleichsgrad angenähert werden, müsste diese ab 2020 auf bis zu 60 Prozent festgesetzt werden. Die bisherige Gestaltung der Finanzausgleichsumlage begünstigt folglich abundante Gemeinden bereits in erheblichem Umfang.

Zudem bietet die Landesregierung entsprechend dem Verhandlungsergebnis vom 24. September 2019 den wenigen Sonderfällen steuerstarker Gemeinden, die aufgrund der Neufassung des FAG M-V trotz hoher Steuerkraft erhebliche Verluste in ihrer Finanzausstattung erleiden und dadurch geplante investive Vorhaben nicht umsetzen können, eine Beratung und gegebenenfalls Unterstützung im Rahmen ihrer Förderprogramme an. Nach Absatz 2 Satz 3 wird nach Abzug der Kreisanteile das entstehende Aufkommen aus der Finanzausgleichsumlage über die Teilschlüsselmasse für Gemeindeaufgaben im horizontalen Finanzausgleich zur Verfügung gestellt. Eine Übertragung auf das Folgejahr entfällt. Dies bedingt den in Absatz 3 geänderten Fälligkeitstermin, der vom 15. Dezember eines Jahres auf den 1. Oktober eines Jahres vorverlegt wird.

Der Zinssatz für Verzugszinsen für den Fall rückständiger Beträge wurde von 3 auf 2 Prozent über dem jeweiligen Basiszinssatz gesenkt. Es erfolgt eine Klarstellung, dass der Basiszinssatz aus § 247 des Bürgerlichen Gesetzbuches Anwendung findet. Die Vorschrift ist zukünftig auch durch die Landkreise anwendbar.

⁴⁹ In diesem Zusammenhang erwähnt die Stadt Wittenburg, dass durch Anpassung der Hebesätze circa 700.000 Euro Steuermehreinnahmen erzielt werden könnten, dieser Betrag jedoch nicht ausreiche, um die durch die FAG-Änderungen eintretenden Defizite auszugleichen. Es wird durch diese Argumentation der Eindruck erweckt, dass die Änderungen des FAG M-V zu einer Belastung führen, die den Betrag von 700.000 Euro für die Stadt Wittenburg übersteigen würde. Die Vergleichsberechnungen der Gutachter zwischen geltendem Recht und der Neuordnung (nach Berücksichtigung der Anpassung der Beteiligungsquote, der Mai-Steuerschätzung und der nicht vorgenommenen Sicherheitsabschlüsse bei den Landessteuereinnahmen im Doppelhaushalt des Landes) weist für die Stadt Wittenburg unter Berücksichtigung der gestiegenen Steuereinnahmen 2018 einen negativen Reformeffekt nach allen Umlagen von rund 37.500 Euro im Jahr 2020 aus. Ob mit den von der Stadt geschätzten Steuermehreinnahmen andererseits der Haushaltsausgleich im Jahr 2020 erreicht werden könnte, kann aktuell nicht beurteilt werden, da dies von einer Vielzahl anderer Faktoren abhängt.

Zu § 30 - Kreisumlage, Verordnungsermächtigung

Absatz 1 wird vor dem Hintergrund der aktuellen Rechtsprechung zur Berücksichtigung der Finanzsituation kreisangehöriger Gemeinden bei der Festsetzung des Kreisumlagesatzes gegenüber der bisher geltenden Fassung im Wortlaut geändert. Wie bisher bleibt es bei dem Grundsatz, dass der Landkreis, soweit die sonstigen Erträge und Einzahlungen zur Finanzierung seines Bedarfs nicht ausreichen, eine Kreisumlage zu erheben hat. Entgegen dem bisher maßgeblichen Wortlaut („ist eine Umlage [...] zu erheben“), der das Verständnis nahelegte, dass es sich hierbei um eine gebundene Entscheidung handelt, ermöglicht nun bereits der Wortlaut ein an der Finanzsituation der kreisangehörigen Gemeinden orientiertes verfassungskonformes Verständnis. Infolge bundesweiter obergerichtlicher Rechtsprechung hat das Bundesverwaltungsgericht in seiner Entscheidung vom 29. Mai 2019⁵⁰ herausgestellt, dass der Landkreis bei der Festsetzung seines Kreisumlagebedarfs das Selbstverwaltungsrecht der kreisangehörigen Gemeinden zu beachten habe. Dieses sei nicht nur dann verletzt, wenn die Kreisumlageerhebung dazu führe, dass die finanzielle Mindestausstattung einer Gemeinde unterschritten werde, sondern auch dann, wenn der Landkreis bei der Festsetzung der Kreisumlage seine eigenen finanziellen Belange gegenüber den finanziellen Belangen der kreisangehörigen Gemeinden einseitig und rücksichtslos bevorzuge und damit den Grundsatz des Gleichrangs der finanziellen Interessen der kommunalen Gebietskörperschaften Gemeinden und Landkreis auf eine aufgabenangemessene Finanzausstattung verletze. Bei der Festsetzung der Kreisumlage müsse der Kreis daher nicht nur seinen eigenen Finanzbedarf, sondern auch denjenigen der von der Kreisumlage betroffenen Gemeinden berücksichtigen. Die Landkreise haben gemäß obergerichtlicher Rechtsprechung die Verpflichtung zur Ermittlung und Offenlegung des finanziellen Bedarfs der kreisangehörigen Gemeinden. Die aus Artikel 28 Absatz 2 Satz 1 und 3 des Grundgesetzes abgeleitete Verpflichtung der Landkreise, eine förmliche Anhörung ihrer kreisangehörigen Gemeinden durchzuführen, verneint das Bundesverwaltungsgericht in dem oben genannten Urteil. Sofern der Landesgesetzgeber das Verfahren zur Erhebung von Kreisumlagen nicht regelt, haben die Landkreise die Befugnis zur Gestaltung ihrer Verfahrensweise. Eine zusätzliche Regelung zum Verfahren zur Erhebung der Kreisumlage bedarf es daher hier aus Landessicht nicht, da es sich bei dem Verfahren und der Festsetzung der Kreisumlage um eine Angelegenheit der kommunalen Selbstverwaltung der Kreise handelt. Gleichwohl hat das Ministerium für Inneres und Europa, als zuständige Rechtsaufsichtsbehörde für die Landkreise in Mecklenburg-Vorpommern, Empfehlungen für das Verfahren zur Erhebung der Kreisumlage ausgesprochen und ist beratend tätig.

Die Regelung des Absatzes 2 entspricht inhaltlich der bisherigen Regelung des § 23 Absatz 2. Durch die neue Regelung des § 16 Absatz 7 ist die Aufzählung der Bestandteile der Umlagegrundlagen nicht mehr erforderlich.

⁵⁰ Siehe BVerwG 10 C 6.18.

Im Rahmen einer Übergangsvorschrift nach Absatz 3⁵¹ werden die Kreisumlagegrundlagen für die Landkreise individuell abgesenkt. Hintergrund ist der Umstand, dass die Landkreise bei möglicher Beibehaltung der bisherigen Kreisumlagesätze über den beabsichtigten Reformeffekt hinausgehende zusätzliche Mehreinnahmen zulasten der Gemeindeebene erzielen würden, da die Kreisumlagegrundlagen ausgeweitet werden (sogenannten Windfall-Profits). Im Hauptgutachten wurden vor diesem Hintergrund sogenannte Senkungspotenziale für die Kreisumlagesätze berechnet. Von den kreisangehörigen Gemeinden wurden jedoch Zweifel angemeldet, dass die Kreistage im Zuge der Beschlussfassungen zur Haushaltssatzung, die bei Landkreisen auch Festsetzungen zur Kreisumlage enthält, entsprechende Senkungen vornehmen würden. Vor diesem Hintergrund wurde im Folgegutachten vorgeschlagen, einen pauschalen Eingriff in die Berechnung zu den Kreisumlagegrundlagen mit einem einheitlichen Faktor, gedacht als Übergangsvorschrift für das Jahr 2020, vorzunehmen. Am Rande der Beratungen am 5. März 2019 wurde Einigkeit erzielt, aufgrund der ungleichen Verteilung der Windfall-Profits die Absenkung der Kreisumlagegrundlagen landkreisindividuell längstens für fünf Jahre unter der Maßgabe vorzunehmen, dass der landesweit für alle Landkreise einheitlich ermittelte Wert nicht überschritten wird.

Mit der Regelung in § 30 Absatz 3 erfolgt eine Absenkung als Übergang für drei Jahre. Die Absenkung wird im zweiten Jahr auf einen einheitlichen Faktor abgesenkt und dann um die Hälfte reduziert. Ab dem Jahr 2023 findet keine Absenkung mehr statt. Diese Regelungsweise ist aus Gründen der Gleichbehandlung geboten, damit gleichartige steuerstarke Gemeinden aus verschiedenen Landkreisen nicht länger als notwendig hinsichtlich der Berücksichtigung ihrer Umlagegrundlagen unterschiedlich behandelt werden. Für diese Übergangszeit stellt auch die Absenkung der Umlagegrundlagen keinen unverhältnismäßigen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung der Landkreise dar, dient sie doch der Abschöpfung zufälliger Vorteile aufgrund der Umstrukturierung. Entgegen der im Rahmen der Anhörung seitens des Landkreistages vorgetragenen Ansicht liegt daher auch kein verfassungswidriger Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung vor. Diese wird gemäß Artikel 72 der Landesverfassung M-V auch nur im Rahmen der Gesetze gewährt. Für eine dauerhafte Absenkung der Kreisumlagegrundlagen, so wie vom Städte- und Gemeindetag gefordert, fehlt hingegen ein hinreichender sachlicher Grund. Gemeinden mit einer hohen Finanzkraft profitieren im besonderen Maß von der Absenkung der Umlagegrundlage, dies wäre jedoch bei einer individuellen Absenkung der Kreisumlage im Rahmen einer entsprechenden Festsetzung in der Haushaltssatzung auch gegeben.

Im Folgenden sind die Windfall-Profits für das Jahr 2020 und die daraus resultierende theoretischen Senkungspotenziale für die Kreisumlagesätze dargestellt. Dieses Potenzial wird im Jahr 2020 durch eine Senkung der Umlagegrundlagen überwiegend gehoben. Allerdings verbleiben in Landkreisen mit überdurchschnittlichen Windfall-Profits aufgrund der Begrenzung auf den landesdurchschnittlichen Wert auch nach Senkung der Umlagegrundlagen noch gewisse Senkungspotenziale.

⁵¹ Die Werte zur Höhe der Absenkung der Umlagegrundlagen müssen bei Vorlage aller Verteilungsparameter (inkl. Einwohnerzahlen 2018) abschließend neu berechnet werden. Insofern ist es entbehrlich hier jetzt zu den Landkreisen näher auszuführen.

Modellwerte 2020:

Landkreis	Windfall-Profits vor Senkung Umlagegrundlagen (Mio. Euro)	Senkungspotenzial Umlagesatz vor Senkung Umlagegrundlagen (Prozentpunkte)	Senkungspotenzial Umlagesatz nach Senkung Umlagegrundlagen (Prozentpunkte)
Mecklenburgische Seenplatte	21,9	7,148	2,141
Landkreis Rostock	7,2	2,970	--
Vorpommern-Rügen	12,1	4,745	0,057
Nordwestmecklenburg	5,0	2,776	--
Vorpommern-Greifswald	14,6	5,450	0,530
Ludwigslust-Parchim	8,6	3,455	--

Dargestellt sind nur die modellhaft ermittelten Windfall-Profits, die infolge der Systemumstellung entstehen. Bei dieser Betrachtung bleibt allerdings unberücksichtigt, dass die Landkreise aufgrund von anderweitigen Veränderungen bei der Einnahmehasis beziehungsweise der Zuschussbedarfe oder auch vor dem Hintergrund von Vorträgen geänderte Finanzierungsbedarfe aus der Kreisumlage haben. So sieht der Landkreis Vorpommern-Rügen bereits im Rahmen des beschlossenen Doppelhaushaltes 2019/2020 eine deutlich höhere Absenkung der Kreisumlage im Jahr 2020 vor.

Da der Eingriff in die Umlagegrundlagen kreisindividuell vor dem Hintergrund der tatsächlich gegebenen Ausgangswerte unter Fortführung einer Vergleichsberechnung zum aktuellen Rechtsstand berechnet wird, ist die Ermittlung korrekter Faktoren bereits für das Jahr 2021 tatsächlich nicht mehr möglich. So mussten bereits auf Grund der nochmaligen Erhöhung der Finanzausgleichsmasse, nach der Einigung vom 24. September 2019, sowie der Einwohnerentwicklung von 2017 zu 2018 die Werte nach § 30 Absatz 3 neu berechnet werden.

Der Eingriff in die Kreisumlagen betrifft nur die Landkreise. Die Finanzierung der Ämter über die Amtsumlage wird hierdurch nicht beeinflusst.

Zu § 31 - Grundlagen der Verteilung

Die Absätze 1 bis 3 entsprechen der bisherigen Rechtslage. Die Verordnungsermächtigung nach § 27 Absatz 2 Satz 2 geltendes Recht wurde nicht in § 31 Absatz 2 übernommen, da für eine solche Regelung tatsächlich kein Anwendungsbedarf besteht. Sollten die Daten, wie zuletzt im Jahr 2013⁵², nicht zu Beginn des Haushaltsjahres feststehen, werden bis zum Vorliegen der Daten Abschläge gezahlt (§ 32 Absatz 1 Satz 2). Ein möglicher Rückgriff auf einen alternativen Stichtag per 30. Juni des Vorvorjahres ist im Übrigen zukünftig deshalb ausgeschlossen, weil im Rahmen der Bevölkerungsfortschreibung nur zum Stichtag 31. Dezember des Jahres die Alterskohorten und damit die Anzahl der Kinder in den Gemeinden bestimmt werden können.

Die Vorschrift wird durch Einfügung des Absatzes 3, um ein Verfahren zur Überprüfung der gemeindlichen Realsteueraufkommen ergänzt. Für eine korrekte Berechnung der Finanzausgleichsleistungen des Landes, sowie der Aufteilung der Finanzausgleichsleistungen auf die einzelnen Kommunen ist eine belastbare Datenbasis unabdingbar. Die Berechnung der Steuerkraft ist dabei eine Schlüsselaufgabe. Fehler bei der Erfassung des Steueraufkommens bei einer Gemeinde haben zwangsläufig auch mittelbare Wirkungen auf alle Kommunen des Landes und letztlich auf das Land Mecklenburg-Vorpommern im Rahmen der Berechnungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs.

Bundesrechtlich ist nach § 18 des Finanzausgleichsgesetzes des Bundes der Landesrechnungshof als oberste Rechnungsprüfungsbehörde verpflichtet, die sachliche Richtigkeit der Auskünfte des Landes im Zusammenhang mit der Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes zu bestätigen. Die Meldung des Steueraufkommens des Landes fällt hierunter. Dies schließt das kommunale Steueraufkommen mit ein. Da die Realsteuereinnahmen (Grundsteuer A, Grundsteuer B und Gewerbesteuer) durch die Kommunen selbst veranlagt werden besteht für den Landesrechnungshof keine Möglichkeit dieses Steueraufkommen zu prüfen. Ein gesondertes Prüfungsverfahren zu den kommunalen Realsteueraufkommen ist damit im Zuge der Berechnungen zum Gemeindefinanzreformgesetz und Finanzausgleich unabdingbar gewesen. Die Rechnungsprüfungsämter wurden vor diesem Hintergrund in der Vergangenheit durch Nummer 2.7 der Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Gemeindefinanzreformgesetzes vom 8. Juli 2009 (AmtsBl. M-V S. 626) verpflichtet die Prüfungen jährlich vorzunehmen. Auf Empfehlung des Landesrechnungshofes wurden ab 2011 die Prüfungsverfahren deutlich erleichtert und weniger arbeitsintensiv gestaltet. Unabhängig davon mangelte es bisher an einer landesrechtlichen Regelung zur Übertragung dieser Aufgabe auf die damit befassten Rechnungsprüfungsämter.

Die Übertragung wird mit der Vorschrift in Absatz 3 nunmehr geschaffen. Die Rechnungsprüfungsämter führen diese Aufgabe bereits zuverlässig durch. Die daraus resultierenden Personal- und Sachkosten bei den Landkreisen sind deshalb in die Berechnungen nach § 15 FAG M-V des geltenden Gesetzes eingeflossen. Folglich entstehen aus der nunmehr gesetzlichen Übertragung der Aufgabe gegenüber den Landkreisen keine zusätzlichen Ausgleichsverpflichtungen des Landes aus Gründen der Konnexität.

⁵² Im Jahr 2013 lagen die Ergebnisse zur Bevölkerungsfortschreibung nach dem Zensus 2011 erst im Sommer 2013 vor.

Die Belastung der städtischen Rechnungsprüfungsämter ist mit Blick auf den geringfügigen Umfang der Prüfung von drei Haushaltskonten als marginal anzusehen und damit tatsächlich nicht ausgleichspflichtig.

Die Regelung in Absatz 4 ist durch die Einführung von Nebenansätzen erforderlich und vermeidet Bedarfsansätze mit Nachkommastellen.

Die Regelung in Absatz 6 ist für die Bestimmung der entspricht inhaltlich der Regelung des § 16 Absatz 2 und 3 Satz 4 des geltenden Rechts und ist mit Blick auf die Regelung zur Bestimmung des Bedarfsansatzes für übergemeindliche Aufgaben der zentralen Orte nach § 17 Absatz 3 Nummer 3 und Absatz 6 erforderlich.

Zu § 32 - Festsetzung und Berichtigung der Zuweisungen

Absatz 1 Satz 1 regelt die Zuständigkeit des Statistischen Amtes für die Erstellung der Berechnungen für sämtliche regelgebundenen monatlichen Zuweisungen sowie für die Finanzausgleichsumlage nach § 29 und die Kreisumlagegrundlagen nach § 30.

Die Änderung des Absatzes 2 Satz 2 tragen der Umstellung auf das 2-Ebenen-Modell Rechnung. Für kreisangehörige Gemeinden erhöht sich hierdurch der Schwellwert vom fünffachen auf den zehnfachen Wert des Grundbetrages. Dies kommt allerdings tatsächlich keiner Verdopplung des bisherigen Schwellwertes gleich, weil durch die Bedarfsberechnung mit dem Hauptsatz nach § 17 Absatz 2 und Nebenansätzen nach § 17 Absatz 3 die Grundbeträge betragsmäßig geringer ausfallen.

Ansonsten entspricht die Regelung inhaltlich der der geltenden Fassung des § 28, wobei der veränderten Struktur des Gesetzes Rechnung getragen wird.

Zu § 33 - Auszahlung der Zuweisungen

§ 33 entspricht inhaltlich der Regelung der geltenden Fassung des § 29 und trägt der veränderten Struktur des Gesetzes Rechnung.

Zu § 34 - Beirat

§ 34 entspricht den Regelungen des § 30 geltende Fassung zum Beirat. Lediglich die Regelung zur Beratung im Zusammenhang mit dem Kommunalen Haushaltskonsolidierungsfonds Mecklenburg-Vorpommern wird gestrichen, da im Jahr 2020 nur noch Restzahlungen aufgrund bereits abgeschlossener Konsolidierungsvereinbarungen an die Kommunen erfolgen.

Gemäß dem Verhandlungsergebnis vom 24. September 2019 (Ziffer 2 Punkt 8) berät der Beirat im Jahr 2020, wie das Verfahren zur Überprüfung der kommunalen Beteiligungsquote mit Wirkung für die Überprüfung für das Jahr 2022 objektiviert werden kann. Insbesondere gibt der Beirat eine Empfehlung, wie die vier zusätzlichen Finanzkennziffern bei der Bewertung des rechnerischen Ergebnisses der Netto-Ausgaben von Land und Kommunen für die Bestimmung der Beteiligungsquote berücksichtigt und gewichtet werden können.

Darüber hinaus berät der Beirat im Jahr 2020 mit Wirkung für das Jahr 2022, wie der Kommunale Ausgleichsfonds Mecklenburg-Vorpommern zukünftig ausgestaltet werden soll. Insbesondere gibt er eine Empfehlung ab, welche Kriterien bei der Zuführung von Mitteln in den Fonds maßgeblich und unter welchen Voraussetzungen Entnahmen aus dem Fonds erfolgen sollen.

Zu § 35 - Übergangsregelungen

Von der Finanzausgleichsumlage erhalten die Landkreise einen Teilbetrag in Höhe des gewogenen landesdurchschnittlichen Kreisumlagesatzes. Der verbleibende Teil wird künftig im Entstehungsjahr der Teilschlüsselmasse für Gemeindeaufgaben zugeführt (vergleiche § 29). Der gemäß § 8 Absatz 2 Satz 3 der geltenden Fassung im Jahr 2019 entstehende Anteil wird gemäß § 35 Absatz 1 letztmalig in das Folgejahr übertragen und analog §§ 15 Absatz 2, 29 Absatz 2 Satz 3 der Teilschlüsselmasse für Gemeindeaufgaben zugeführt. Dies führt im Jahr 2020 einmalig zu dem Effekt einer doppelten Zuführung von Finanzausgleichsumlage an die Teilschlüsselmasse für Gemeindeaufgaben.

Gemäß § 35 Absatz 2 werden alle Finanzausgleichsjahre vor 2020 nach der für das jeweilige Ausgleichsjahr geltenden Fassung des Finanzausgleichsgesetzes abgewickelt.

§ 35 Absatz 3 stellt klar, dass die Fusionszuweisungen nach § 1 Absatz 5 Fusionsverordnung auch nach Neufassung der Regelungen zum Kommunalen Aufbaufonds Mecklenburg-Vorpommern in § 28 weiterhin aus dem Fonds ausgezahlt werden.

Zu Artikel 2 - Verbundquotenfestlegungsgesetz 2020/2021

Zu § 1

Für die Jahre 2020 und 2021 wird die jeweilige Verbundquote nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz gemäß § 7 Absatz 1 FAG M-V geltende Fassung aus den maßgeblichen Einnahmen des Landes (Steuern, bundesstaatlicher Finanzausgleich einschließlich Bundesergänzungszuweisungen und den Einzahlungen der Gemeinden (Gemeindesteuern) hergeleitet. Die gemäß § 7 Absatz 3 FAG M-V geltende Fassung vorzunehmende Überprüfung der Finanzverteilung hat stattgefunden. Das Prüfergebnis wird im Gesetzentwurf zur Neufassung des FAG M-V zum 1. Januar 2020 (Artikel 1) dokumentiert, siehe dazu die Begründung zu § 6 des Gesetzentwurfes einschließlich des Prüfberichtes in Anlage 2.

Der FAG-Beirat hat über die Anpassung der Beteiligungsquote beraten. Der Landesanteil beträgt seit 2018 65,504 Prozent, der Kommunalanteil 34,496 Prozent. Der Kommunalanteil ist im Ergebnis der Prüfung ab 2020 auf 34,163 Prozent anzupassen, der Landesanteil beträgt dann 65,837 Prozent. Diese Finanzverteilung bildet die Berechnungsgrundlage für die Verbundquoten nach den Vorgaben des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes für die Jahre 2020 und 2021, siehe dazu nachfolgende Tabelle:

(Abweichungen in den Summen durch Runden der Einzelwerte)

Herleitung der Verbundquoten nach dem in § 7 FAG M-V vorgeschriebenen Gleichmäßigkeitsgrundsatz (GMG)			
(Steuerschätzung Mai 2019)		2020	2021
in Millionen Euro			
1.	Gemeindeeinnahmen(Gemeindesteuern § 6 FAG M-V)	1.348,0	1.397,0
2.1	Landeseinnahmen (gemäß Abgrenzung § 5 FAG M-V)	6.813,8	7.037,3
2.2.	Abzugsbeträge für GMG gemäß § 8 FAG M-V:	132,1	147,4
2.2.1	- <i>Feuerschutzsteuer</i>	(8,6)	(8,8)
2.2.2	- <i>Umsatzsteuer Finanzierung KiTa-Betriebskosten</i>	(16,1)	(16,1)
2.2.3	- <i>Umsatzsteuer für KiTa-Qualitäts- und Teilhabeverbesserung</i>	(18,8)	(37,7)
2.2.4	- <i>Umsatzsteuer für flüchtlingsbedingte Kosten (unbegleitet minderjährige Flüchtlinge, Abschlag/Spitzabrechnung 670-Euro-Pauschalen, Pauschale für flüchtlingsbezogene Zwecke)</i>	(29,3)	(25,5)
2.2.5	- <i>Hartz-IV-SoBEZ (netto)</i>	(29,2)	(29,2)
2.2.6	- <i>Gründerwerbsteuer / Straßenbau</i>	(30,0)	(30,0)
2.3	Landeseinnahmen in Abgrenzung der §§ 5 und 8 FAG M-V (Pos. 2.1 abzgl. Pos. 2.2)	6.681,7	6.889,9
3.	Summe Einnahmen Kommunen und Land GMG insgesamt	8.029,7	8.286,9
4.	Kommunaler Anteil		
4.1	relativer Anteil Kommunen (§ 6 FAG M-V) an Pos. 3	34,163 %	34,163 %
4.2	konkreter Anteil Kommunen an Pos. 3	2.743,2	2.831,1
4.2.1	davon Gemeindesteuern gemäß Pos. 1	1.348,0	1.397,0
4.2.2	davon Finanzausgleichsanspruch (Basiswert)	1.395,2	1.434,1
4.2.3	Verbundquote in Prozent (Pos. 8 zu Pos. 2.3)	20,880727	20,813911
5.1	Aufstockungsbetrag Familienleistungsausgleich § 9 FAG M-V	15,6	16,2
5.2	Aufstockungsbetrag § 10 Abs. 1 FAG M-V	27,2	18,5
5.3	Weiterleitung Anteil des Landes Bundes-Entlastung 5 Mrd. Euro an Kommunen (§ 10 Abs. 2 FAG M-V an Entschuldungsfonds)	33,5	33,5
5.4	Aufstockungsbetrag Infrastruktur § 10 Abs. 3 FAG M-V	40,0	40,0
5.5	Beträge aus Abrechnung Finanzausgleichsleistungen 2015-18	21,0	9,0
6.1	Finanzausgleichsleistungen einschl. Aufstockungs- und Abrechnungsbeträge	1.532,5	1.551,2
6.2	gemäß § 10 Abs. 4 und 5 FAG M-V übertragen an BM und EM	-63,1	-63,1
6.3	Finanzausgleichsleistungen (Summe MG 01)	1.469,4	1.488,1
6.4	Zuweisung des Landes für kreisliche Aufgaben aus 5 Mrd. Euro-Paket des Bundes an Kommunen § 10 Abs. 2 FAG M-V	8,8	
6.5	nachrichtlich: Gesamtfinanzausstattung (Summe Pos. 1+Pos. 6.3+Pos. 6.4)	2.826,2	2.885,1

Zu § 2

Im Vergleich zu den Jahren 2018 und 2019 verändert sich die kommunale Finanzausstattung (Summe aus Finanzausgleichsleistungen, Gemeindesteuern und Zuführung an Entschuldungsfonds) in den Jahren 2020 und 2021 wie folgt:

(Abweichungen in den Summen durch Runden der Einzelwerte)

in Millionen Euro	2018 Soll	2019 Soll	2020	2021
1. Finanzausgleichsleistungen (KFA)	1.168,6	1.180,1		
1.1 KFA Haushaltsplan einschl. Aufstockungs- und Abrechnungsbeträge (Summe 1102 MG 01)				
1.2 KFA Haushaltsplan-Entwurf 2020/2021 Mai-Steuerschätzung 2019 (Summe 1102 MG 01)			1.469,4	1.488,1
2. Gemeindesteuern (2018: Ist, 2019ff. Mai-Steuerschätzung 2019)	1.306,4	1.314,0	1.348,0	1.397,0
3. kommunale Finanzausstattung als Summe Finanzausgleichsleistungen (einschl. Abrechnungen) und Gemeindesteuern	2.475,0	2.494,1	2.817,4	2.885,1
3.1 Veränderungen zum Vorjahr:				
- Finanzausgleichsleistungen (Ziffer 1.1 und 1.2)		11,5	289,3	18,7
- Gemeindesteuern (Ziffer 2)		7,6	34,0	49,0
- kommunale Finanzausstattung (Ziffer 3)		19,1	323,3	67,7
4. Zuführungen an KAFG M-V aus den Finanzausgleichsleistungen	0,0	0,0	0,0	0,0
5. kommunale Finanzausstattung nach Zuführungen an KAFG M-V	2.475,0	2.494,1	2.817,4	2.885,1
5.1 Veränderungen zum Vorjahr		19,1	323,3	67,7
6. Zuführung an Entschuldungsfonds; Weiterleitung GMG-Anteil Land aus Bundes-Entlastung 5 Mrd. Euro an Kommunen	36,7	33,5	8,8	0,0
7. kommunale Gesamtfinanzausstattung (Summe Ziffern 1.+2.+6.)	2.511,7	2.527,6	2.826,2	2.885,1
7.1 absolute Veränderungen zum Vorjahr		15,9	298,6	59,0
7.2 relative Veränderung zum Vorjahr		0,6 %	11,8 %	2,1 %

Die kommunale Gesamtfinanzausstattung (Ziffer 7, Summe Finanzausgleichsleistungen, Gemeindesteuern und Zuführung an Entschuldungsfonds) steigt wie in den Vorjahren bis 2021 weiter an. Insbesondere 2020 ist der Zuwachs zu 2019 von circa 12 Prozent erheblich. Vor diesem Hintergrund kann 2020 und 2021 sowohl auf Zuführungen bzw. Abführungen als auch auf Kreditaufnahmen des KAFG M-V verzichtet werden. Die positive Entwicklung der kommunalen Finanzausstattung bis 2021, insbesondere für 2020, beruht unter anderem auf folgenden Effekten:

1. Die Einzahlungen der Gemeindesteuern (Ziffer 2) haben sich in den letzten Jahren sehr positiv entwickelt mit jährlichen Zuwächsen von durchschnittlich rund 6,5 Prozent. 2018 wurde bei den Steuern der Gemeinden die Summe von 1,3 Milliarden Euro überschritten. Dieser positive Trend soll sich gemäß Mai-Steuerschätzung 2019 in den nächsten Jahren fortsetzen, wenn auch auf geringerem Niveau.
2. Die Entwicklung der Finanzausgleichsleistungen nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz war neben dem kontinuierlichen Wachstum der Gemeindesteuern in den letzten Jahren positiv, dies wird sich 2020/2021 fortsetzen (siehe Ziffern 1.1 und 1.2). Dazu tragen insbesondere die Umsetzung der Beschlüsse zur Novellierung des KFA vom 5. März 2019 bei. Hieraus ergeben sich insgesamt folgende zusätzliche Finanzausgleichsleistungen im Vergleich zu 2018 von:
 - rund 301 Millionen Euro für 2020 und
 - rund 320 Millionen Euro für 2021.
3. Darin enthalten sind 30 Millionen Euro von den Abrechnungsbeträgen aus den Jahren 2015 bis 2018 (rund 70 Millionen Euro), die 2020 bis 2024 verrechnet werden. Das FAG M-V wird entsprechend geändert.
4. Aus der Weiterleitung des GMG-Anteils des Landes aus der Bundes-Entlastung von 5 Milliarden Euro und der wachsenden FAG-Masse erhalten die Kommunen über eine Zuführung an den Kommunalen Entschuldungsfonds Mecklenburg-Vorpommern ab 2020 zusätzliche Mittel zur Haushaltskonsolidierung und zum Abbau kommunaler Wohnungsbaualtschulden von jährlich durchschnittlich rund 50 Millionen Euro. Dazu kommen weitere 35 Millionen Euro aus nicht verbrauchten Mitteln des Gemeindeleitbildgesetzes zur Entschuldung besonders struktur- und finanzschwacher Gemeinden.
5. Die in Ziffer 7 dargestellte Gesamtfinanzausstattung der Kommunen unter Berücksichtigung der zusätzlichen vom Land gezahlten Mittel steigt in 2020 im Vergleich zu 2018 insgesamt um rund 315 Millionen Euro, in 2021 sind dies dann 373 Millionen Euro mehr als 2018. Vor diesem Hintergrund werden für die Kommunen auch für die Haushaltsjahre 2020 und 2021 positive Finanzierungssalden erwartet.

Zu Artikel 3 - Kommunales Ausgleichsfondsgesetz Mecklenburg-Vorpommern

Gemäß Ziffer 9 des 10-Punkte-Papiers vom 5. März 2019 soll der Kommunale Ausgleichsfonds bis zu einer Höhe von 500 Millionen Euro aufgestockt werden. Aus Sicht der Landesregierung soll der Aufbau der Konjunkturrücklage künftig regelgebunden aus positiven Abrechnungsbeträgen (§ 11 Absatz 3 FAG M-V neu) sowie nicht verbrauchten Mitteln aus der Finanzausgleichsmasse (§ 14 Absatz 2 FAG M-V neu) erfolgen. Damit soll der Ausgleich von besonderen Bedarfen und der Abbau von Altfehlbeträgen einzelner Kommunen mit dem Aufbau einer Vorsorge für mögliche Folgen konjunkturell bedingter Mindereinnahmen für die kommunale Ebene kombiniert werden. In Anbetracht der Kritik der kommunalen Landesverbände an der Ausgestaltung des Fonds werden Zuführungen und Entnahmen erst ab dem Jahr 2022 erfolgen. Zudem werden die Kriterien im Einzelnen noch im FAG-Beirat beraten und abgestimmt.

Zudem kann der Fonds wie bisher im Bedarfsfall Kredite bis zu 150 Millionen Euro aufnehmen.

Das Volumen der Konjunkturrücklage soll sich wie am 5. März 2019 zwischen Landesregierung und Kommunen vereinbart künftig auf bis zu 500 Millionen Euro belaufen. Bisher soll das Vermögen des Fonds 200 Millionen Euro nicht überschreiten. Diese Erhöhung des Fondsvolumens ist angesichts des gestiegenen Hilfebedarfs in konjunkturellen Krisen notwendig.

Entnahmen sind in Haushaltsjahren zulässig, in denen ein erheblicher konjunkturell bedingter Rückgang der kommunalen Finanzausstattung im Vergleich zur Normallage zu erwarten ist. Dies gilt auch für Entnahmen zum Ausgleich von negativen Abrechnungsbeträgen nach § 11 Absatz 4 Satz 2 FAG M-V. Das konkrete Verfahren zur Bestimmung einer konjunkturellen Normallage orientiert sich am Verfahren der Schuldenbremse des Landes. Der kommunale Anteil an den Verbundgrundlagen ist der Betrag, der sich aus der Multiplikation der Verbundgrundlagen (abzüglich Abzugsbeträge nach § 8 FAG M-V) mit der kommunalen Beteiligungsquote ergibt (vergleiche § 6 Absatz 1 FAG M-V).

Im Übrigen erfolgten redaktionelle Folgeänderungen sowie die Streichung entbehrlicher Regelungsinhalte.

Zu Artikel 4 - Kommunalabgabengesetz

Mit der Abschaffung der Straßenbaubeiträge haben die Kommunen als Träger der Straßenbaulast [vergleiche §§ 11 ff. des Straßen- und Wegegesetzes Landes Mecklenburg-Vorpommern (StrWG M-V)] die volle Finanzierungslast bei Straßenbaumaßnahmen zu tragen, ohne die ihnen entstehenden Kosten teilweise auf die von der Straßenbaumaßnahme bevorteilten Grundstückseigentümer abwälzen zu können. Auch wenn den Kommunen damit keine neue (pflichtige) Selbstverwaltungsaufgabe übertragen wird, so müssten sie doch die Finanzierungslast für die bisherige Sachaufgabe ohne Abwälzungsmöglichkeit allein tragen. Auch diese Fallkonstellation fällt unter die strikte Konnexitätsregelung. Sinn und Zweck des Konnexitätsprinzips ist der Schutz der Finanzkraft der Gemeinden als Kernstück der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie. Folglich macht es keinen Unterschied, ob der Kommune eine bestimmte Sachaufgabe einschließlich deren Finanzierungslast oder allein die Finanzierungslast für die Erledigung dieser Sachaufgabe übertragen wird. Die Finanzierung einer Sachaufgabe stellt sich als deren Fortsetzung oder als deren besondere Ausprägung dar (vergleiche LVerfG M-V, Urteil vom 26. Januar 2006 - 15/04, juris Rn. 21 unter Verweis auf BVerfG, Beschluss vom 7. Februar 1991, BVerfGE 83, 363, 385; Mückl DÖV 1999, 841, 847 f.; a. A. LVerfG LSA, Urteil vom 8. Dezember 1998, LVerfGE 9, 368, 383 f.).

Der Aufgabenbegriff im Sinne des Artikel 72 Absatz 3 der Landesverfassung M-V ist daher weit zu verstehen und erfasst nicht nur Sachaufgaben, sondern auch Finanzierungslasten. Mit Abschaffung der Straßenbaubeiträge wird das Finanzierungssystem zulasten der Kommunen grundlegend verändert. Bei wirtschaftlicher Betrachtung würde die Finanzierungslast allein den Kommunen aufgebürdet, weil sie die Kosten nicht mehr auf Dritte abwälzen, das heißt, die Kosten weiterreichen könnten. Damit ist nach Sinn und Zweck des strikten Konnexitätsprinzips der Schutzbereich des Artikels 72 Absatz 3 der Landesverfassung M-V eröffnet.

§ 4 Absatz 2 Satz 2 der Kommunalverfassung (KV M-V) wiederholt - deklaratorisch - den Wortlaut von Artikel 72 Absatz 3 Satz 2 der Landesverfassung M-V. Die weiteren Regelungen in § 4 Absatz 2 KV M-V - wie auch in § 91 Absatz 2 KV M-V - stellen sich gesetzessystematisch als einfachgesetzliche Konkretisierung des in der Landesverfassung M-V verankerten Konnexitätsprinzips dar, die ihre verfassungsrechtliche Grundlage in Artikel 72 Absatz 5 der Landesverfassung M-V findet, wonach das Nähere das Gesetz regelt. § 4 Absatz 2 Satz 5 KV M-V bestimmt - ebenso wie § 91 Absatz 2 Satz 5 KV M-V -, dass der finanzielle Ausgleich für Mehrbelastungen („dieser“, anknüpfend an Satz 4) in der Rechtsvorschrift, die die Aufgabenübertragung anordnet, oder zeitnah im Finanzausgleichsgesetz zu regeln ist (OVG Greifswald, Beschluss vom 23. Februar 2009 - 1 L 276/05).

Demnach müsste ein mit dem Wegfall der Straßenbaubeiträge erforderlicher Ausgleich der gemeindlichen Finanzierungslast im FAG M-V oder im StrWG M-V, welches die gemeindliche Straßenbaulast anordnet (vergleiche §§ 11 ff. StrWG M-V), erfolgen. Abweichend hiervon werden die Ausgleichsleistungen für den Wegfall der Straßenbaubeiträge ab 2020 im KAG M-V geregelt, das die maßgebliche landesgesetzliche Ermächtigungsgrundlage für die Kommunen zur Erzielung eigener Einnahmen in Form von Steuern, Gebühren und Beiträgen darstellt. Auch wenn demnach Regelungen zu finanziellen Ausgleichszahlungen mit der inhaltlichen Prägung des KAG M-V nicht in Einklang zu bringen sind, erfolgen aus Gründen der Praktikabilität gleichwohl entsprechende Regelungen im KAG M-V. Abweichend von dem Grundsatz, dass eine Kongruenz von maßgeblichen gesetzlichen Regelungen mit dem Gesetzestitel anzustreben ist, wird jedoch die Gesetzesbezeichnung „Kommunalabgabengesetz“ beibehalten.

Zur Kompensation für den Wegfall der Straßenbaubeiträge für die Straßenbaumaßnahmen, deren Durchführung im Zeitraum vom 1. Januar 2018 bis zum 31. Dezember 2019 beginnt, erstattet das Land Mecklenburg-Vorpommern gemäß - des durch Gesetz zur Abschaffung der Straßenbaubeiträge vom 24. Juni 2019 (GVObI. M-V S. 190) neu eingefügten - § 8a Absatz 2 Satz 1 KAG M-V den Gemeinden auf Antrag für die einzelne Straßenbaumaßnahme die nach Entstehen der sachlichen Beitragspflicht auf der Grundlage der gemeindlichen Satzung zu kalkulierenden Beitragsforderungen. Der finanzielle Ausgleich für die ab dem 1. Januar 2020 beginnenden Straßenbaumaßnahmen ist nicht Gegenstand des Gesetzes vom 24. Juni 2019. Dieser finanzielle Ausgleich erfolgt mit dem vorliegenden Gesetzentwurf. Artikel 72 Absatz 3 Landesverfassung M-V verlangt, dass für den Wegfall der Straßenbaubeiträge ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen ist. Hieran anknüpfend regelt § 4 Absatz 2 KV M-V, dass der finanzielle Ausgleich zeitgleich mit der Aufgabenübertragung zu gewähren ist und dass dieser in der Rechtsvorschrift, die die Aufgabenübertragung anordnet, oder zeitnah im Finanzausgleichsgesetz zu regeln ist.

Vorliegend ist der Wegfall der Straßenbaubeiträge im Sinne einer Aufgabenübertragung nach § 4 Absatz 2 KV M-V zu verstehen. Die Straßenbaubeiträge sind mit Gesetz vom 24. Juni 2019 abgeschafft worden, das am 29. Juni 2019 in Kraft trat. Der finanzielle Ausgleich für die Straßenbaumaßnahmen, deren Durchführung im Zeitraum vom 1. Januar 2018 bis zum 31. Dezember 2019 beginnt, ist mit dem Gesetz vom 24. Juni 2019 erfolgt. Der vollständige finanzielle Ausgleich für die Abschaffung der Straßenbaubeiträge für alle ab dem 1. Januar 2020 beginnenden Straßenbaumaßnahmen erfolgt nunmehr zeitnah im Sinne des § 4 Absatz 2 KV M-V zusammen mit dem FAG M-V und steht damit im Einklang mit den gesetzlichen Anforderungen.

§ 8a Absatz 4 bis 7 KAG M-V des vorliegenden Entwurfs normieren die Kompensationszahlungen für die mit dem Wegfall der Straßenbaubeiträge verbundenen Einnahmeausfälle bei den Gemeinden.

Nach § 8a Absatz 4 KAG M-V wird der konnexitätsrelevante Mehrbelastungsausgleich für die Straßenbaumaßnahmen, deren Durchführung ab dem 1. Januar 2020 beginnt, durch eine jährliche pauschale Mittelzuweisung an die Gemeinden vorgenommen. Sie beträgt in den Jahren 2020 bis einschließlich 2024 jährlich insgesamt 25 Millionen Euro und ab dem Jahr 2025 30 Millionen Euro jährlich für alle Gemeinden zusammen.

Der konnexitätsrelevante Mehrbelastungsausgleich muss dem interkommunalen Gleichbehandlungsgebot und damit zugleich dem Grundsatz der Systemgerechtigkeit Rechnung tragen. Dieser Grundsatz verlangt, dass die vom Gesetzgeber selbst gewählten Maßstäbe, nach denen ein Ausgleich erfolgen soll, nicht im Widerspruch zueinander stehen und nicht ohne einleuchtenden Grund verlassen werden. Auch darf die Anwendung der Kriterien zur Bemessung der Ausgleichsleistung keine Ergebnisse hervorbringen, die eine folgerichtige Korrelation zwischen dem Ausgleich und dem mit dem Ausgleich verbundenen Ziel der Finanzierung des Beitragsausfalls nicht erkennen lassen (vergleiche LVerfG M-V, Urteil vom 23. Februar 2012 - 37/10).

Die Höhe des jährlichen Pauschalbetrages in Höhe von mindestens 30 Millionen Euro geht maßgeblich zurück auf zwei vom Ministerium für Inneres und Europa veranlasste Abfragen bei den Gemeinden. Im Ergebnis der mit Schreiben vom 27. April 2018 ausgelösten Abfrage konnte auf der Grundlage der von den Gemeinden mitgeteilten Gesamteinzahlungen in den Jahren 2015 bis 2019 aus der Erhebung von Straßenbaubeiträgen nach § 8 KAG M-V ein durchschnittlicher Gesamtbetrag in Höhe von rund 16 Millionen Euro im Jahr ermittelt werden. Bei der mit Schreiben vom 8. Januar 2019 veranlassten Abfrage haben die Gemeinden für Straßenbaumaßnahmen, die in den Jahren 2018 und 2019 begonnen haben bzw. beginnen werden, einen Beitragsausfall in Höhe von insgesamt 64 Millionen Euro gemeldet.

Die gemeindlichen Beitragseinnahmen unterliegen in den einzelnen Jahren erheblichen Schwankungen. Zu bedenken ist weiterhin, dass Straßen in Gemeinden mit einer schwierigen Haushaltssituation häufig nicht ausgebaut werden, da die Gemeinden die je nach Einstufung der Straße (Durchgangsstraße, Innerortsstraße, Anliegerstraße) zu tragenden Eigenanteile an den beitragsfähigen Kosten in Höhe von rund 75 Prozent bis 25 Prozent nicht tragen können. Gleichwohl erscheinen 25 bis 30 Millionen Euro als Richtgröße für den konnexitätsrelevanten Mehrbelastungsausgleich insbesondere mit Blick auf die in den vergangenen Jahren von den Gemeinden erzielten Gesamtbeitragseinnahmen angemessen und vertretbar.

Daneben käme für die Bewertung des konnexitätsrelevanten Mehrbelastungsausgleichs in Betracht, die in der gemeindlichen Baulast befindlichen Straßenkilometer, den Ausbauzustand, die Kosten für den notwendigen Ausbau sowie die Nutzungsdauer einer solchen ausgebauten Anlage zu ermitteln. Der sich hieraus ergebende Ausbaubedarf in Euro pro Jahr könnte wiederum einer Kalkulation möglicher Beitragseinnahmen zugrunde gelegt werden. Auch dieses Verfahren hätte sich auf Pauschalierungen und Annahmen zu stützen.

Im Ergebnis werden beide Varianten der Ermittlung des konnexitätsrelevanten Mehrbelastungsausgleichs für zulässig gehalten: Zum einen eine Bemessung des gebotenen Ausgleichs nach den erzielten beziehungsweise zu erzielenden Beitragseinnahmen mehrerer Jahre und zum anderen eine Berechnung des Ausgleichs, der maßgeblich an die Straßen als zu bewertendes Anlagevermögen mit ihrem jeweiligem Ausbaubedarf in Euro pro Jahr anknüpft. Die erstgenannte Variante wird für vorzugswürdig gehalten.

Die Entscheidung zur Bemessung des Ausgleichs muss den Anforderungen des Gleichheitssatzes nach Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes Rechnung tragen können. Der Gleichheitssatz verlangt, dass wesentlich Gleiches nicht willkürlich ungleich und wesentlich Ungleiches nicht willkürlich gleichbehandelt werden darf. Mit Blick auf Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes ist danach bei festgestellter Ungleichbehandlung nur zu fragen, ob für die Differenzierung sachlich einleuchtende Gründe bestehen, nicht hingegen, ob der Normgeber jeweils die gerechteste und zweckmäßigste Regelung getroffen hat (vergleiche BVerwG, Urteil vom 16. September 1981 - 8 C 48.81). Dem Gesetzgeber ist deshalb ein weiter Gestaltungsspielraum eröffnet; Willkür kann ihm nur dann vorgeworfen werden, wenn sich kein vernünftiger, aus der Natur der Sache einleuchtender Grund für die Ungleichbehandlung finden lässt (so bereits BVerfG, Beschluss vom 17. Januar 1978 - 1 BvL 13/76; BVerwG, Urteil vom 8. November 1968 - VII C 99.67). Solche sachlichen, die Ungleichbehandlung rechtfertigenden Gründe können sich aus dem Gesichtspunkt der Praktikabilität ergeben, wenn die dem strikten formalen Gleichbehandlungsgebot entsprechende Bemessung eines Ausgleichs zu einem Verwaltungsaufwand führen würde, der in Anbetracht der nur geringfügigen betragsmäßigen Auswirkung „in Bezug auf den erreichten Erfolg außerhalb einer tragfähigen Relation stünde“. Dem Gesichtspunkt der Verwaltungspraktikabilität kommt danach umso mehr Gewicht zu, je geringer die Auswirkungen der Unterschiede in der Leistung (hier: der Beitragsausfall beim kommunalen Straßenbau) auf das diesen unterschiedlichen Leistungen entsprechende Ausgleichsentgelt sind (vergleiche BVerwG, Urteil vom 21. Oktober 1994 - 8 C 21/92, m. w. N.). Im Rahmen seines Ermessens ist der Normgeber nicht gehalten, den jeweils gewählten Maßstab derart weit auszudifferenzieren, dass möglichst jedem Einzelfall - im Sinne einer Einzelfallgerechtigkeit - entsprochen wird. Das gesetzgeberische Ermessen verbietet den Gerichten die Prüfung, ob der vernünftigste, gerechteste oder wirklichkeitsnächste Maßstab gewählt worden ist. Dabei kann das Entscheidungsermessen des Gesetzgebers zusätzlich insbesondere vom Gesichtspunkt der Praktikabilität geleitet werden (vergleiche BVerwG, Beschluss vom 19. Dezember 2007 - 7 BN 6/07). Die Einschätzungen des Gesetzgebers sind gerichtlich grundsätzlich nur daraufhin zu überprüfen, ob sie unter dem Gesichtspunkt der Sachgerechtigkeit nachvollziehbar und vertretbar sind (vergleiche LVerfG M-V, Urteil vom 23. Februar 2012 - 37/10).

Bei Ausgleichsregelungen ist der Gesetzgeber dem interkommunalen Gleichbehandlungsgebot und damit zugleich dem Grundsatz der Systemgerechtigkeit verpflichtet. Das interkommunale Gleichbehandlungsgebot verbietet, bei der näheren Ausgestaltung des finanziellen Ausgleichs bestimmte Gemeinden oder Gemeindeverbände sachwidrig zu benachteiligen oder zu bevorzugen, also willkürliche, sachlich nicht vertretbare Differenzierungen. Es ist verletzt, wenn für die getroffene Regelung ein sachlicher Grund fehlt. Dabei ist gerichtlich nicht zu prüfen, ob der Gesetzgeber die bestmögliche und gerechteste Lösung gewählt hat.

Der Grundsatz der Systemgerechtigkeit verlangt, dass die vom Gesetzgeber gewählten Maßstäbe, nach denen der Ausgleich erfolgen soll, nicht im Widerspruch zueinander stehen und nicht ohne einleuchtenden Grund verlassen werden. Weicht der Gesetzgeber vom selbst bestimmten System ab, kann dies einen Gleichheitsverstoß indizieren (vergleiche LVerfG M-V, Urteil vom 23. Februar 2012 - 37/10).

Vor diesem Hintergrund kann die Bemessung des konnexitätsrelevanten Mehrbelastungsausgleichs, die sich maßgeblich an den erzielten bzw. zu erzielenden Beitragseinnahmen mehrerer Jahre orientiert, gerechtfertigt werden. Gleiches gilt im Ergebnis für die in § 8a Absatz 5 KAG M-V (Entwurf) geregelte Verteilung der pauschalen Mittelzuweisung nach gewichteten Straßenlängen. Die Straßenlängen ergeben sich in einem ersten Schritt aus den Straßenverzeichnissen, die gemäß § 4 Absatz 1 StrWG M-V zu führen sind. Das Führen der Straßenverzeichnisse ist durch die Straßenverzeichnis-Verordnung vom 21. Juni 1995 (GVOBl. M-V Seite 339) konkretisiert. In einem zweiten Schritt werden die Straßenlängen nach den unterschiedlichen öffentlichen Straßen gewichtet. So hat das Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung durchschnittliche Ausbaurkosten für Straßen ermittelt, die als Faktor 1 für Gemeindestraßen sowie Bundes-, Landes- und Kreisstraßen in Ortslagen von Gemeinden nach § 13 Absatz 1 und 5 StrWG M-V zugrunde gelegt werden. Daneben hat das Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung durchschnittliche Ausbaurkosten für Nebeneinrichtungen (zum Beispiel Gehwege) an Bundes-, Landes- und Kreisstraßen in den Ortslagen errechnet, aus denen sich der Faktor 0,2 ableitet. Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt wiederum hat durchschnittliche Ausbaurkosten für landwirtschaftliche Wege kalkuliert, die zum Faktor 0,15 für sonstige Straßen und Wege geführt haben.

§ 8a Absatz 6 KAG M-V fordert alle vier Jahre eine Evaluation mit Blick auf die pauschale Mittelzuweisung des § 8a Absatz 4 KAG M-V und den Straßenbestand nach § 8a Absatz 5 KAG M-V.

Zu Artikel 5 - Brandschutz- und Hilfeleistungsgesetz

Die Änderung trägt der Rechtsbereinigung des Finanzausgleichsgesetzes durch Artikel 1 Rechnung. Regelungen zur Verwendung der Feuerschutzsteuer werden zukünftig ausschließlich im Fachgesetz, dem Brandschutz- und Hilfeleistungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern getroffen.

Um Nachteile aus der Unterscheidung des förderrechtlichen und des gemeindehaushaltsrechtlichen Investitionsbegriffs für die Kommunen zu vermeiden, wird der Wortlaut des bisherigen § 25 Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern in § 4a Absatz 1 Satz 2 des Brandschutz- und Hilfeleistungsgesetzes um das Wort „insbesondere“ vor dem Wort „Investitionen“ ergänzt. Damit wird klargestellt, dass förderrechtlich vergleichbare Sachverhalte unabhängig vom Gemeindehaushaltsrecht auch gleich behandelt werden.

In Absatz 3 von § 4a des Brandschutz- und Hilfeleistungsgesetzes wird der Schwellenwert, der das Verhältnis zwischen der ersten Rate und der zweiten (im Folgejahr nachgelagerten) Rate der Pauschalzuweisungen bestimmt, von 4,6 Millionen Euro auf 5,8 Millionen Euro angehoben. Damit wird wieder ein angemessenes Niveau der ersten Rate erreicht, sodass den Landkreisen, kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte bereits mit der Auszahlung der ersten Rate zu Beginn des Kalenderjahres insgesamt 1,2 Millionen Euro mehr an liquiden Mitteln zur Verfügung stehen (erste Rate steigt, zweite Rate verringert sich entsprechend). Für das Umstellungsjahr 2020 ergibt sich darüber hinaus ein Vorzieh-/Einmaleffekt, da die aus dem Jahr 2019 nachgelagerte, noch nach dem alten Schwellenwert bemessene Zahlung entsprechend hoch ausfällt. Danach würden den genannten Zuweisungsempfängern 2020 als Summe aus der ersten und zweiten Rate der Pauschalzuweisungen tatsächlich insgesamt 1,2 Millionen Euro mehr zur Verfügung stehen.

Mit der Anhebung des bisherigen Schwellenwertes kommt das Land den von den kommunalen Landesverbänden und dem Landesfeuerwehrverband im Rahmen der Verbandsanhörung geäußerten Wünschen nach Änderungen bei der Verteilung des Aufkommens aus der Feuerschutzsteuer entgegen.

Zu Artikel 6 - Landesbehindertengleichstellungsgesetz

Aus Gründen der Rechtssystematik und einer verbesserten Lesbarkeit entfällt die Bezugnahme auf das Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern. Der Verteilungsmaßstab und die Auszahlungszeitpunkte bleiben erhalten.

Zu Artikel 7 - Umweltwiderspruchszuständigkeitsgesetz

Die Änderung trägt der geänderten Systematik des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern Rechnung. Die Anwendung eines Flächenfaktors für die Berechnung der Zuweisungsanteile der Landkreise entfällt dabei. Aus Gründen der Rechtssystematik und einer verbesserten Lesbarkeit entfällt die Bezugnahme auf das Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern.

Zu Artikel 8 - Landespflegegesetz

Die Änderung trägt der geänderten Systematik des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern Rechnung.

Zu Artikel 9 (Landesplanungsgesetz)

Die Änderung trägt der geänderten Systematik des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern Rechnung.

Zu Artikel 10 - Landesausführungsgesetz SGB II

Die Vorschrift wird an die Bestimmung des Artikel 1 § 8 Nummer 5 inhaltsgleich angepasst. Damit ist weiterhin gewährleistet, dass der Abzugsbetrag bei der Bestimmung der Finanzausgleichsleistungen des Landes der Höhe nach dem Betrag entspricht, der nach § 10 Absatz 1 Nummer 1 des Landesausführungsgesetzes SGB II für Zuweisungen an die kommunalen Träger zur Verfügung gestellt wird. Zur Ermittlung der Höhe der Prozentangabe wird auf die Begründung zu Artikel 1 § 8 Nummer 5 verwiesen.

Zu Artikel 11 - Landespersonenstandsausführungsgesetz

Neben der redaktionellen Änderung infolge der Neufassung des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern führt die Änderung zu einer Finanzierung der Ausgabe zulasten der Gesamtschlüsselmasse. Eine Entnahme aus Teilschlüsselmassen ist vor dem Hintergrund der vorgesehenen Rechtsbereinigung nicht mehr vorgesehen.

Zu Artikel 12 - Sicherungsregisterverordnung

Neben der redaktionellen Änderung infolge der Neufassung des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern führt die Änderung zu einer Finanzierung der Ausgabe zulasten der Gesamtschlüsselmasse. Eine Entnahme aus Teilschlüsselmassen ist vor dem Hintergrund der vorgesehenen Rechtsbereinigung nicht mehr vorgesehen.

Zu Artikel 13 - Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik

Die Änderungen sind aufgrund des breitgefächerten Verwendungszwecks der Zuweisungen nach § 23 (Zuweisung für Infrastruktur) und § 24 (Übergangszuweisung an kreisangehörige zentrale Orte) FAG M-V erforderlich. Wie in der Begründung zu Artikel 1, zu § 23 dargelegt, sollen die Zuweisungen für Infrastruktur nach § 23 FAG M-V hauptsächlich dazu dienen, den Investitionsstau abzubauen, können aber auch für Instandhaltungsmaßnahmen eingesetzt werden. Auch die Zuweisung an die zentralen Orte nach § 24 FAG M-V dient investiven und laufenden Zwecken. Diese Flexibilität soll durch die Anpassung der gemeindehaushaltsrechtlichen Bestimmungen sichergestellt werden.

Grundsätzlich gilt gemäß § 12 das Gesamtdeckungsprinzip innerhalb des Ergebnishaushalts, des laufenden Bereichs des Finanzhaushalts und des investiven Bereichs des Finanzhaushalts; Umbuchungen zwischen dem laufenden Bereich und dem investiven Bereich des Finanzhaushalts sind nur ausnahmsweise (für die in § 12 Nummern 4 und 5 aufgezeigten Zwecke) zulässig. Mit der Regelung in Nummer 2 wird bezogen auf die Zuweisungen nach §§ 23, 24 FAG M-V nunmehr eine weitere Abweichung vom Gesamtdeckungsprinzip eröffnet. Damit ist die gemeindehaushaltsrechtliche Voraussetzung geschaffen, dass die im investiven Bereich gebuchte Zuweisung zur Finanzierung von Instandhaltungen (§ 23 FAG M-V) oder sonstige Zwecke (§ 24 FAG M-V) dem laufenden Bereich zugeführt werden kann. Damit wird die Deckung auch im laufenden Bereich sichergestellt. Die Umbuchung an den laufenden Bereich kann auch in Teilbeträgen erfolgen.

Mit der Regelung in Nummer 1 wird diese Verwendung der Zuweisung für den laufenden Bereich im Rahmen der Haushaltsplanung und des Jahresabschlusses erkennbar.

Mit der Regelung in Nummer 3 wird die gemäß § 14 auf den Teilhaushalt einseitig beschränkte Deckungsfähigkeit zwischen dem laufenden und dem investiven Bereich für die Zuweisungen nach §§ 23, 24 FAG M-V aufgehoben. Damit ist es nunmehr zulässig, die Zuweisungen auch teilhaushaltsübergreifend vom investiven an den laufenden Bereich umzubuchen.

Die Regelung in Nummer 4 greift die in Artikel 1, § 23 Absatz 1 Satz 2 und § 24 Absatz 2 Satz 2 FAG M-V normierte Einstellung der Zuweisungen in die Kapitalrücklage auf. Hierfür wird gemeindehaushaltsrechtlich neu eine zweckgebundene Kapitalrücklage aus Zuweisungen nach §§ 23, 24 FAG M-V eingerichtet. Nach Nummer 4 können Aufwendungen, zu deren Finanzierung die Zuweisung eingesetzt worden ist (zum Beispiel Aufwendungen für Instandhaltungsmaßnahmen) oder die sich aus der Zuweisung ergebenden Aufwendungen (zum Beispiel planmäßige Abschreibungen) durch eine Entnahme gedeckt werden, wobei der Bestand der Rücklage nicht negativ werden darf.

Soweit die Zuweisungen beispielsweise zur Finanzierung einer umfangreichen Investition oder Instandhaltungsmaßnahme angespart werden soll, wird der Zuweisungsbetrag auch jahresübergreifend als Einzahlung aus Investitionstätigkeit behandelt. Im Haushaltsjahr der Umsetzung erfolgt im Finanzhaushalt die Zuführung an den laufenden Bereich, wenn die Zuweisung für laufende Zwecke eingesetzt wird.

Die Regelung in Nummer 5 dient einer Klarstellung zur Anwendung des Vergabegesetzes Mecklenburg-Vorpommern. Es besteht insoweit kein Sachzusammenhang zu den Regelungen der Nummern 1 bis 4. Die redaktionelle Klarstellung erfolgt im Zuge dieses Gesetzes, um eine erneute, losgelöste Änderung der Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik zu vermeiden.

Mit Artikel 3 des Gesetzes zur Änderung vergaberechtlicher Vorschriften vom 12. Juli 2018 wurde § 21 im Interesse der Rechtsklarheit neugefasst (Drucksache 7/1931, Begründung zu den Artikeln 2 und 3) und eine dynamische Verweisung auf das Vergabegesetz Mecklenburg-Vorpommern geschaffen. Eine Änderung der zu diesem Zeitpunkt bestehenden Rechtslage war mit der Neufassung nicht verbunden. Wie vor dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung vergaberechtlicher Vorschriften vom 12. Juli 2018 sollen alle von § 21 erfassten juristischen Personen aufgrund der Verweisung auch den Regelungen des Vergabegesetzes Mecklenburg-Vorpommern unterfallen. Das Vergabegesetz Mecklenburg-Vorpommern enthält in § 1 Absatz 2 eigenständige Regelungen zum Anwendungsbereich. Zur Schaffung von Rechtsklarheit werden diese nunmehr ausdrücklich von der Verweisung ausgenommen.

Zu Artikel 14 - Fusionsverordnung

Die Änderung trägt der geänderten Systematik des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern Rechnung.

Zu Artikel 15 - Kommunale Haushaltskonsolidierungsfondsverordnung

Die Änderung trägt der geänderten Systematik des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern Rechnung.

Zu Artikel 16 - Landesverordnung zur Bestimmung der zuständigen Behörden nach dem Gesetz zum Schutz vor nichtionisierender Strahlung bei der Anwendung am Menschen)

Aus Gründen der Rechtssystematik und einer verbesserten Lesbarkeit entfällt die Bezugnahme auf das Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern. Der Verteilungsmaßstab und die Auszahlungszeitpunkte bleiben erhalten.

Zu Artikel 17 - Inkrafttreten, Außerkrafttreten

Das Gesetz soll am 1. Januar 2020 in Kraft treten.

Aus Gründen der Rechtsbereinigung wird in Absatz 2 das Außerkrafttreten des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern vom 10. November 2009 (GVOBl. M-V S. 606), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 13. Dezember 2018 (GVOBl. M-V S. 408, 409) geändert worden ist, und in Absatz 3 das Außerkrafttreten des Gesetzes zur Festlegung der Verbundquoten des Kommunalen Finanzausgleichs in den Jahren 2018 und 2019 zum 31. Dezember 2019 angeordnet.

Anlage 1**Novellierung des kommunalen Finanzausgleichs 2020**

Die Landesregierung und die Kommunen sehen es als ein gemeinsames Ziel an, die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in unserem Land zu fördern und für die Zukunft nachhaltig zu sichern. Um allen Gemeinden, Städten und Landkreisen in unserem Land die Möglichkeit zu geben, ihre Aufgaben angemessen zu erfüllen, soll der kommunale Finanzausgleich für alle Kommunen im Land neu gestaltet werden.

Die Landesregierung verständigt sich mit Vertretern der Kommunen und der kommunalen Landesverbände auf die folgenden Eckpunkte und wesentliche Details (Anlage) der Novellierung des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern.

1. Das Finanzausgleichssystem wird bedarfsgerechter ausgerichtet.

Um der heterogenen Gemeindestruktur und der Disparität im Land zwischen großen Städten mit übergemeindlichen Aufgaben, kleineren Städten und Gemeinden in wirtschaftlich prosperierenden Regionen und Gemeinden in ländlichen Gebieten dauerhaft gerecht zu werden, ist es erforderlich, den zwischengemeindlichen Finanzausgleich umzustrukturieren und so den unterschiedlichen Finanzbedarfen Rechnung zu tragen. Das bestehende Finanzausgleichssystem wird auf ein 2-Ebenen-Modell umgestellt, welches die Finanzzuweisungen nach Gemeindeaufgaben und Kreisaufgaben unterteilt.

Die Verteilung zwischen den Gemeinden berücksichtigt Einwohnerzahl, Steuerkraft der Gemeinden, besondere Belastungen der Zentren, die Anzahl an Kindern und die Belastung durch überdurchschnittliche Bevölkerungsrückgänge. Damit kann der zwischengemeindliche Finanzausgleich der demografischen Herausforderung des Landes besser gerecht werden.

Bei der Kreisebene werden die aus den Sozialausgaben entstehenden Finanzbedarfe besser austariert.

2. Die kommunale Finanzausstattung wird steigen.

Aufgrund des Steuerwachstums und der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen können die Kommunen voraussichtlich mit zusätzlichen 94 Mio. Euro an Finanzausgleichsleistungen im Vergleich der Jahre 2018 und 2020 rechnen (Zuwachs 2018 zu 2019: ca. 11 Mio. Euro, von 2019 zu 2020: ca. 83 Mio. Euro). Hinzu kommen die wachsenden Steuereinnahmen der Kommunen in einer voraussichtlichen Höhe von rund 108 Mio. Euro (Zuwachs 2018 zu 2019: ca. 50 Mio. Euro, von 2019 zu 2020: ca. 58 Mio. Euro).

Die kommunale Finanzausstattung steigt danach voraussichtlich insgesamt um rund 200 Mio. Euro.

Zusätzlich stehen rund 70 Mio. Euro aus Abrechnungsbeträgen aus Vorjahren einschließlich 2018 zur Verfügung.

3. Das Land stellt den Kommunen zusätzliches Geld für eine Infrastrukturpauschale zur Verfügung.

Zur Stärkung der Eigenfinanzierungskraft stellt das Land den Kommunen zusätzlich 60 Mio. Euro jährlich an Finanzmitteln zur Verfügung. Mit diesen Mitteln unterstützt das Land alle Städte, Gemeinden und Landkreise, um deren Investitionskraft zu stärken und die Infrastruktur zukunftsfähig aufzustellen.

In den Jahren 2020 bis einschließlich 2022 beteiligt sich das Land darüber hinaus an einer zeitweiligen Anhebung der Infrastrukturpauschale in Höhe von 40 Mio. Euro jährlich (siehe Ziffer 4).

4. Kommunale Eigeninvestitionen werden durch eine Infrastrukturpauschale gestärkt.

Es wird eine allgemeine Infrastrukturpauschale von mindestens 100 Mio. Euro eingeführt, die unberührt von den Erfordernissen der Haushaltskonsolidierung bleibt und nicht der Kreisumlage unterliegt. Dies schafft Planungssicherheit in den Kommunen. Diese Pauschale speist sich aus 60 Mio. Euro zusätzlichen Landesmitteln (siehe Ziffer 3) sowie 40 Mio. Euro aus der wachsenden FAG-Finanzmasse (siehe Ziffer 2). An der allgemeinen Infrastrukturpauschale werden die Landkreise zu 35 Prozent und die Gemeinden zu 65 Prozent beteiligt. Der Anteil der Landkreise wird je zur Hälfte nach Einwohnerzahl und Fläche verteilt. Dabei wird die Berücksichtigung eines aufkommensneutralen Dünnbesiedlungsfaktors durch den Gutachter geprüft. Der Anteil der Gemeinden wird je zur Hälfte nach Einwohnern und Finanzkraft verteilt.

Die Infrastrukturpauschale dient zur Finanzierung von notwendigen Investitionen sowie Instandhaltungsmaßnahmen in den Bereichen Schulen, Kindertagesstätten, Straßen, ÖPNV, Sportanlagen, Feuerwehr/Brandschutz, kommunaler Wohnungsbau und für Digitalisierung/Breitband.

In den Jahren 2020 bis einschließlich 2022 wird die Infrastrukturpauschale durch das Land und die kommunale Ebene um weitere 50 Mio. Euro angehoben. Das Land trägt hiervon jeweils 40 Mio. Euro und die kommunale Ebene durch Absetzung von der Schlüsselzuweisung 10 Mio. Euro. An dieser temporären Infrastrukturpauschale werden die Landkreise zu 35 Prozent und die Gemeinden zu 65 Prozent beteiligt. Der Anteil der Landkreise wird je zur Hälfte nach Einwohnerzahl und Fläche verteilt. Auch hier wird ein Dünnbesiedlungsfaktor geprüft. Der Anteil der Gemeinden wird zu 100 Prozent nach Einwohnern verteilt.

5. Es wird eine Übergangspauschale für kreisangehörige Zentren geschaffen.

Aus den positiven Abrechnungsbeträgen der vergangenen Jahre (siehe Ziffer 2) werden den kreisangehörigen Zentren übergangsweise für die Jahre 2020 bis 2022 folgende Beträge anhand der Einwohner der Nahbereiche zur Verfügung gestellt: 36 Mio. Euro, 24 Mio. Euro und ca. 12 Mio. Euro.

6. Die Sonderbedarfszuweisungen (SBZ) werden für besonders finanz- und strukturschwache Gemeinden um ein weiteres Instrument ergänzt.

Bisher stehen aus Sonderbedarfszuweisungen (SBZ) für Landkreise und Gemeinden jährlich 19 Mio. Euro zur Verfügung. Diese werden aus der wachsenden FAG-Finanzmasse um 11 Mio. Euro auf 30 Mio. Euro aufgestockt. Sie werden künftig grundsätzlich aufgeteilt in 15 Mio. Euro Sonderbedarfszuweisungen gemäß der bisherigen Zwecksetzung sowie 15 Mio. Euro als Sonderzuweisung für Gemeinden mit besonderer Finanz- und Strukturschwäche.

7. Die kommunale Selbstverwaltung und Entscheidungsfreiheit wird erhöht.

Die kommunale Freiheit über Investitionsentscheidungen soll neben Einführung der allgemeinen Infrastrukturpauschale durch Übertragung von Fördermitteln bei Einstellung/Reduzierung entsprechender Landesprogramme erhöht werden. Dies führt zu Bürokratieabbau auf beiden Ebenen.

Folgende Abzugsbeträge werden aus der Verbundgrundlage herausgenommen:

- IFG-Anteil der SoBEZ (2020 195,3 Mio. Euro)
- HartzIV-SoBEZ (netto) (2020 54,9 Mio. Euro)
- Umsatzsteuer KITA-Betriebskosten (2020 16,1 Mio. Euro)
- Feuerschutzsteuer (2020 8,7 Mio. Euro)
- Umsatzsteuer für Asylbelastungen (XX Mio. Euro, noch offen)
- Umsatzsteuer Gute Kita-Gesetz (2020 18,8 Mio. Euro)
- Ersatz Straßenausbaubeitrag (ab 2020 30 Mio. Euro). *(Hinweis: Die Verbundgrundlage wird dauerhaft ab 2020 um 30 Mio. Euro reduziert, obwohl in den Jahren 2020 bis 2024 lediglich Erstattungen von 25 Mio. Euro geplant sind. Aus der Differenz erfolgt die Refinanzierung der Erstattungen für die Jahre 2018/2019.)*

Ein Abzugsbetrag für die ehemaligen Entflechtungsmittel (80,6 Mio. Euro) wird nicht gebildet. Hierdurch fließen der kommunalen Ebene 27,3 Mio. Euro für Straßenbau und ÖPNV zusätzlich zu. Das Verkehrsministerium reduziert im selben Umfang seine entsprechenden Förderprogramme.

Für die derzeit aus ehemaligen IFG-Mitteln bzw. SoBEZ-Abzugsbeträgen finanzierten, auf kommunaler Ebene wirksamen Förderprogramme wird eine finanzneutrale Übertragung durch entsprechende Reduzierung der Landesförderung auf die kommunale Ebene angestrebt. Dabei werden folgende Kriterien angesetzt: a) Die Übertragung ist rechtlich wie tatsächlich möglich (insbesondere aus Gründen der notwendigen Allokation), b) sie führt ohne zusätzliche Landesmittel nicht zu einem Verlust an EU- oder Bundesmitteln, c) eine Kompensation der ins FAG übertragenen kommunalen Anteile aus Abzugsbeträgen durch zusätzliche Landesmittel ist ausgeschlossen. Eine Einigung erfolgt bis zum 30. Juni 2019.

Darüber hinaus ist die Landesregierung grundsätzlich bereit, die Fördermittel für Musikschulen, Volkshochschulen sowie allgemeine Weiterbildung in das FAG zu übertragen.

Voraussetzung für eine Übertragung von Finanzmitteln ist eine Vereinbarung zwischen Land und kommunaler Ebene über die Verwendung und die Verteilung dieser Mittel.

8. Die nachhaltige Entschuldung der kommunalen Ebene wird fortgesetzt.

Um die Kommunen langfristig zukunftsfähig aufzustellen, ist ein Abbau ihrer aufgelaufenen Altschulden dringend erforderlich. Nach derzeitiger Diskussions- und Rechtslage würden ab dem Jahr 2020 insgesamt jährlich 48 Mio. Euro (33 Mio. Euro Entschuldungsfonds, 15 Mio. Euro Fehlbetragszuweisung) zur Reduzierung kommunaler Verschuldung zur Verfügung stehen. Diese Mittel sollen aus der wachsenden FAG-Masse um 2 Mio. Euro auf 50 Mio. Euro jährlich aufgestockt werden. Künftig sollen somit für den Abbau der kommunalen Wohnungsbaualtschulden aus DDR-Zeiten (grundsätzlich 25 Mio. Euro jährlich) und der aufgelaufenen Altfehlbeträge in den Haushalten (grundsätzlich 25 Mio. Euro jährlich) aus dem FAG bereitgestellt werden. Die Beträge sind gegenseitig deckungsfähig.

Darüber hinaus stehen aus dem FAG aus den nicht verbrauchten Mitteln des Leitbildgesetzes voraussichtlich bis zu 35 Mio. Euro für eine zusätzliche Entschuldung besonders struktur- und finanzschwacher Gemeinden zur Verfügung. Langfristig strebt die Landesregierung im Rahmen einer Entschuldungskonzeption an, die Kommunen im Laufe von zehn Jahren von ihren bis zum 31. Dezember 2018 aufgelaufenen negativen Salden der Ein- und Auszahlungen zu entlasten. Darüber hinaus setzt sich die Landesregierung auf Bundesebene in der Kommission zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse dafür ein, dass sich auch der Bund an der Entschuldung der kommunalen Ebene beteiligt.

9. Die kommunale Vorsorge gegen konjunkturelle Risiken wird erhöht.

Im bestehenden Kommunalen Ausgleichsfonds soll kontinuierlich eine Konjunkturrücklage aufgebaut werden. Diese soll sich auf bis zu 500 Mio. Euro belaufen und im Falle von Wirtschaftskrisen eine Neuverschuldung der Kommunen vermeiden. Als Quellen sollen positive Abrechnungsbeträge sowie nicht durch Bescheid gebundene Mittel aus SBZ sowie dem Entschuldungsfonds herangezogen werden. Die nähere Ausgestaltung des Ausgleichsfonds wird zwischen Land und kommunaler Ebene bis zum 30. Juni 2019 vereinbart und soll in das Gesetzgebungsverfahren einfließen.

10. Der übertragene Wirkungskreis wird unabhängig überprüft und gegebenenfalls neu geregelt.

Die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises soll durch den Landesrechnungshof unabhängig überprüft werden. Das Ergebnis der Überprüfung nebst etwaigen Änderungsvorschlägen wird von Land und kommunaler Ebene vollständig akzeptiert und rückwirkend zum 1. Januar 2018 umgesetzt.

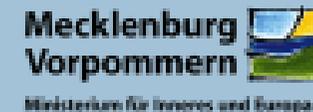
Bis dahin wird der Selbstbehalt mit Wirkung zum 1. Januar 2019 um die Hälfte auf 3,75 % reduziert. Das bedeutet eine Aufstockung der Zuweisung ab dem 1. Januar 2020 um 8,75 Mio. Euro für 2019 und 8,75 Mio. Euro für 2020. Sofern es zu einer Überzahlung der Kommunen gekommen sein sollte, wird der zu viel ausgezahlte Betrag den positiven Abrechnungsbeträgen/dem Ausgleichsfonds entnommen. Eine entsprechende Vorratsregelung wird in das FAG 2020 aufgenommen.

Novellierung des kommunalen Finanzausgleichs 2020 (Anlage)



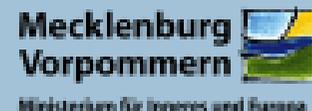
Schwerin, 5. März 2019

1. Finanzausgleichssystem wird bedarfsgerechter Umstellung auf das Zwei-Ebenen-Modell



- Entsprechend der Empfehlung der Gutachter soll das bestehende Finanzausgleichssystem von einem Drei-Säulen-Modell auf ein Zwei-Ebenen-Modell umgestellt werden. Zukünftig werden die Gemeinden, großen kreisangehörigen und kreisfreien Städte für ihre Gemeindeaufgaben Finanzausgleichszuweisungen aus der Gemeindeebene erhalten und die Landkreise sowie die kreisfreien Städte für ihre Kreisaufgaben Zuweisungen aus der Kreisebene. Diese Systemumstellung wird der Kreis- und Gemeindestruktur im Land besser gerecht.
- Finanzausgleichszuweisungen für die Gemeindeebene
Um die Finanzverteilung insgesamt aufgabenangemessener und bedarfsgerechter zu gestalten, werden nun zusätzlich zur Einwohnerzahl und Steuerkraft weitere Nebenansätze bei der Finanzverteilung berücksichtigt:
 - Faktor für unter 18-Jährige von zusätzlich 1,22,
 - Veredelung der Grundzentren mit 6 % der Einwohner des Nahbereichs,
 - Veredelung der Mittelzentren mit 12 % der Einwohner des Mittelbereichs
 - Veredelung der Oberzentren mit 16 % der Einwohner des Oberbereichs
 - Veredelung des überdurchschnittlichen Einwohnerrückgangs um 35 %.

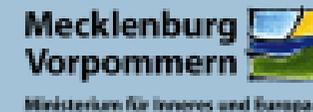
1. Finanzausgleichssystem wird bedarfsgerechter Umstellung auf das Zwei-Ebenen-Modell



- **Finanzausgleichszuweisungen für die Kreisebene:**
Auch bei den Körperschaften, die kreisliche Aufgaben wahrnehmen, werden die daraus resultierenden Belastungen stärker berücksichtigt. Neben der Einwohnerzahl und der Umlagekraft umfasst dies die Belastungen durch hohe Sozialausgaben, die mit einem Faktor für Bedarfsgemeinschaften nach SGB II von 5,7 in die Berechnungen einfließen.

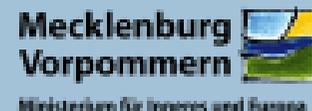
- **Aufteilung der Schlüsselmasse zwischen Gemeindeebene und Kreisebene**
Auf die Gemeindeebene entfallen entsprechend der gutachterlichen Ermittlungen nun 58,4% und auf die Kreisebene 41,6 % der Schlüsselmasse. Zugleich werden die bestehenden Vorwegabzüge für übergemeindliche Aufgaben (§ 16 FAG M-V außer 10,9 Mio. Euro für Theater - Vorschlag FM: künftig veranschlagt im Haushalt des BM), für Schülerbeförderung nach § 17 und für ÖPNV nach §18 FAG M-V zugunsten der Schlüsselmasse aufgelöst. Der Vorwegabzug nach § 15 FAG M-V bleibt bestehen, ebenso bleiben die Vorwegabzüge für besondere Bedarfe nach §§ 20-22 FAG M-V bestehen. Die Zuweisung des Familienleistungsausgleichs wird zusätzlich in die Teilschlüsselmasse der Gemeindeebene gegeben.

1. Finanzausgleichssystem wird bedarfsgerechter Umstellung auf das Zwei-Ebenen-Modell



- Die Ausgleichsquote wird auf 60 % festgesetzt (Ausgleich fehlender Bedarfe).
- Relative Mindestausstattung: bei unterdurchschnittlicher Finanzkraft (unter 90 %) werden bis zu 90 % der Differenz ausgeglichen.
- Endogenisierung der Kreisumlage: Bereits seit 2019 sind die zu berücksichtigenden Kreisumlagegrundlagen geändert worden, so dass bei der Festsetzung der Kreisumlage die aktuelle Schlüsselzuweisung des laufenden Jahres herangezogen wird.
- Die Kreisumlagegrundlagen der Landkreise werden zeitlich befristet über längstens 5 Jahre individuell um die sog. „windfall profits“ abgesenkt, das sind die Mehreinnahmen, welche die Kreise nicht selbst durch eine mögliche Erhöhung der Umlagesätze generieren, sondern die sich durch die Systemumstellung insbesondere aufgrund der Auflösung des Vorwegabzugs nach § 16 FAG M-V auf gemeindlicher Ebene ergeben.
- Die Erhebung einer FAG-Umlage von besonders steuerstarken Gemeinden bleibt nach bisher geltenden Regeln bestehen (§ 8 FAG M-V). Die erhobene Umlage wird abzüglich eines Anteils für den Landkreis, in dem sich die Gemeinde befindet, im gleichen Jahr der Gemeindeebene zugeführt.
- Eine Überprüfung der durch die Gutachter ermittelten Bedarfsansätze hat jeweils einmal in jeder Legislaturperiode zu erfolgen.

2. Ansteigen der kommunalen Finanzausstattung



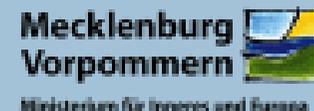
- Aufgrund des Steuerwachstums und der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen können die Kommunen voraussichtlich mit zusätzlichen 94 Mio. Euro an Finanzausgleichsleistungen im Vergleich der Jahre 2018 und 2020 rechnen (Zuwachs 2018 zu 2019: ca. 11 Mio. Euro, von 2019 zu 2020: ca. 83 Mio. Euro).
- Hinzu kommen die wachsenden Steuereinnahmen der Kommunen in einer voraussichtlichen Höhe von rund 108 Mio. Euro (Zuwachs 2018 zu 2019: ca. 50 Mio. Euro, von 2019 zu 2020: ca. 58 Mio. Euro).
- Die kommunale Finanzausstattung steigt danach voraussichtlich insgesamt um rund 200 Mio. Euro.
- Zusätzlich stehen rund 70 Mio. Euro aus positiven Abrechnungsbeträgen aus Vorjahren einschließlich 2018 zur Verfügung.

3. Zusätzliche Mittel aus dem Landeshaushalt für eine Infrastrukturpauschale



- Zur Stärkung der Eigenfinanzierungskraft stellt das Land den Kommunen zusätzlich 60 Mio. Euro jährlich an Finanzmitteln zur Verfügung. Mit diesen Mitteln unterstützt das Land alle Städte, Gemeinden und Landkreise, um deren Investitionskraft zu stärken und die Infrastruktur zukunftsfähig aufzustellen. Die Beteiligungsquote wird entsprechend angepasst.
- In den Jahren 2020 bis einschließlich 2022 beteiligt sich das Land darüber hinaus an einer zeitweiligen Anhebung der Infrastrukturpauschale in Höhe von 40 Mio. Euro jährlich.

4. Allgemeine Infrastrukturpauschale



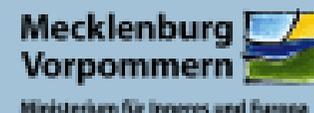
- Es soll eine allgemeine Infrastrukturpauschale als Vorwegabzug, die mit einem festen Prozentsatz von der Finanzausgleichsmasse abgesetzt wird, mindestens jedoch in Höhe von 100 Mio. Euro neu in das Finanzausgleichssystem eingeführt werden. Zu diesem Zweck stellt das Land dauerhaft 60 Mio. Euro zur Verfügung. Weitere 40 Mio. Euro werden der wachsenden Finanzausgleichsmasse entnommen.
- Die Infrastrukturpauschale dient zur Finanzierung von notwendigen Investitionen sowie Instandhaltungsmaßnahmen in den Bereichen Schulen, Kindertagesstätten, Straßen, ÖPNV, Sportanlagen, Feuerwehr/Brandschutz, kommunaler Wohnungsbau und für Digitalisierung/Breitband.
- Die Mittel der Infrastrukturpauschale können unabhängig von den Erfordernissen der Haushaltskonsolidierung verwandt werden.

4. Allgemeine Infrastrukturpauschale



- Die Mittel sollen zu 65 % den Gemeinden und zu 35 % den Landkreisen zu Gute kommen. Von dem Anteil für die Gemeinden sollen 50 % nach Einwohnern und 50% nach Finanzkraft je Einwohner (Schwelle maximal 115 %) verteilt werden. Der Anteil der Landkreise wird je zur Hälfte nach Einwohnerzahl und Fläche verteilt. Dabei wird die Berücksichtigung eines aufkommensneutralen Dünnbesiedlungsfaktors durch den Gutachter geprüft.
- In den Jahren 2020 bis einschließlich 2022 wird die Infrastrukturpauschale durch das Land und die kommunale Ebene um weitere 50 Mio. Euro angehoben. Das Land trägt hiervon jeweils 40 Mio. Euro und die kommunale Ebene durch Absetzung von der Schlüsselzuweisung 10 Mio. Euro.
- An dieser temporären Infrastrukturpauschale werden die Landkreise zu 35 % und die Gemeinden zu 65 % beteiligt. Der Anteil der Landkreise wird je zur Hälfte nach Einwohnerzahl und Fläche verteilt. Auch hier wird ein Dünnbesiedlungsfaktor geprüft. Der Anteil der Gemeinden wird zu 100 % nach Einwohnern verteilt.

5. Übergangsweise: Zuweisung für kreisangehörige Zentren



- Die kreisangehörigen Zentren erhalten zur Abmilderung negativer Reformeffekte für eine dreijährige Übergangszeit zusätzlich eine Aufstockung der allgemeinen Infrastrukturpauschale.
- Diese temporäre investive Zuweisung wird entsprechend der Einwohnerzahl der Nahbereiche verteilt und aus den aufgelaufenen positiven Abrechnungsbeträgen der Jahre 2015 bis 2018 von voraussichtlich 70 Mio. Euro wie folgt zur Verfügung gestellt:
 - 2020 36 Mio. Euro
 - 2021 24 Mio. Euro
 - 2022 Rest voraussichtlich ca. 10 Mio. Euro

6. Sonderzuweisung



- Die Sonderbedarfszuweisungen nach § 20 FAG M-V werden erhöht und für besonders finanz- und strukturschwache Gemeinden um ein weiteres Instrument ergänzt.
- Bisher stehen aus Sonderbedarfszuweisungen jährlich 19 Mio. Euro zur Verfügung. Diese werden aus der wachsenden Finanzausgleichsmasse um 11 Mio. Euro auf 30 Mio. Euro aufgestockt.
- Von diesen Mitteln können grundsätzlich 15 Mio. Euro für Sonderbedarfszuweisungen gemäß den bisherigen Zwecksetzungen nach § 20 FAG M-V verteilt werden. Die restlichen 15 Mio. Euro stehen als Sonderzuweisung für Gemeinden mit besonderer Finanz- und Strukturschwäche zur Verfügung, die über einen längeren Zeitraum trotz der Novellierung des horizontalen Finanzausgleichssystems und hinreichender Konsolidierungsbemühungen den jahresbezogenen Haushaltsausgleich nicht erreichen. Die Mittel für Sonderbedarfs- und Sonderzuweisungen sind gegenseitig deckungsfähig.

7. Erhöhung des kommunalen Freiheitsgrades



- Neben der Einführung der allgemeinen Infrastrukturpauschale soll der kommunale Freiheitsgrad durch die Übertragung von Fördermitteln bei Einstellung/Reduzierung entsprechender Landesprogramme erhöht werden. Das führt beim Land sowie bei den Kommunen zu einem verstärkten Bürokratieabbau.
- Derzeit sind folgende Abzugsbeträge von der Verbundgrundlage für das Jahr 2020 vorgesehen:
 - IFG-Anteil der Sonderbundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) 195,3 Mio. Euro
 - Hartz IV-SoBEZ 54,9 Mio. Euro
 - Umsatzsteuer Kita-Betriebskosten 16,1 Mio. Euro
 - Feuerschutzsteuer 8,7 Mio. Euro
 - Umsatzsteuer Gute-Kita-Gesetz 18,8 Mio. Euro
 - Umsatzsteuer für Asylbelastungen (Betrag noch offen)
 - Ersatz für weggefallene Straßenausbaubeiträge 30 Mio. Euro(Hinweis: Die Verbundgrundlage wird ab 2020 um 30 Mio. Euro reduziert, obwohl in den Jahren 2020 bis 2024 lediglich Erstattungen von 25 Mio. Euro geplant sind. Aus der Differenz erfolgt anteilig die Refinanzierung der Erstattungen für die Jahre 2018/2019.)

7. Erhöhung des kommunalen Freiheitsgrades



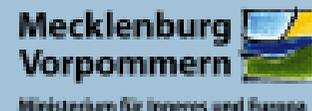
➤ Für die derzeit aus ehemaligen IFG-Mitteln bzw. SoBEZ-Abzugsbeträgen finanzierten, auf kommunaler Ebene wirksamen Förderprogrammen wird eine durch entsprechende Reduzierung der Landesförderung finanzneutrale Übertragung auf die kommunale Ebene angestrebt. Dabei werden folgende Kriterien angesetzt:

a) die Übertragung ist rechtlich wie tatsächlich möglich (insbesondere aus Gründen der notwendigen Allokation),

b) sie führt ohne zusätzliche Landesmittel nicht zu einem Verlust an EU- oder Bundesmitteln,

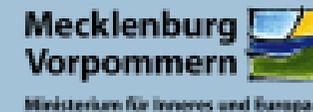
c) eine Kompensation der ins FAG M-V übertragenen kommunalen Anteile aus Abzugsbeträgen durch zusätzliche Landesmittel ist ausgeschlossen.

7. Erhöhung des kommunalen Freiheitsgrades



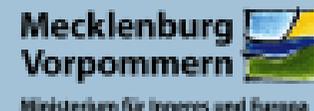
- Ein Abzugsbetrag für die ehemaligen Entflechtungsmittel (80,6 Mio. Euro) wird nicht gebildet. Hierdurch fließen der kommunalen Ebene 27,3 Mio. Euro für Straßenbau und ÖPNV zusätzlich zu. Das Verkehrsministerium reduziert im selben Umfang seine entsprechenden Förderprogramme. Diese Mittel sollen die allgemeine Infrastrukturpauschale ergänzen und werden in Prozent des Anteils der Kommunen an den Gesamteinnahmen gemäß § 7 Abs. 3 FAG M-V (aktuelle Fassung) ausgewiesen.
- Darüber hinaus ist die Landesregierung grundsätzlich bereit, die Fördermittel für Musikschulen, Volkshochschulen sowie allgemeine Weiterbildung in das FAG M-V zu übertragen.
- Voraussetzung für eine Übertragung von Fördermitteln ist eine Vereinbarung zwischen Land und kommunaler Ebene über die Verwendung und die Verteilung dieser Mittel. Eine Einigung zu den o. g. Mitteln erfolgt bis zum 30. Juni 2019.

8. Entschuldung



- Um die Kommunen langfristig zukunftsfähig aufzustellen, ist ein Abbau ihrer aufgelaufenen Altschulden dringend erforderlich.
- Nach derzeitiger Diskussions- und Rechtslage würden ab dem Jahr 2020 insgesamt jährlich 48 Mio. Euro (33 Mio. Euro Kommunaler Entschuldungsfonds M-V nach § 22 a FAG M-V, 15 Mio. Euro Ergänzende Hilfen zum Erreichen des dauernden Haushaltsausgleichs nach § 22 FAG M-V) zur Reduzierung kommunaler Verschuldung zur Verfügung stehen.
- Diese Mittel sollen aus der wachsenden FAG-Masse um 2 Mio. Euro auf 50 Mio. Euro jährlich aufgestockt werden. Künftig sollen somit für den Abbau der Wohnungsbaualtschulden aus DDR-Zeiten (grundsätzlich **25 Mio. Euro jährlich**) und der aufgelaufenen Altfehlbeträge in den Haushalten (grundsätzlich **25 Mio. Euro jährlich**) aus dem FAG M-V bereitgestellt werden. Die Beträge sind gegenseitig deckungsfähig.

8. Entschuldung



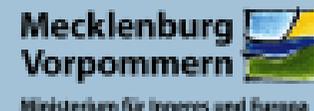
- Darüber hinaus stehen die für Gemeindefusionen nach dem Gemeindeleitbildgesetz vorgesehenen, jedoch nicht verbrauchten Mittel von voraussichtlich bis zu 35 Mio. Euro für eine zusätzliche Entschuldung besonders struktur- und finanzschwacher Gemeinden zur Verfügung.
- Langfristig strebt die Landesregierung im Rahmen einer Entschuldungskonzeption an, die Kommunen im Laufe von zehn Jahren von ihren bis zum 31.12.2018 aufgelaufenen negativen Salden der Ein- und Auszahlungen zu entlasten
- Darüber hinaus setzt sich die Landesregierung auf Bundesebene in der Kommission zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse dafür ein, dass sich auch der Bund an der Entschuldung der kommunalen Ebene beteiligt.

9. Aufstockung des Kommunalen Ausgleichsfonds



- Im bestehenden Kommunalen Ausgleichsfonds M-V soll kontinuierlich eine Konjunkturrücklage aufgebaut werden. Diese soll sich auf bis zu 500 Mio. Euro belaufen, zur Deckung negativer Abrechnungsbeträge dienen und im Falle von Wirtschaftskrisen eine Neuverschuldung der Kommunen vermeiden.
- Als Quellen sollen positive Abrechnungsbeträge sowie nicht durch Bescheid gebundene Mittel aus den Sonderbedarfszuweisungen sowie aus dem Kommunalen Entschuldungsfonds M-V herangezogen werden.
- Die nähere Ausgestaltung des Ausgleichsfonds wird zwischen Land und kommunaler Ebene bis zum 30. Juni 2019 vereinbart und soll in das Gesetzgebungsverfahren einfließen.

10. Übertragener Wirkungskreis



- Die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises soll durch den Landesrechnungshof unabhängig überprüft werden. Das Ergebnis der Überprüfung nebst etwaigen Änderungsvorschlägen wird von Land und kommunaler Ebene vollständig akzeptiert und rückwirkend zum 1.1.2018 umgesetzt.
- Bis dahin wird der Selbstbehalt mit Wirkung zum 1.1.2019 um die Hälfte auf 3,75 % reduziert. Das bedeutet eine Aufstockung der Zuweisung ab dem 1.1.2020 um einmalig 8,75 Mio. Euro für 2019 und jährlich 8,75 Mio. Euro bis zur rückwirkenden Umsetzung der Prüfergebnisse des Landesrechnungshofes. Sofern es nach dessen Feststellung zu einer Überzahlung an die Kommunen gekommen sein sollte, wird der zu viel ausgezahlte Betrag den positiven Abrechnungsbeträgen entnommen. Eine entsprechende Vorratsregelung wird in das FAG 2020 aufgenommen.

Anlage 2

24. September 2019

**Ergebnis des Fortsetzungsgesprächs zwischen der Landesregierung
und den kommunalen Landesverbänden zum Gesetzentwurf
zur Neufassung des FAG****1. Vorbemerkung**

Im Ergebnis der Vereinbarung stellt das Land gegenüber dem Stand vom 5. März 2019 in den Jahren 2020 und 2021 insgesamt zusätzlich 85 Mio. Euro bereit. Davon werden 30 Mio. Euro zur Verlängerung der Übergangspauschale für Zentren genutzt. In 2020 stehen den Kommunen gegenüber 2019 insgesamt 352 Mio. Euro mehr zur Verfügung.

Alle Kommunen stellen sich im Ergebnis noch besser als bei den vor der Kommunalwahl veröffentlichten gemeindeschaffen Daten ausgewiesen (bei unveränderten Einwohnerzahlen).

2. Beteiligungsquote, Finanzverteilung und Abzugsbeträge

- Es erfolgt eine Anpassung der Beteiligungsquote um minus 0,333 % auf 34,163 %.
- Die Auflösung des bislang gebildeten Abzugsbetrages von 195,3 Mio.€ für ehemalige IFG-Mittel und SoBEZ erfolgt bei gleichzeitiger Fortsetzung der Förderung durch das Land. Das Land sichert in Ansehung der Auflösung des Abzugsbetrages zu, die Fördermaßnahmen des Landes zugunsten der Kommunen mindestens für den Doppelhaushalt 2020/2021 weiterzuführen (die Mehrausgaben des Landes betragen hierfür rund 66 Mio.€).
- Das Land verzichtet auf den Ausgleich der Differenz zwischen der Belastung des Landes bei der Fortsetzung der Förderprogramme (66 Mio.€) und einen möglichen Anspruch der Kommunen auf Anhebung der Beteiligungsquote für die kommunale Infrastrukturauschale (60 Mio.€) in Höhe von 6 Mio.€.
- Das Land verzichtet zudem darauf, im kommenden Haushalt einen Sicherheitsabschlag zur Konjunkturvorsorge von den Steuereinnahmen zu bilden. Die Finanzausgleichsleistungen 2020 und 2021 erhöhen sich dadurch um weitere 67 Mio. €.
- Im Hinblick auf die Spitzabrechnung für die Jahre 2020 und 2021 wird für die zusätzlich 67 Mio. Euro, die den Kommunen nach den Planungen des Landes für die Haushaltsjahre 2020 und 2021 durch Auflösung der Sicherheitsabschläge bei den Steuern und steuerinduzierten Einnahmen zusätzlichen zufließen sollen, eine Sonderregelung getroffen. Für diesen Teilbetrag der Finanzausgleichsleistungen soll die tatsächliche Entwicklung der Einnahmen in den Jahren 2020 und 2021 keine Auswirkungen haben.
- Gegenüber der Vereinbarung vom 05.03.2019 ergeben sich damit zusätzliche Mittel zugunsten der Kommunen i. H. v. 42 Mio.€ in 2020 und 43 Mio. € in 2021.
- 2020 und 2021 werden jeweils 15 Mio. € der Schlüsselmasse zur Verlängerung der Übergangszuweisung an die kreisangehörigen Zentren von 3 auf 5 Jahre entnommen.

- Das Verfahren zur regelmäßigen Prüfung und Anpassung der Beteiligungsquote soll künftig gemeinsam im FAG-Beirat abgestimmt und objektiviert werden. Im Laufe des Jahres 2020 ist zu klären, wie die vier zusätzlichen Finanzkennziffern bei der Bewertung des rechnerischen Ergebnisses der Nettoausgaben von Land und Kommunen für die Beteiligungsquote berücksichtigt und gewichtet werden.
- Das Land erklärt sich bereit, im Rahmen künftiger Prüfberichte die durch die Zuführungen an die Sondervermögen „Breitbandausbau in Mecklenburg-Vorpommern“, „Schienenpersonennahverkehr Mecklenburg-Vorpommern“, „Zukunftsfähige Feuerwehr Mecklenburg-Vorpommern“ und „Strategiefonds des Landes Mecklenburg-Vorpommern“ ansteigenden Nettoausgaben zu glätten. Maßgeblich bei der Berücksichtigung der Nettoausgaben ist der tatsächliche Mittelabfluss aus den Sondervermögen in den jeweiligen Jahren.

3. Berücksichtigung der Fläche bei der Zuweisung für die Aufgabenwahrnehmung des übertragenen Wirkungskreises

- Bei den Zuweisungen für den übertragenen Wirkungskreis wird für die Landkreise auf der Basis des Gutachtens von Prof. Lenk ein Dünnbesiedelungsfaktor von 0,66 % je unterdurchschnittlichem EW/qkm berücksichtigt. Dieser Faktor wird im Rahmen der ersten Evaluierung der FAG-Novelle überprüft.
- Der Landesrechnungshof wird vonseiten des Landes gebeten, ergänzend zu seiner eigenen Prüfung ein Gutachten zu den Kosten für die Wahrnehmung der Aufgaben der Kommunen im übertragenen Wirkungskreis in Auftrag zu geben. Der Umfang des Gutachtens ist in Abstimmung mit den kommunalen Landesverbänden festzulegen. Das Land sagt zu, die Kosten des Gutachtens zu tragen.

4. KdU-Überhang (§ 10 Absatz 2 Satz 4 FAG M-V neu)

- Das Land sichert die Fortschreibung der bestehenden Systematik zur Weiterleitung der Bundesmittel an die Kommunen in M-V mit Wirkung für die Jahre 2021 und 2022 zu. Auch darüber hinaus wird eine Fortschreibung zugesagt, soweit und solange der Bund seinerseits an den bestehenden Finanzierungswegen festhält.

5. Kommunales Ausgleichsfondsgesetz M-V

- Der Forderung der Kommunen nach zeitlicher Aufschiebung der Zuführungen zum Kommunalen Ausgleichsfonds ist mit dem Gesetzentwurf bereits größtenteils entsprochen. Die Kriterien für zukünftige Zuführungen und Entnahmen ab 2022 sind Bestandteil der unter Punkt 2 für das Jahr 2020 vereinbarten gemeinsamen Abstimmungen zur künftigen Berechnung der Beteiligungsquote im FAG-Beirat.

6. Sonderfälle steuerstarker Gemeinden

- Die Landesregierung bietet den wenigen Sonderfällen steuerstarker Gemeinden, die aufgrund der Neufassung des FAG trotz hoher Steuerkraft erhebliche Verluste in ihrer Finanzausstattung erleiden und dadurch geplante investive Vorhaben nicht umsetzen können, eine Beratung und gegebenenfalls Unterstützung im Rahmen seiner Förderprogramme an.

7. Verteilung der Entflechtungsmittel

- Das Energieministerium regelt die Verteilung der Entflechtungsmittel zeitnah im Rahmen einer Rechtsverordnung und lädt die kommunalen Landesverbände bis Ende Oktober 2019 zur abschließenden Erörterung ein.

8. Evaluierungsklausel

- Die Überprüfung der Beteiligungsquote erfolgt alle zwei Jahre, erstmals für das Jahr 2022. Die Auswirkungen des FAG insgesamt werden alle vier Jahre, erstmals im Jahr 2024 evaluiert. Die Höhe der Mindestausstattung wird für das Jahr 2022 überprüft.

Prüfbericht zur Vorlage an den FAG-Beirat Überprüfung der Finanzverteilung nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz für den Finanzausgleich ab dem Jahr 2020

Vorbemerkung

Kommunale Selbstverwaltung kann nur auf der Grundlage einer gesicherten, aufgabengerechten Finanzausstattung verwirklicht werden. Nach Artikel 73 der Landesverfassung M-V ist es Aufgabe des Landes dafür zu sorgen, dass die kommunalen Träger der Selbstverwaltung über Steuerquellen verfügen, die ihnen ihre Aufgabenerfüllung ermöglichen und darüber hinaus im Wege des Finanzausgleiches die Leistungsfähigkeit steuerschwacher Kommunen und einen angemessenen Ausgleich unterschiedlicher Ausgabenbelastungen sicherzustellen.

Der Verfassungsvorgabe einer angemessenen Mittelbereitstellung im vertikalen Kommunalen Finanzausgleich (KFA) wird seit dem Jahr 2002 durch Anwendung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes entsprochen. Dieser bewirkt, dass sich die kommunalen Einnahmen⁵³ aus Steuern und Zuweisungen im Finanzausgleich und die Einnahmen des Landes aus Steuern und Zuweisungen im bundesstaatlichen Finanzausgleich gleichmäßig entwickeln. Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz stellt damit eine angemessene Finanzausstattung der kommunalen Körperschaften unter Berücksichtigung der Finanzkraft des Landes sowie der Entwicklung der gemeindlichen Steuereinnahmen sicher. Gemäß § 7 Absatz 3 Satz 1 FAG M-V sind die Gemeinden und Landkreise an der Summe der Einzahlungen der Gemeinden und Landkreise aus eigenen Steuern sowie den in § 7 Absatz 2 FAG M-V abgegrenzten Einnahmen des Landes derzeit in Höhe von 34,496 % und das Land in Höhe von 65,504 % zu beteiligen.

Die Tatsache, dass der Gleichmäßigkeitsgrundsatz einzig auf die Entwicklung der Einnahmen abstellt, macht eine regelmäßige Betrachtung der Ausgabenentwicklung erforderlich. Nach § 7 Absatz 3 Satz 2 FAG M-V ist im Abstand von zwei Jahren zu überprüfen, ob aufgrund von Veränderungen im Aufgabenbestand oder aufgrund der Entwicklung der notwendigen Ausgaben im Verhältnis zwischen dem Land sowie den Gemeinden und Landkreisen die Finanzverteilung nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz anzupassen ist. Die Überprüfung erfolgt generalisiert und bleibt auf vertikale Aspekte begrenzt. Eine Prognose ist nicht anzustellen⁵⁴. Neben einer rechnerischen Prüfung der Ausgabenentwicklung (Abschnitt I dieses Berichtes) werden zur Interpretation der mathematischen Ergebnisse und zur Bewertung langfristiger Tendenzen zusätzlich ausgewählte Finanzkennziffern mit herangezogen (Abschnitt II dieses Berichtes).

⁵³ Im Interesse einer besseren Lesbarkeit und Vergleichbarkeit mit dem Land und bisherigen Berichten werden die Begrifflichkeiten für Finanzkennziffern im kommunalen Bereich in diesem Bericht nicht auf die doppelte Syntax umgestellt. Damit werden Einzahlungen und Auszahlungen der kommunalen Finanzrechnungen im Text und in den Übersichten weiterhin als Einnahmen und Ausgaben bezeichnet.

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

Für die Überprüfung werden die Daten öffentlich zugänglicher und amtlicher Statistiken verwendet, vor allem Ist-Daten aus den Rechnungsstatistiken (Haushaltsrechnungen) des Landes und der Kommunen. Soweit kommunale Rechnungsergebnisse nicht vorliegen, werden die Daten aus der Finanzrechnung abgeleitet. Wie in den vorhergehenden Berichten werden die Mittel des Sondervermögens „Kommunaler Fonds zum Ausgleich konjunkturbedingter Mindereinnahmen Mecklenburg-Vorpommern“ (KAFG M-V) mit einbezogen. Bei der Überprüfung werden damit alle Ausgaben der Kommunen einschließlich ihrer Investitionen und der Mittel des KAFG M-V berücksichtigt.

Prüfung der Aufgaben- und Ausgabenentwicklung

Auf der FAG-Beiratssitzung am 11. Mai 2017 wurde im Ergebnis umfassender Erörterungen und vor dem Hintergrund der vorliegenden finanzwissenschaftlichen Empfehlungen⁵⁵ eine Einigung zum Überprüfungsverfahren erzielt.

Bezogen auf einen festgelegten Referenzzeitpunkt sollen die Entwicklungspfade der aus den im KFA einbezogenen Mitteln zu finanzierenden Nettoausgaben beider Ebenen für jedes Einzeljahr gegenübergestellt und mit dem gemeinsamen, d. h. gleichmäßigen, Entwicklungspfad verglichen werden. Für jedes Einzeljahr wird der Betrag ermittelt, bei dem sich eine gleichmäßige Entwicklung der Nettoausgaben für die Landes- und Kommunalebene zum Referenzwert eingestellt hätte. Um die Unterschiede zwischen geraden und ungeraden Jahren sowie Sondereffekte hinreichend auszugleichen, wird dann der Durchschnitt der aktuellsten vier Anpassungsbeträge betrachtet. Damit wird offenkundig, ob große Abweichungen beider Ebenen als Ausdruck einer asymmetrischen Belastungsentwicklung bestehen. Vor diesem Hintergrund ist zu entscheiden, ob und inwieweit durch Anpassung des Beteiligungssatzes im Gleichmäßigkeitsgrundsatz bei der Verteilung der Verbundgrundlagen nachgesteuert werden muss.

Referenzwerte der Aufgabenbelastungen und des Beteiligungsverhältnisses sind die Mittelwerte der Jahre 2006 und 2007, da diese eine relative Normallage widerspiegeln und durch die Mittelwertbildung jahresbezogene Sondereffekte, insbesondere auf Seiten des Landes, hinreichend ausgeglichen werden. Die Referenzjahre 2006/2007 bilden die Gegebenheiten angemessen ab und sind nicht durch die außergewöhnlichen Entwicklungen aufgrund der Finanzkrise 2009 beeinflusst.

Der Beschluss des FAG-Beirats vom 11. Mai 2017 nennt alternativ zu den Referenzjahren 2006/2007 die Referenzjahre 2011/2012. Im Mittelwert der Jahre 2011 und 2012 betrug der Anteil der Kommunen an den Nettoausgaben 35,1%, im Mittel der Jahre 2006 und 2007 dagegen nur 34,4%. Mit einem Wechsel des Referenzwertes von 2006/2007 auf 2011/2012 würden somit der Ausgangspunkt erhöht und die aktuelle Entwicklung gegenüber diesem Referenzwert flacher verlaufen. Die Ergebnisse wären für die kommunale Ebene daher nachteiliger als unter Berücksichtigung des Referenzwertes 2006/2007.

⁵⁵ Gutachten von Prof. Lenk/Dr. Hesse/Starke (<https://www.regierung-mv.de/Landesregierung/im/Kommunales/Kommunaler-Finanzausgleich/>; Bereich Publikationen).

Berechnung für das Land

Ausgangspunkt für die Berechnung beim Land (vgl. Anlage 1-1, Zeilen 1 bis 9) sind die bereinigten Gesamteinnahmen⁵⁶ (Zeile 1) und die bereinigten Gesamtausgaben⁵⁷ (Zeile 5). Mit Blick auf den Auftrag, die Angemessenheit der Beteiligungsquote im KFA zu überprüfen, ist beim Land und den Kommunen zu untersuchen, welches Ausgabenvolumen aus den in die Verbundgrundlagen einbezogenen Mitteln des Landes und der Kommunen zu finanzieren ist. Hierfür müssen beim Land zunächst die Einnahmen ermittelt werden, die nicht in die Bildung des KFA eingeflossen sind. Von den bereinigten Gesamteinnahmen beim Land sind die in die Verbundgrundlagen eingehenden Steuern sowie die Einnahmen aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleich abzusetzen. Diese Einnahmen werden in voller Höhe und nicht nur mit ihrer Verbundquote für den KFA abgesetzt, um eine systematische Vergleichbarkeit mit den kommunalen Kennzahlen herzustellen.

In entsprechender Weise werden die Ausgaben untersucht. Hier werden von den bereinigten Gesamtausgaben die Ausgaben des KFA abgesetzt. Damit verbleiben die Ausgaben für die übrigen Aufgaben des Landes. Von den so ermittelten KFA-fremden Ausgaben werden die oben beschriebenen nicht in die Verbundgrundlagen eingehenden Einnahmen abgesetzt. Es verbleibt danach beim Land der Finanzbedarf (Ausgabenbedarf ohne Bedarf für KFA), der auf Ebene des Landes aus den im KFA berücksichtigten Steuern und Zuweisungen zu decken ist. Im Einzelnen sind folgende Rechenschritte durchgeführt worden:

- Rechenschritt 1:

Von den bereinigten Gesamteinnahmen (Zeile 1) werden alle Einnahmen des Landes aus Steuern, LFA und BEZ (Zeile 2) abgezogen. Die folgenden, im Gleichmäßigkeitsgrundsatz nach § 7 FAG M-V nicht einbezogenen Teile der Verbundgrundlagen (Zeile 3) werden jedoch nicht herausgenommen, da sie nicht den KFA, sondern Ausgaben außerhalb dessen, finanzieren:

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

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

⁵⁶ Ab 2010 ohne die Einnahmen des Landes von den Gemeinden aus der Finanzausgleichsumlage (§ 8 FAG M-V)

⁵⁷ Bis 2013 zuzüglich der laufenden Abführungen des Landes an den Versorgungsfonds (Titel 1107 919.01). Die Einbeziehung ist sachgerecht und notwendig, um analog zu den Kommunen alle Versorgungsausgaben des Landes vollständig zu erfassen. Aufgrund einer veränderten Veranschlagung im Landeshaushalt sind diese Ausgaben ab 2014 in den bereinigten Ausgaben enthalten.

- Rechenschritt 2:

Von den bereinigten Gesamtausgaben⁵⁸ (bis 2013 einschließlich der lfd. Abführungen an den Versorgungsfonds, Titel 1107 919.01, Zeile 5) werden die kassenwirksamen KFA-Mittel in voller Höhe, also sowohl die laufenden (Zeile 6) als auch die investiven KFA-Mittel (Zeile 7) abgesetzt. Damit verbleiben in der Zeile 8 nur noch die bereinigten Gesamtausgaben des Landes außerhalb des KFA.

- Rechenschritt 3:

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

Berechnung für die Kommunen

Ausgangspunkt für die Berechnung bei den Kommunen (vgl. Anlage 1-1, Zeilen 10 bis 17) sind die bereinigten Gesamteinnahmen (Zeile 10) und bereinigten Gesamtausgaben (Zeile 16) einschließlich der KFA-Zahlungen an Dritte (EPL. 1102 MG 01 Titel 613.21 und 613.22). Von den bereinigten Gesamteinnahmen werden die in der Finanzverteilung im Rahmen des GMG berücksichtigten Gemeindesteuern, alle KFA-Einnahmen und Mittel des KAFG M-V abgezogen. Diese Abzüge sind erforderlich, da die Angemessenheit des KFA zu überprüfen ist und die Gemeindesteuern in der Finanzverteilung bei der KFA-Berechnung berücksichtigt werden. Da die Finanzverteilung ohne Mittel aus dem KAFG M-V geprüft werden soll, sind sie sowohl im Jahr der Zahlung als auch im Jahr der Tilgung (als Negativbetrag) von den Einnahmen der Kommunen abzusetzen. Im Anschluss ergeben sich die Gesamteinnahmen ohne Gemeindesteuern, ohne Mittel aus dem KFA und dem KAFG M-V (Zeile 16). Die Differenz der so bereinigten Ausgaben und der so bereinigten Einnahmen stellt den Finanzbedarf (Ausgabenbedarf) der Kommunen dar, der aus den im KFA berücksichtigten Einnahmen bzw. KFA-Zuweisungen zu decken ist (Zeile 17). Im Einzelnen sind folgende Rechenschritte durchgeführt worden:

- Rechenschritt 1:

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

⁵⁸ In den Zeilen 5, 6, 10 und 12 werden die Zuweisungen des Landes bzw. die Einnahmen der Kommunen vom Land aus der Finanzausgleichsumlage (§ 8 Absatz 2 Satz 3 FAG M-V) nicht berücksichtigt, weil es sich um von den Gemeinden finanzierte Mittel handelt.

- Rechenschritt 2:

Von den bereinigten Gesamtausgaben⁵⁹ (Zeile 16) werden die im Rechenschritt 1 bestimmten bereinigten Gesamteinnahmen abgezogen. In Zeile 17 ergeben sich dann die verbleibenden Netto-Ausgaben der Kommunen ohne Gemeindesteuern, KFA- und KAFG-Mittel. Damit verbleibt der Finanzbedarf, der innerhalb des KFA zu decken ist. Insofern ist der für die Kommunen ermittelte Wert analog zum Land ein Maßstab für verbleibenden Netto-Ausgaben.

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

Durch den Vergleich der Entwicklung der verbleibenden Netto-Ausgaben von Land (Anlage 1-1, Zeile 9) und Kommunen (Anlage 1-1, Zeile 17) kann die Angemessenheit des KFA im jeweils zu untersuchenden Zeitraum überprüft werden. Ein Anstieg der ermittelten Netto-Ausgaben bildet eine erhöhte verbleibende Belastung ab, Verminderungen dieser Netto-Ausgaben sind Ausdruck geringerer Belastung im Vergleichszeitraum. Aus den Veränderungsdaten der Netto-Ausgaben bei Land und Kommunen lässt sich eine Aussage zur Entwicklung der Belastung treffen. Dabei sind zwei Fragen zu beantworten: war der Entwicklungstrend gleichgerichtet oder entgegengesetzt und welche Veränderungsdaten gab es? Die Ergebnisse sind im Rahmen der Überprüfung vor dem Hintergrund der Entwicklung weiterer Finanzkennziffern (siehe Abschnitt II) zu bewerten, um Schlussfolgerungen für eine mögliche Anpassung der Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen zu ziehen.

In dem nunmehr zur Überprüfung anstehenden Vierjahreszeitraum von 2013 bis 2016 ist eine insgesamt gleichgerichtete aber unterschiedlich dynamische Entwicklung der verbleibenden Netto-Ausgaben zu verzeichnen (vgl. Anlage 1-2, Zeilen 4 bis 6). In den Jahren 2013, 2015 und 2016 lag die Entwicklung der kommunalen Netto-Ausgaben über dem gemeinsamen Entwicklungspfad, während im Jahr 2014 die Netto-Ausgaben des Landes die gemeinsame Entwicklung überstiegen (vgl. Anlage 1-2, Zeilen 7 und 8). Zur Erreichung eines einheitlichen Pfades wären theoretisch sowohl die Ausgleichsmasse erhöhende als auch absenkende Ausgleichsbeträge erforderlich gewesen (vgl. Anlage 1-2, Zeilen 9 und 10). Es ist über den Zeitraum jedoch eine Annäherung beider Ebenen an den gemeinsamen Entwicklungspfad zu verzeichnen. Die Überprüfung zeigt im Ergebnis auf Basis der Referenzwerte 2006/2007 einen durchschnittlichen strukturellen Anhebungsbedarf der Ausgleichsleistungen um 8,09 Mio. Euro zugunsten der Kommunen auf. Das rechnerische Ergebnis liegt damit unter dem Prüfergebnis des letzten Berichtes von 34,15 Mio. Euro. Unter Bezugnahme auf den in den Referenzjahren geltenden kommunalen Anteil von 33,99 % wäre die Anpassung um lediglich 8,09 Mio. über geänderte Finanzbeteiligungsquoten nach § 7 Absatz 3 FAG M-V in Höhe von 34,163 % (Kommunen) und 65,837 % (Land) ab dem Jahr 2020 zu realisieren. Aufgrund der Erhöhung der Beteiligungsquote zum 1. Januar 2018 ergibt sich zum aktuellen Recht eine Absenkung um 0,333 Prozentpunkte (Volumen 2020: 26,06 Mio. Euro; vgl. Anlage 1 - 3).

Alternativ ergäbe sich unter Berücksichtigung des Referenzwertes 2011/20012 ein durchschnittlicher struktureller Absenkungsbedarf der Ausgleichsleistungen um -34,03 Mio. Euro zulasten der Kommunen. Ein Wechsel des Referenzwertes würde die Kommunen folglich mit ca. 42 Mio. Euro zusätzlich belasten.

⁵⁹ Ab 2010 ohne Zahlungen Finanzausgleichsumlage (§ 8 FAG M-V) der Gemeinden an das Land.

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

Prüfung auf Basis ausgewählter Finanzkennziffern

Als weiteres Prüfungsmerkmal werden die die Finanzlage maßgeblich widerspiegelnden Finanzkennziffern herangezogen. Hierzu werden die Finanzierungssalden, die Deckungsquoten, die Investitionsquoten, die Zinsausgaben und die Schuldenstände von Land und den Kommunen absolut und je Einwohner analysiert (vgl. Anlagen 2-1 und 2-2). Die bereinigten Einnahmen je Einwohner stiegen im Zeitraum 2016 zu 2012 beim Land um 7,3 % und bei den Kommunen um 18,0 % an. Damit entwickelten sich die bereinigten Einnahmen sowohl beim Land als auch bei den Kommunen dynamischer, als die bereinigten Ausgaben. Diese stiegen beim Land um 5,2 % und bei den Kommunen um 10,5 %.

1. Finanzierungssalden

Die Differenz von bereinigten Gesamteinnahmen und bereinigten Gesamtausgaben wird als Finanzierungssaldo bezeichnet. Sofern dieser positiv ist, hat der Haushalt einen Überschuss erwirtschaftet, andernfalls ein Defizit. Im Betrachtungszeitraum stiegen die Finanzierungssalden von Land und Kommunen deutlich.

Abbildung 1
(Quelle: Haushaltsrechnungen M-V)

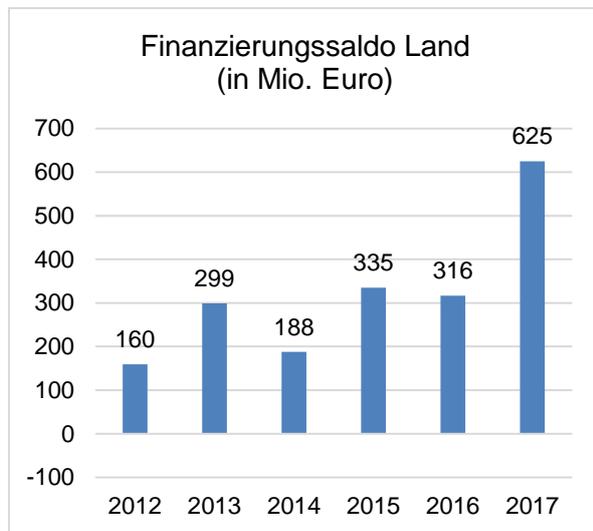
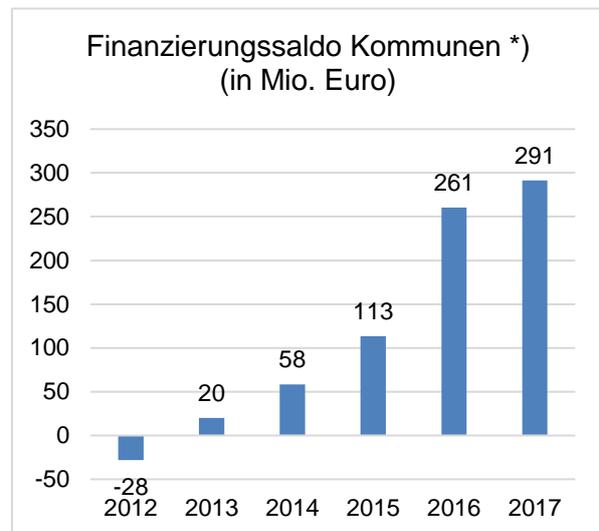


Abbildung 2
(Quelle: StatA MV, Statistischer Bericht L233)

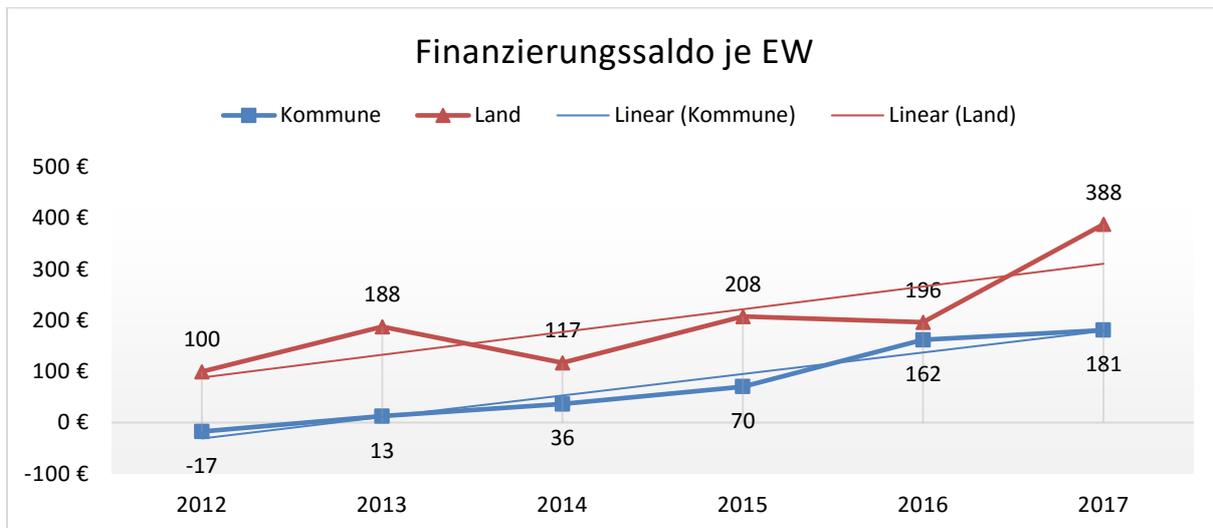


*) nachrichtlich: Finanzierungssaldo Kommunen 2017 gemäß Kassenstatistik

Das Land verzeichnete in den Jahren 2012 bis 2016 stets positive Salden von durchschnittlich 162 Euro je Einwohner. Die Kommunen wiesen im gleichen Zeitraum lediglich in 2012 einen negativen Saldo und seitdem kontinuierlich verbesserte Finanzierungssalden aus. Der mittlere Finanzierungssaldo der Kommunen im Zeitraum 2012 bis 2016 betrug 53 Euro je Einwohner. Dem kommunalen Finanzierungssaldo 2017 in Höhe von 291,4 Mio. Euro standen planmäßige Tilgungen von Investitionskrediten in Höhe von 116,4 Mio. Euro gegenüber. Aus dem Finanzierungssaldo des Landes wurde 2017 eine Nettotilgung in Höhe von 190,5 Mio. Euro realisiert.

Insgesamt sind beim Finanzierungssaldo des Landes deutlich stärkere Schwankungen zwischen geraden und ungeraden Jahren festzustellen, der Trendverlauf beider Ebenen ist jedoch parallel und vergleichbar.

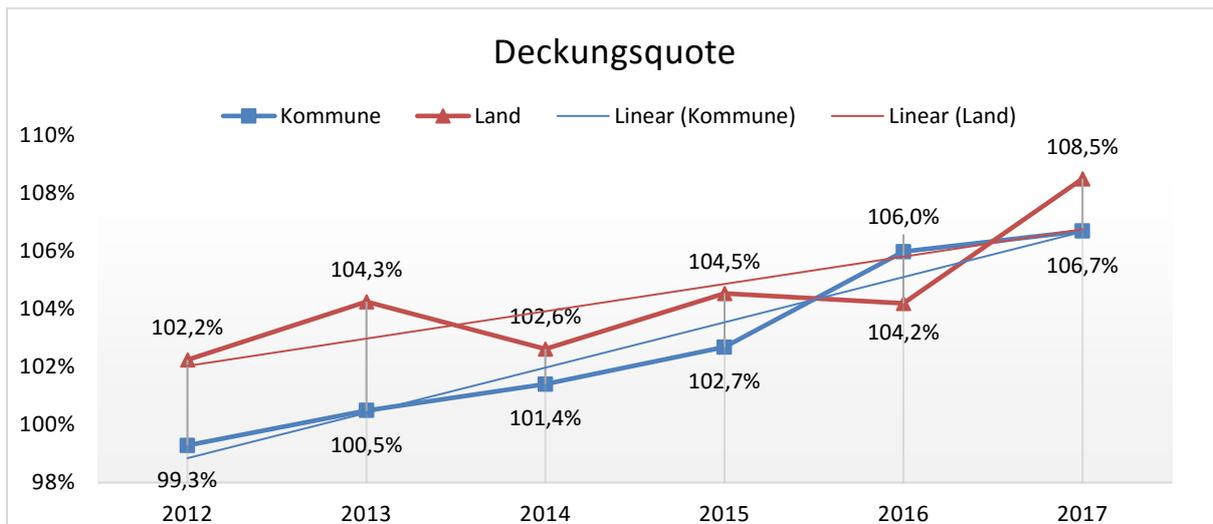
Abbildung 2 (eigene Berechnung)



2. Deckungsquoten

Das Verhältnis von bereinigten Gesamteinnahmen zu bereinigten Gesamtausgaben wird als Deckungsquote bezeichnet. Die Deckungsquote steht in engem inhaltlichen Zusammenhang zum Finanzierungssaldo und bildet diesen in Relation zu den Gesamtausgaben ab. Die Deckungsquote der Kommunen lag 2012 noch bei 99,3 %, und ist seither stets gestiegen. Sie hat sich der Deckungsquote des Landes, die bereits seit dem Jahr 2011 kontinuierlich über 100 % liegt, stark angenähert.

Abbildung 3 (eigene Berechnung)



Bei der Bewertung der unterschiedlichen Entwicklung der Deckungsquoten und der Finanzierungssalden ab dem Jahr 2012 sind die folgenden Sachverhalte zu berücksichtigen:

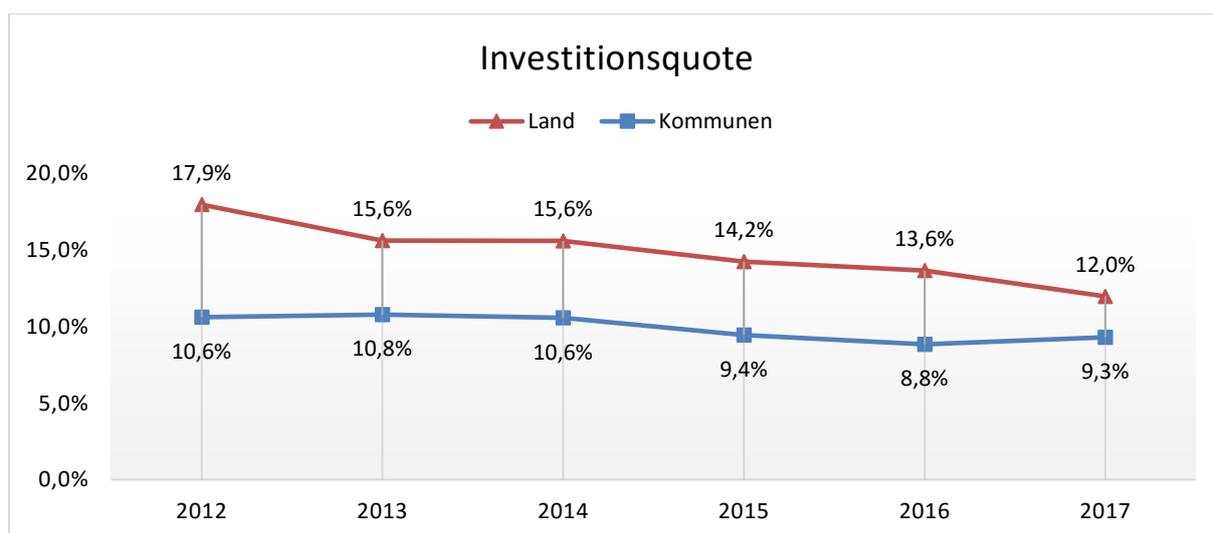
Das Land war in der Lage, aufgrund seiner guten Einnahmen den Kommunen zusätzliche Mittel zur Verfügung zu stellen. Das Land hat die Kommunen an seinen positiven Haushaltsabschlüssen ab 2011 beteiligt und ab 2012 daraus Sonderleistungen in Höhe von 150 Mio. Euro finanziert (100 Mio. Euro Zuführung an das Sondervermögen „Kommunaler Haushaltskonsolidierungsfonds Mecklenburg-Vorpommern“ und 50 Mio. Euro an den „Kommunalen Kofinanzierungsfonds“). Aus den Haushaltsabschluss des Landes 2012/2013 wurden aufgrund der Vereinbarungen des Kommunalgipfels 2013 Sonderhilfen von 100 Mio. Euro finanziert, die in den drei Jahren von 2014 bis 2016 insbesondere nachhaltigen Investitionen dienten. Aus dem Haushaltsabschluss des Landes 2013 erhielten die Kommunen entsprechend der Vereinbarung des Kommunalgipfels 2014 zur vorübergehenden Stärkung ihrer Finanzkraft und zur Haushaltskonsolidierung, einschließlich des Abbaus der Verschuldung, in den Jahren 2014 bis 2017 Beträge von jeweils 40 Mio. Euro außerhalb des Finanzausgleichsgesetzes.

Auch wurden in den letzten Jahren insbesondere bei Investitionsausgaben erhebliche Reste gebildet, von denen auch Förderprogramme zugunsten der Kommunen profitieren werden.

3. Investitionsquote

Die Investitionsquote als Quotient der Investitionsausgaben und der bereinigten Ausgaben sank - trotz guter wirtschaftlicher Rahmenbedingungen - im Betrachtungszeitraum sowohl auf Ebene des Landes als auch der Kommunen.

Abbildung 4 (eigene Berechnung)



Eine unmittelbare Vergleichbarkeit der Quotenhöhe ist hierbei nicht gegeben. Die Abgrenzung zwischen Investitions- und Erhaltungsaufwand unterscheidet sich im kameralen und doppischen System erheblich. In der Doppik werden Aufwendungen zur Erhaltung eher dem laufenden Sachaufwand zugeordnet, die Voraussetzungen für eine Erfassung als Investition sind höher.

Unabhängig von der vorgenannten Abgrenzungsproblematik ist im Entwicklungstrend ein deutlich stärkerer Rückgang der Investitionen des Landes erkennbar, der auch auf den deutlichen und kontinuierlichen Rückgang der Solidarpaktmittel zurückzuführen ist.

Anlage 3-1 enthält einen Vergleich der Investitionsausgaben der Flächenländer im Zeitraum 2012 bis 2016. Zu beachten ist insoweit, dass ein Vergleich durch unterschiedliche Aufgabenzuordnungen/Kommunalisierungsgrade, Finanzkraftverhältnisse sowie Förderkulissen erschwert wird.

4. Schuldenstand

Ein Vergleich der Verschuldung in Zeitreihen und über Ebenen hinweg ist aufgrund der fortschreitenden Ausgliederungen aus den Kernhaushalten und zunehmender Übertragung von Einrichtungen mit öffentlichen Aufgaben nebst ihren Schulden auf Fonds, Einrichtungen und Unternehmen mit eigenem Rechnungswesen (FEU) schwierig.

Um eine weitgehende Vergleichbarkeit der öffentlichen Haushalte wiederherzustellen, sind zusätzlich zu den Kernhaushalten auch die Schulden der Extrahaushalte sowie öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die in rechtlich selbstständiger oder unselbständiger Form mit eigenem Rechnungswesen geführt werden, zu berücksichtigen. Dies geschieht durch die Integration der Schulden der Kernhaushalte und der gesetzlichen Sozialversicherung mit den öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die nach den Kriterien des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG`95) dem Sektor Staat zuzurechnen sind.

Zu den Extrahaushalten des Landes mit Kreditbelastung gehören ausgegliederte Einheiten, wie die Sondervermögen „Kommunaler Aufbaufonds Mecklenburg-Vorpommern“ (KAF M-V) und „Kommunaler Fonds zum Ausgleich konjunkturbedingter Mindereinnahmen Mecklenburg-Vorpommern“ (KAFG M-V). Weiterhin werden Beteiligungen berücksichtigt, sofern sie Schulden beim öffentlichen Bereich haben. Die vom Landesförderinstitut als Treuhänder an die Kommunen ausgereichten Darlehen des KAF M-V werden in der Statistik als Kredite der Kommunen bei Ländern ausgewiesen (Kredite beim öffentlichen Bereich). Extrahaushalte der Gemeinden sind insbesondere kommunale Zweckverbände, aber auch Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die dem Sektor Staat angehören.

Schuldenstand in Mio. Euro

Seit 2006 hat der Landeshaushalt zum Haushaltsausgleich keine neuen Kredite mehr benötigt. Ende 2012 war das Land insgesamt (Kern- und Extrahaushalt) 10.237 Mio. Euro beim öffentlichen und nichtöffentlichen Bereich verschuldet. Im Zeitraum 2012 bis 2017 konnten Schulden in Höhe von ca. 1.287 Mio. Euro getilgt werden (- 12,6 %). Die Zusammensetzung und Höhe der Schulden entwickelte sich wie folgt:

Tabelle 1 (Quelle: StatA MV, Statistischer Bericht L313)

Land (per 31.12.)	2012	2013	2014	2015	2016	2017
nicht öffentliche Schulden	10.222	9.905	9.743	9.512	8.532	8.008
Kredite	5.709	5.493	5.125	4.654	4.162	4.088
Wertpapiersschulden	4.348	4.412	4.617	4.857	4.370	3.920
Kassenkredite	165	-	-	-	-	-
öffentliche Schulden	15	14	12	46	394	942
Kredite	15	14	12	0	332	404
Kassenkredite	-	-	-	46	62	539
<i>(davon CP, EinhK, AK)</i>	-	-	-	-	(62)	(538)
Summe	10.237	9.919	9.755	9.558	8.925	8.950

Die Entwicklung der Gesamtverschuldung des Landes wird am aktuellen Rand durch eine veränderte statistische Berücksichtigung der sogenannten Cashpool-, Einheitskassen- und Amtskassenkredite im öffentlichen Bereich geprägt. Dabei handelt es sich sowohl beim Land als auch bei den Kommunen um keinen wirklichen Zuwachs des Schuldenstandes, denn diesen stehen Forderungen der öffentlichen Haushalte gegenüber, sodass die Vermögensposition der Kern- und Extrahaushalte von Land und Kommunen neutral ist.

Die Kommunen wiesen Ende 2012 Schulden (Kern- und Extrahaushalte) in Höhe von insgesamt 2.479 Mio. Euro auf. Die Gesamtverschuldung der Kommunen stieg von 2012 bis 2017 um 191 Mio. Euro an (+7,7 %). Auch bei ihnen üben die veränderte Berücksichtigung der internen Kassenkredite im öffentlichen Bereich und Neuordnungen in den Extrahaushalten⁶⁰ erheblichen Einfluss auf die Entwicklung der gesamten Verschuldung aus. Die Schulden der Kommunen haben sich wie folgt entwickelt:

Tabelle 2 (Quelle: StatA MV, Statistischer Bericht L313)

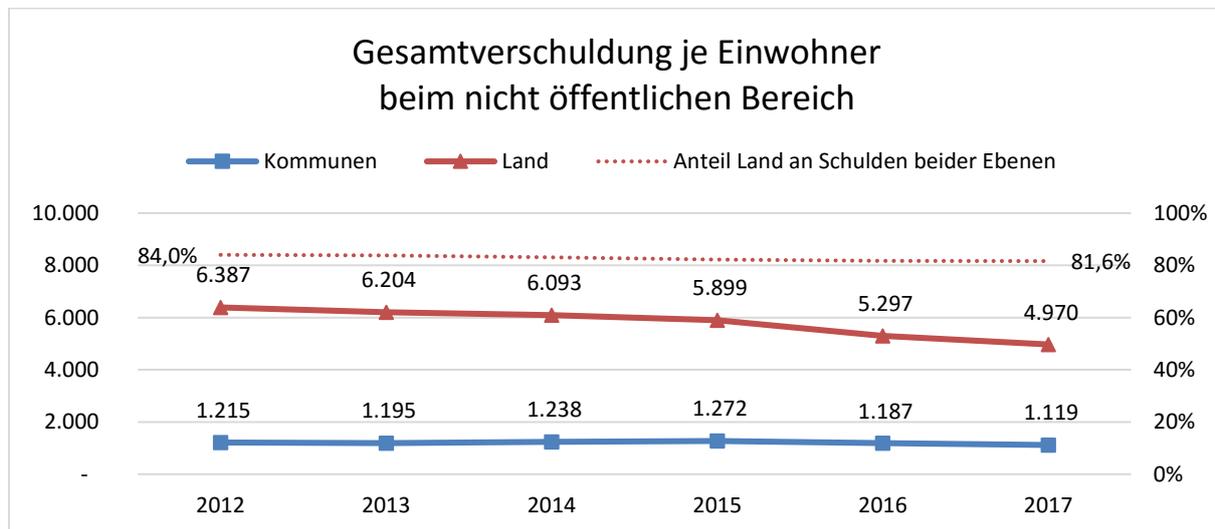
Kommunen (per 31.12.)	2012	2013	2014	2015	2016	2017
nicht öffentliche Schulden	1.944	1.908	1.979	2.050	1.912	1.802
Kredite	1.314	1.269	1.289	1.376	1.321	1.306
Wertpapiersschulden	-	-	-	1	1	1
Kassenkredite	630	638	690	674	590	495
öffentliche Schulden	534	548	524	527	486	867
Kredite	524	516	482	450	409	374
Kassenkredite	10	32	42	77	77	493
<i>(davon CP, EinhK, AK)</i>	-	-	-	-	(53)	(480)
Summe	2.479	2.456	2.504	2.577	2.398	2.669

In der grafischen Darstellung der für die Betrachtung relevanten nicht öffentlichen Verschuldung von Kern- und Extrahaushalten je Einwohner im Vergleich von Land und Kommunen wird eine gleichgerichtete Entwicklung erkennbar.

⁶⁰ Z. B. Aufnahme des Kommunalen Anteilseignerverband der WEMAG in den Berichtskreis der Statistik erhöhte die Kredite der Extrahaushalte in 2015 um 110,8 Mio. Euro. Die statistischen Ämter der Länder teilen die Verschuldung nicht rechnerisch auf die Anteilseigner-Kommunen auf, da diese auch in anderen Ländern liegen können (hier BB), weshalb die Darstellung bei den Kommunen teilweise überzeichnet ist.

Die nicht öffentlichen Schulden beider Ebenen sanken im Zeitraum von 2012 bis 2017. Der Abbau der Verschuldung des Landes war höher, der Anteil des Landes an der Verschuldung beider Ebenen ging von 84,0 % in 2012 auf 81,6 % in 2017 leicht zurück.

Abbildung 5 (Quelle: StatA MV, Statistischer Bericht L313, eigene Berechnung)



Auch im Bereich der Kernhaushalte ist eine gleichgerichtete Entwicklung bei den Schulden außerhalb der besonderen öffentlichen Kassenkredite (Cash-Pooling, Einheitskassen und Amtskassen) festzustellen. Im Kernhaushalt des Landes sanken die Schulden aus Wertpapieren, Krediten und Kassenkrediten (ohne Cash-Pooling, Einheitskassen und Amtskassen) im Zeitraum 2012 bis 2017 um 15,4 %, bei den Kommunen betrug der Rückgang 19,4 %.

Abbildung 6 (Quelle: StatA MV, Statistischer Bericht L313)

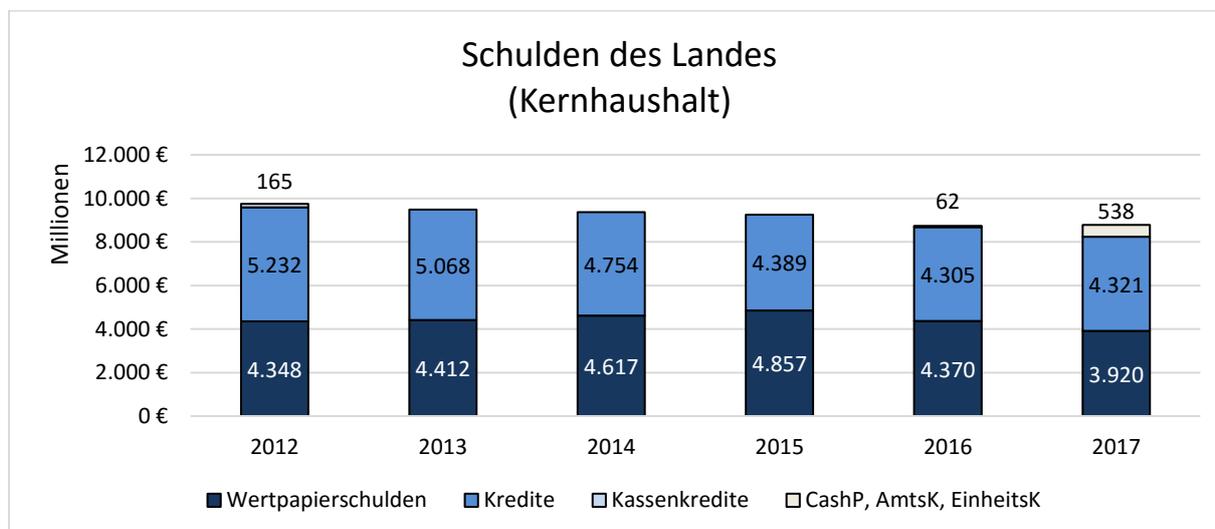
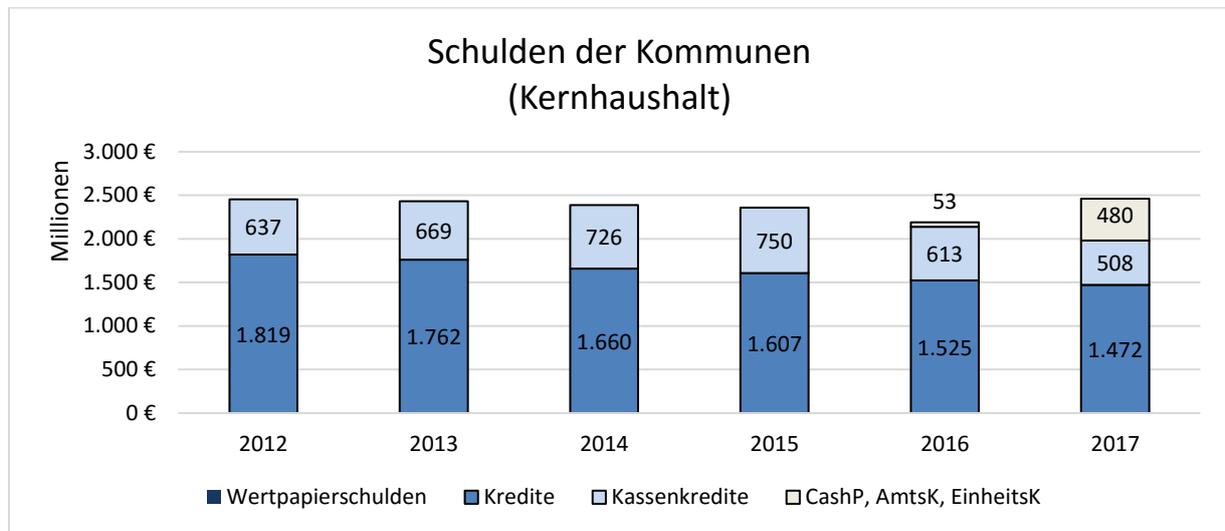


Abbildung 7 (Quelle: StatA MV, Statistischer Bericht L313)**Schulden und Zinsausgaben in Euro je Einwohner**

Die stichtagsbezogene Verschuldung je Einwohner ist im Zeitraum von 2012 bis 2017 beim Land gesunken, bei den Kommunen durch die veränderte Erfassung der Kassenkredite im öffentlichen Bereich leicht gestiegen.

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

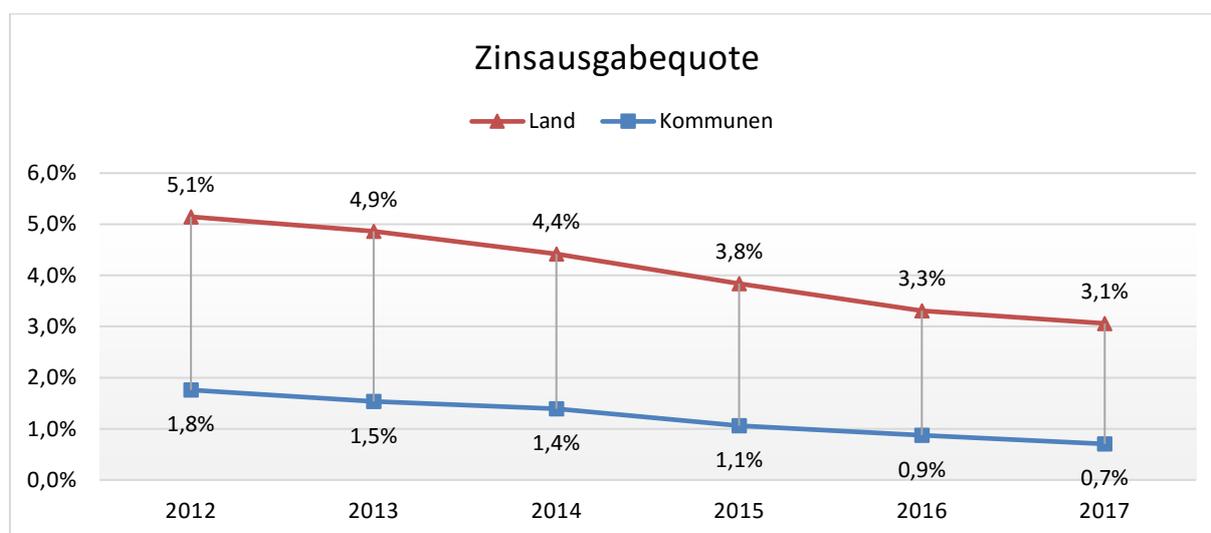
Verschuldung von Land und Kommunen in Euro je Einwohner per 31. Dezember						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Land	6.397	6.213	6.100	5.928	5.541	5.555
Kommunen	1.549	1.538	1.566	1.598	1.489	1.657

Die folgende Tabelle zeigt, dass die Zinsausgaben je Einwohner sowohl bei den Kommunen als auch beim Land weiter stark rückläufig sind. Das Land konnte die Zinsausgaben je Einwohner im Betrachtungszeitraum um 39 % senken, die Kommunen sogar um 56 %. Dies ist auf den Umstand zurück zu führen, dass das Land vor dem Hintergrund des anhaltenden Niedrigzinsniveaus im Rahmen der Umschuldung verstärkt langlaufende Kredite abgeschlossen hat und weiterhin abschließt, um sich dieses Zinsniveau langfristig zu sichern. Die Kommunen nehmen dagegen in höherem Maße kurzlaufende Kassenkredite mit geringeren Zinsen in Anspruch, die jedoch ein höheres Zinsänderungsrisiko beinhalten.

Tabelle 4 (Quelle: eigene Berechnungen)

Zinsausgaben von Land und Kommunen in Euro je Einwohner per 31. Dezember						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Land	229	214	198	176	155	140
Kommunen	43	39	36	28	24	19

Die Zinsausgabequote als Quotient der Zinsausgaben und den bereinigten Gesamtausgaben entwickelte sich bei Land und Kommunen wie folgt:



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

5. Zusammenfassung der Prüfung auf Basis ausgewählter Finanzkennziffern

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

- Die Finanzierungssalden entwickeln sich unter Einbeziehung der Mittel des Kommunalen Ausgleichsfonds (KAFG M-V) bei Land und Kommunen positiv mit steigender Tendenz. Die positive Entwicklung ist bei beiden Ebenen gleich dynamisch. Die unterschiedliche absolute Höhe der positiven Finanzierungssalden ist vor dem Hintergrund der jeweiligen Gesamtvolumina der Haushalte sachlich gerechtfertigt.
- Die Deckungsquote der Kommunen lag 2012 noch bei 99,3 %, und ist seither stetig angestiegen. Sie hat sich im Zeitraum 2012 bis 2017 um 7,4 % erhöht und der Deckungsquote des Landes angenähert, die um 6,3 % stieg. Die Deckungsquoten liegen am aktuellen Rand auf einem vergleichbaren Niveau.

- Die Investitionsquote, deren Vergleichbarkeit aufgrund der unterschiedlichen Haushaltssystematiken bei Land und Kommunen nur eingeschränkt gegeben ist, lässt bei beiden Ebenen eine gleichmäßige, leicht rückläufige Tendenz erkennen.
- Sowohl das Land als auch die Kommunen konnten ihre Verschuldung beim nicht öffentlichen Bereich deutlich zurückführen sowie die Zinsausgaben und Zins-Ausgaben-Quoten senken. Die Verschuldung und Zinsbelastung je Einwohner liegt beim Land weiterhin um ein Vielfaches über der der Kommunen.

Insgesamt zeigen alle Finanzkennziffern eine gleichgerichtete Entwicklung auf. Es ergeben sich keine Hinweise auf eine erheblichen Schiefelage oder eine Auseinanderentwicklung der Ebenen.

Schlussfolgerungen

Die in diesem Bericht durchgeführte Untersuchung in Anwendung des § 7 Absatz 3 FAG M-V zur Überprüfung der Finanzverteilung auf der Basis des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes konzentriert sich sowohl beim Land als auch bei den Kommunen auf die Ermittlung der Deckung der notwendigen Ausgaben außerhalb des KFA. Die durchgeführte Untersuchung in Abschnitt I. des Berichtes führte zu dem Teilergebnis, dass die aus den Netto-Ausgaben-Entwicklungen des Landes und der Kommunen abgeleiteten Ausgleichsbeträge der Jahre 2013 bis 2016 bei einer Durchschnittsbetrachtung eine Anpassung der in § 7 Absatz 3 Satz 1 FAG M-V genannten Finanzverteilung zugunsten des Landes in einem Volumen von 26,06 Mio. Euro indizieren. Die kommunale Beteiligungsquote ist auf 34,163 % anzupassen.

Die Prüfung auf Basis ausgewählter Finanzkennziffern in Abschnitt II. zeigte keinen darüber hinausgehenden Anpassungsbedarf auf. Die Entwicklung der Finanzkennziffern steht einer Umsetzung des rechnerischen Ergebnisses aus Teil I des Berichtes nicht entgegen.

Anlagen:

- 1 Prüfung der Aufgaben- und Ausgabenentwicklung außerhalb des KFABerechnungstabelle zur Entwicklung der verbleibenden Ausgaben ohne Steuern, LFA, BEZ sowie KFA und KAFG M-V
 - 1-2 Analyse der Netto-Ausgaben-Entwicklung und Ableitung eines potenziellen Anpassungsbedarfs
 - 1-3 Ableitung neue Finanzverteilung gemäß Gleichmäßigkeitsgrundsatz ab 01.01.2020
- 2 Prüfung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes auf Basis ausgewählter Finanzkennziffern der Jahre 2012 bis 2016, nachrichtlich 2017 Finanzkennziffern des Landes
 - 2-2 Finanzkennziffern der Kommunen
- 3 Ländervergleiche
 - 3-1 Investitionsausgaben der Flächenländer
 - 3-2 Schulden der Flächenländer beim nicht öffentlichen Bereich
 - 3-3 Schulden der Kommunen beim nicht öffentlichen Bereich

Berechnungstabelle zur Entwicklung der verbleibenden Ausgaben ohne Steuern, LFA, BEZ sowie KFA und KAFG M-V													
Lfd. Nr.	Ist-Daten Haushaltsrechnung Land und Kommunen in Mio. €	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
1	Land	Bereinigte Gesamteinnahmen (ohne Zeile B 1)	6.914,3	7.095,9	7.203,4	7.193,3	6.722,4	7.271,4	7.279,4	7.337,5	7.354,4	7.733,4	7.859,0
2		abzgl. alle Steuern, LFA, BEZ	5.120,7	5.543,5	5.732,0	5.380,5	5.131,0	5.262,9	5.528,0	5.554,6	5.791,4	5.931,5	5.991,8
3		zzgl. im GMG nicht einbezogene Verbundgrundlagen (z.B. Hartz IV-SoBEZ netto, ehemalige IfG-Mittel, Feuerschutzsteuer, Kita-USt, Asyl-USt)	462,6	462,6	462,6	462,6	454,9	445,2	400,8	389,9	382,4	406,2	512,6
4		bereinigte Gesamteinnahmen ohne in Finanzverteilung berücksichtigte Steuern, LFA, BEZ (Summe Zeilen 1 bis 3)	2.256,2	2.014,9	1.934,0	2.275,4	2.046,3	2.453,7	2.152,3	2.172,8	1.945,5	2.208,1	2.379,9
5		Bereinigte Gesamtausgaben (einschl. Zeile A, ohne Zeile B 2)	6.830,2	6.707,2	6.887,7	6.779,4	6.840,5	7.027,5	7.122,6	7.039,6	7.163,4	7.399,7	7.542,1
6		abzgl. KFA laufende Mittel (ohne Zeile B 2)	978,8	1.094,0	1.178,0	1.156,8	977,2	921,7	957,9	1.054,7	1.002,0	1.025,0	1.034,6
7		abzgl. KFA investive Mittel	150,5	156,0	160,4	164,5	142,8	148,0	155,4	156,9	140,8	147,7	147,1
8		bereinigte Gesamtausgaben ohne KFA (Zeile 5 abzgl. Zeilen 6 und 7)	5.700,9	5.457,2	5.549,2	5.458,1	5.720,4	5.957,8	6.009,2	5.828,1	6.020,6	6.227,0	6.360,3
9		verbleibende Netto-Ausgaben ohne KFA und ohne in Finanzverteilung berücksichtigte Steuern, LFA, BEZ (Zeile 8 abzgl. Zeile 4)	3.444,7	3.442,3	3.615,2	3.182,7	3.674,2	3.504,0	3.856,9	3.655,3	4.075,2	4.018,9	3.980,5
10	Kommunen	Bereinigte Gesamteinnahmen (ohne Zeile B 2)	3.709,9	3.850,5	3.974,1	3.919,0	3.880,5	3.984,7	3.890,7	4.097,3	4.208,3	4.341,8	4.616,8
11		abzgl. Gemeindesteuern (in Finanzverteilung berücksichtigt)	623,5	667,5	734,0	715,9	757,4	830,1	861,9	945,8	982,8	1.065,8	1.150,9
12		abzgl. KFA laufende Mittel (ohne Zeile B 2)	978,8	1.094,0	1.178,0	1.156,8	977,2	921,7	957,9	1.054,7	1.002,0	1.025,0	1.034,6
13		abzgl. KFA investive Mittel	150,5	156,0	160,4	164,5	142,8	148,0	155,4	156,9	140,8	147,7	147,1
14		abzgl./zzgl. KAFG-Mittel, weil Finanzverteilung geprüft werden soll	0,0	0,0	0,0	0,0	67,1	70,2	0,0	-34,0	-33,1	-35,1	-35,1
15		bereinigte Gesamteinnahmen ohne Gem.-steuern (in Finanzverteilung berücksichtigt) und KFA sowie KAFG-Mittel (Zeile 10 abzgl. 11 bis 14:)	1.957,1	1.933,1	1.901,7	1.881,8	1.936,0	2.014,7	1.915,4	1.973,9	2.115,8	2.138,4	2.319,3
16		bereinigte Gesamtausgaben (zzgl. Zeile C, ohne Zeile B 1)	3.737,6	3.757,1	3.778,0	3.829,7	3.840,2	3.984,2	3.919,5	4.079,7	4.157,5	4.231,1	4.361,2
17		verbleibende Netto-Ausgaben, ohne Gemeindesteuern (in Finanzverteilung berücksichtigt) und KFA sowie KAFG-Mittel (Zeile 16 abzgl. Zeile 15)	1.780,5	1.824,0	1.876,3	1.947,9	1.904,2	1.969,6	2.004,1	2.105,7	2.041,7	2.092,7	2.041,9
A	Korrekturen	laufende Abführungen des Landes an den Versorgungsfonds (Titel 1107 919.01 bis 2013)	0,0	0,0	0,4	1,6	4,5	7,2	12,0	14,5	0,0	0,0	0,0
B 1		Finanzausgleichsumlage (§ 8 FAG M-V) - Einnahme des Landes von Gemeinden	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	1,5	4,2	5,8	2,4	4,0	3,5
B 2		Finanzausgleichsumlage (§ 8 FAG M-V) - Zuweisung vom Land an Kommunen im Folgejahr	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	1,5	4,2	5,8	2,4	4,0
C		KFA-Zahlungen an Dritte (Titel 613.21 und 613.22 aus 1101 MG 01)	0,0	0,0	1,9	2,4	2,0	3,4	3,6	4,0	4,1	4,2	4,4

Analyse der Netto-Ausgaben-Entwicklung und Ableitung eines potentiellen Anpassungsbedarfs (Angaben in Mio. €)														
Lfd. Nr.	Prüfberechnung		Referenzdaten						Prüfzeitraum					
			2006	2007	Mittelwert 06/07	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Analyse der Netto-Ausgaben-Entwicklung														
1	Land	Netto Ausgaben (lt. Zeile 9 der Anlage 1-1)	3.444,7	3.442,3	3.443,5	3.615,2	3.182,7	3.674,2	3.504,0	3.856,9	3.655,3	4.075,2	4.018,9	3.980,5
2	Kommunen	Netto Ausgaben (lt. Zeile 17 der Anlage 1-1)	1.780,5	1.824,0	1.802,3	1.876,3	1.947,9	1.904,2	1.969,6	2.004,1	2.105,7	2.041,7	2.092,7	2.041,9
3	gesamt	Netto-Ausgaben Land und Kommunen (Summe Zeilen 1 und 2)	5.225,2	5.266,3	5.245,8	5.491,5	5.130,6	5.578,4	5.473,6	5.861,0	5.761,0	6.116,9	6.111,6	6.022,4
4	Land	Entwicklung der Nettoausgaben zum Basiswert			100,00%						106,15%	118,34%	116,71%	115,59%
5	Kommunen	Entwicklung der Nettoausgaben zum Basiswert			100,00%						116,84%	113,29%	116,12%	113,30%
6	gesamt	Entwicklung der Nettoausgaben zum Basiswert			100,00%						109,82%	116,61%	116,51%	114,81%
Ableitung eines potentiellen Anpassungsbedarfs														
7	Land	Abweichung zum Entwicklungspfad gesamt (Zeile 4 - Zeile 6)									-3,67%	1,74%	0,20%	0,79%
8	Kommunen	Abweichung zum Entwicklungspfad gesamt (Zeile 5 - Zeile 6)									7,02%	-3,32%	-0,39%	-1,51%
9	Land	Ausgleichsbetrag für Pfadangleichung (Zeile 7 * Basiswert aus Zeile 1)									-126,4	59,8	7,0	27,2
10	Kommunen	Ausgleichsbetrag für Pfadangleichung (Zeile 8 * Basiswert aus Zeile 2)									126,4	-59,8	-7,0	-27,2
11	Mittelwert der Ausgleichsbeträge im Prüfzeitraum 2013 bis 2016 (Zeile 10)										8,09*			

* Hinweise: Ein positiver Wert spricht für eine Anhebung, ein negativer Wert für eine Absenkung gegenüber der Beteiligungsquote des Referenzzeitraums (2006/2007) von 33,99%.

Aus der Differenz des Ergebnisses des letzten Berichtes von +34,15 Mio. Euro (2018) und den aktuellen +8,09 Mio. Euro (2020) ergibt sich ein Absenkungsbedarf der geltenden Beteiligungsquote im Volumen von 26,06 Mio. €.

Finanzausgleichsleistungen 2020				
Ableitung neue Finanzverteilung gemäß Gleichmäßigkeitsgrundsatz ab 01.01.2020 Absenkung der Finanzausgleichsleistungen um 26,06 Mio. Euro*		Beteiligungsquote Kommunen		Differenz (34,163% zu 34,496%)
		§ 7 Abs. 3 S. 1 FAG M-V 2018	neue Quote	
A. Ausgangsdaten (HHPI.-Entwurf 2020 auf Basis Steuerschätzung Mai 2019)				
1	Kommunen (Gemeindesteuern)	1.348,0	1.348,0	-
2	Land (Steuern, LFA, BEZ in Abgrenzung § 7 Abs. 1 und 2 FAG M-V) in Zeile 2 blieben gemäß § 7 Abs. 2 FAG M-V unberücksichtigt: - IfG-Anteil der Solidarpakt-SoBEZ (ab 2020 aus Erhöhung Länderanteil Umsatzsteuer) - Hartz IV-SoBEZ (netto) - Umsatzsteuer für KiTa-Betriebskosten - Feuerschutzsteuer - Umsatzsteuer für Asylbelastungen (Integrationspauschale 2016-19 und UMA bis 2019) - Umsatzsteuer für Asylbelastungen (Spitzabrechnungen 2016-2018, Abschläge 2018 und 2019) - Grunderwerbsteuer/ Straßenbau - Umsatzsteuer für KiTa-Qualitäts- u. -Teilhabeverbesserungsgesetz (2019-2021)	6.486,4 (195,3) (54,9) (16,1) (8,6) (19,9) (9,4) (30,0) (18,8)	6.486,4 (195,3) (54,9) (16,1) (8,6) (19,9) (9,4) (30,0) (18,8)	- - - - - - - -
3	Einnahmen insgesamt (Zeile 1 + Zeile 2)	7.834,4	7.834,4	-
B. Fortschreibung der Finanzverteilung nach Gleichmäßigkeitsgrundsatz (GMG)				
4	Beteiligungsquote Kommunen	34,496%	34,163%	-0,333%
5	Beteiligungsquote Land	65,504%	65,837%	0,333%
6	Anteil Kommunen nach GMG insgesamt (Zeile 3 * Zeile 4)	2.702,57	2.676,48	-26,09
7	Anteil Land nach GMG insgesamt (Zeile 3 * Zeile 5)	5.131,87	5.157,96	26,09
8	KFA (Basiswert) (Differenz der Zeilen 6 und 1 bzw. 2 und 7)	1.354,57	1.328,48	-26,09
9	nachrichtlich: durchschnittliche Verbundquote in % (Zeile 8 / Zeile 2)	20,88306775%	20,48086425%	-0,40220350%

* Die Absenkung um 26,06 Mio. Euro ergibt sich aus der Differenz der Anpassungsbedarfe von 34,15 Mio. Euro (2018) und 8,09 Mio. Euro (2020)

Prüfung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes auf Basis ausgewählter Finanzkennziffern der Jahre 2010 bis 2016											
Lfd. Nr.	Finanzkennziffern des Landes	Beträge								Veränderung	
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (nachr.)	2016 zu 2014	2016 zu 2012
	Einwohner am 31. Dezember	1.642.327	1.606.899	1.600.327	1.596.505	1.599.138	1.612.362	1.610.674	1.611.119	0,7%	0,6%
	Einwohner-Differenz zum Vorjahr		-35.428	-6.572	-3.822	2.633	13.224	-1.688	445		
A)		Haushaltsergebnis (Ist) in Mio. €									
1.	Bereinigte Gesamteinnahmen	6.723	7.273	7.284	7.343	7.357	7.737	7.863	7.991	6,9%	7,9%
2.	Bereinigte Gesamtausgaben ¹	6.840	7.028	7.124	7.044	7.169	7.402	7.546	7.388	5,3%	5,9%
3.	Finanzierungssaldo	-117	244	160	299	188	335	316	604	68,7%	98,3%
4.	Nettotilgung des Landes	0	100	100	200	100	60	190	191	90,2%	90,2%
5.	Zinsausgaben	381	367	367	342	317	284	250	225	-21,2%	-31,9%
6.	Schulden insgesamt	10.291	10.192	10.237	9.919	9.755	9.558	8.925	8.950	-8,5%	-12,8%
B)		Haushaltsergebnis (Ist) in € je Einwohner									
1.	Bereinigte Gesamteinnahmen	4.094	4.526	4.551	4.600	4.600	4.799	4.882	4.960	6,1%	7,3%
2.	Bereinigte Gesamtausgaben ¹	4.165	4.374	4.452	4.412	4.483	4.591	4.685	4.585	4,5%	5,2%
3.	Finanzierungssaldo	-71	152	100	188	117	208	196	375	67,5%	97,0%
4.	Nettotilgung des Landes	0	62	62	125	63	37	118	118	88,8%	89,0%
5.	Zinsausgaben	232	228	229	214	198	176	155	140	-21,7%	-32,3%
6.	Schulden insgesamt	6.266	6.343	6.397	6.213	6.100	5.928	5.541	5.555	-9,2%	-13,4%
C)		finanzwirtschaftliche Quoten									
1.	Deckungsquote ²	98,3%	103,5%	102,2%	104,3%	102,6%	104,5%	104,2%	108,2%	1,6 Proz.-punkte	2 Proz.-punkte
2.	Zins-Ausgaben-Quote ³	5,6%	5,2%	5,1%	4,9%	4,4%	3,8%	3,3%	3,1%	-1,1 Proz.-punkte	-1,8 Proz.-punkte
3.	Investitionsquote ⁴	17,4%	18,3%	17,9%	15,6%	15,6%	14,2%	13,6%	12,1%	-1,9 Proz.-punkte	-4,3 Proz.-punkte

¹ einschl. laufende Abführungen Land an Versorgungsfonds (Titel 1107 919.01, ab 2014 in den bereinigten Ausgaben enthalten)

² Verhältnis Bereinigte Gesamteinnahmen zu Bereinigte Gesamtausgaben

³ Verhältnis Zinsausgaben zu Bereinigte Gesamtausgaben

⁴ Verhältnis der Investitionsausgaben zu Bereinigte Gesamtausgaben

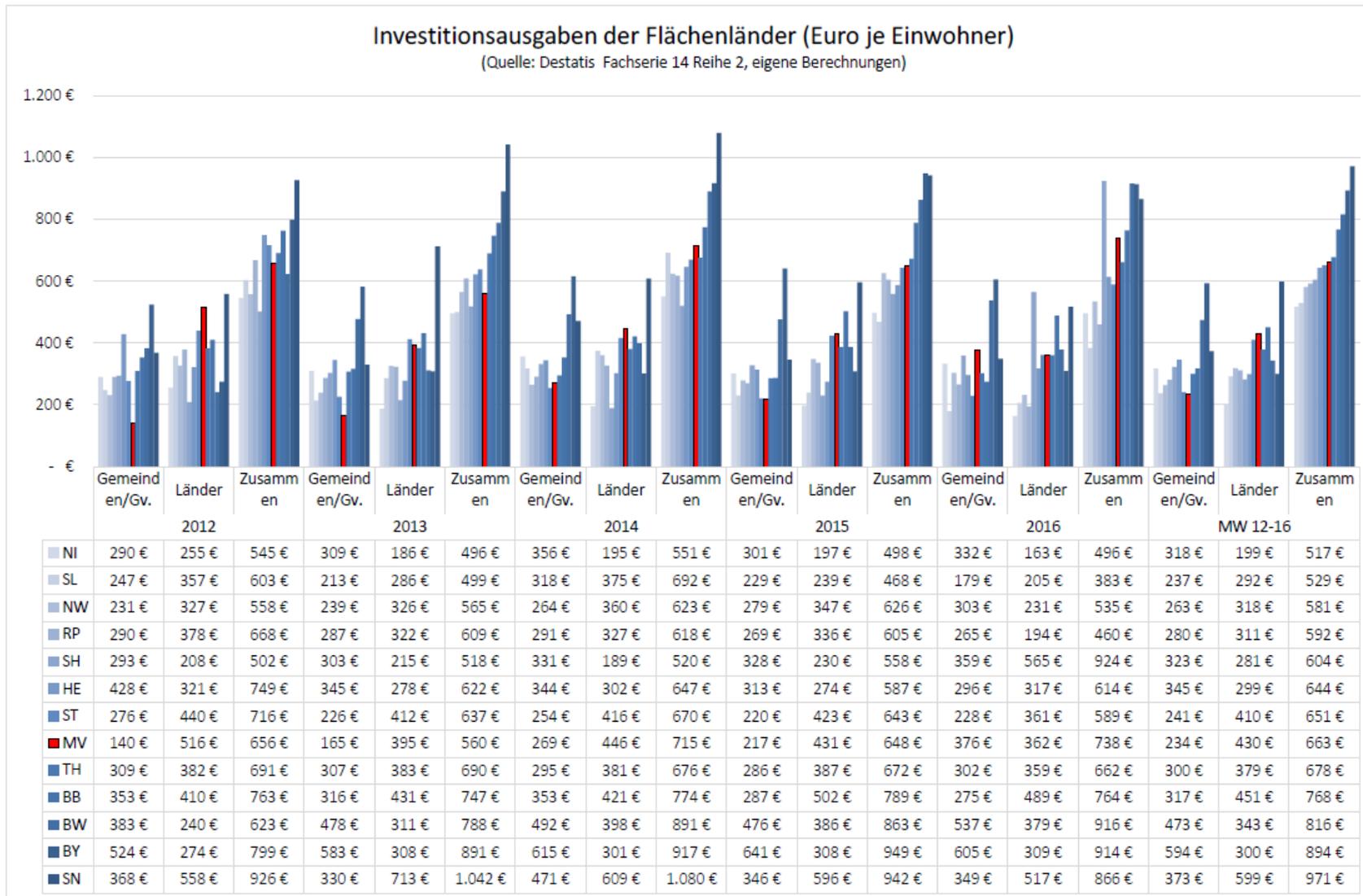
Prüfung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes auf Basis ausgewählter Finanzkennziffern der Jahre 2010 bis 2016											
Lfd. Nr.	Finanzkennziffern der Kommunen	Beträge								Veränderung	
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (nachr.)	2016 zu 2014	2016 zu 2012
	Einwohner am 31. Dezember	1.642.327	1.606.899	1.600.327	1.596.505	1.599.138	1.612.362	1.610.674	1.611.119	0,7%	0,6%
A)		bis 2016: Rechnungsergebnis (Ist) in Mio. €							Kasse		
1.	Bereinigte Gesamteinnahmen	3.880	3.986	3.892	4.101	4.214	4.344	4.621	4.650	9,7%	18,7%
2.	Bereinigte Gesamtausgaben	3.839	3.982	3.920	4.081	4.156	4.231	4.360	4.359	4,9%	11,2%
3.	Finanzierungssaldo	41	3	-28	20	58	113	261	291	347,2%	./.
4.	Planmäßige Tilgung Investitionskredite	./.	./.	./.	./.	./.	./.	./.	116	./.	./.
5.	Zinsausgaben	80	78	69	63	58	45	38	31	-34,0%	-44,6%
6.	Schulden insgesamt	2.535	2.469	2.479	2.456	2.504	2.577	2.398	2.669	-4,2%	-3,3%
B)		bis 2016: Rechnungsergebnis (Ist) in € je Einwohner							Kasse		
1.	Bereinigte Gesamteinnahmen	2.363	2.480	2.432	2.569	2.635	2.694	2.869	2.886	8,9%	18,0%
2.	Bereinigte Gesamtausgaben	2.338	2.478	2.450	2.556	2.599	2.624	2.707	2.706	4,2%	10,5%
3.	Finanzierungssaldo	25	2	-17	13	36	70	162	181	344,0%	./.
4.	Planmäßige Tilgung Investitionskredite ¹	./.	./.	./.	./.	./.	./.	./.	72	./.	./.
5.	Zinsausgaben	49	48	43	39	36	28	24	19	-34,5%	-45,0%
6.	Schulden insgesamt	1.544	1.536	1.549	1.538	1.566	1.598	1.489	1.657	-4,9%	-3,9%
C)		finanzwirtschaftliche Quoten									
1.	Deckungsquote ²	101,1%	100,1%	99,3%	100,5%	101,4%	102,7%	106,0%	106,7%	4,6 Proz.-punkte	6,7 Proz.-punkte
2.	Zins-Ausgaben-Quote ³	2,1%	2,0%	1,8%	1,5%	1,4%	1,1%	0,9%	0,7%	-0,5 Proz.-punkte	-0,9 Proz.-punkte
3.	Investitionsquote ⁴	15,9%	15,8%	10,6%	10,8%	10,6%	9,4%	8,8%	9,3%	-1,7 Proz.-punkte	-1,8 Proz.-punkte

¹ Daten werden in der Kassenstatistik erst seit dem Jahr 2017 ausgewiesen.

² Verhältnis Bereinigte Gesamteinnahmen zu Bereinigte Gesamtausgaben

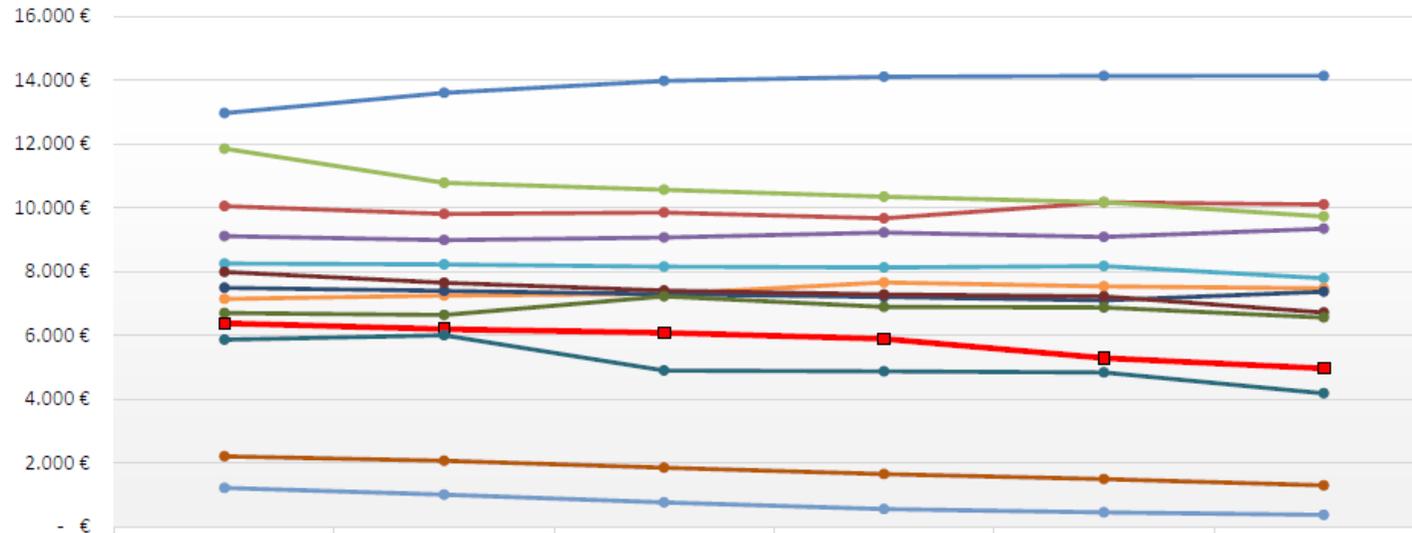
³ Verhältnis Zinsausgaben zu Bereinigte Gesamtausgaben

⁴ Verhältnis der Investitionsausgaben zu Bereinigte Gesamtausgaben



Schulden der Flächenländer beim nicht öffentlichen Bereich je Einwohner

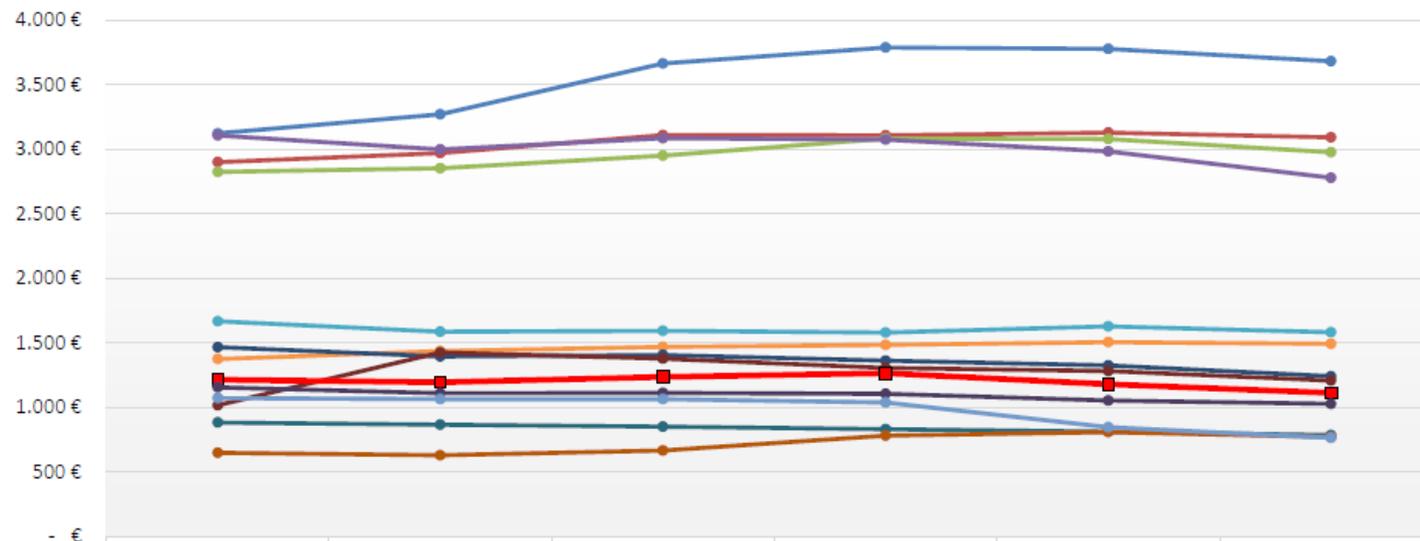
(Kern- und Extrahaushalte, Quelle: Destatis 71321-006, eigene Berechnungen)



	31.12.2012	31.12.2013	31.12.2014	31.12.2015	31.12.2016	31.12.2017
Saarland	12.975 €	13.607 €	13.987 €	14.115 €	14.140 €	14.145 €
Schleswig-Holstein	10.058 €	9.812 €	9.861 €	9.676 €	10.180 €	10.111 €
Nordrhein-Westfalen	11.864 €	10.794 €	10.570 €	10.353 €	10.185 €	9.734 €
Sachsen-Anhalt	9.121 €	8.996 €	9.078 €	9.237 €	9.091 €	9.352 €
Rheinland-Pfalz	8.260 €	8.235 €	8.166 €	8.134 €	8.180 €	7.798 €
Niedersachsen	7.150 €	7.253 €	7.306 €	7.667 €	7.546 €	7.485 €
Thüringen	7.498 €	7.404 €	7.304 €	7.210 €	7.106 €	7.380 €
Brandenburg	7.996 €	7.653 €	7.410 €	7.295 €	7.233 €	6.724 €
Hessen	6.704 €	6.651 €	7.232 €	6.901 €	6.882 €	6.566 €
Mecklenburg-Vorpommern	6.388 €	6.206 €	6.094 €	5.898 €	5.298 €	4.972 €
Baden-Württemberg	5.869 €	6.010 €	4.907 €	4.881 €	4.848 €	4.189 €
Bayern	2.215 €	2.074 €	1.858 €	1.658 €	1.504 €	1.306 €
Sachsen	1.227 €	1.017 €	775 €	562 €	454 €	381 €

Schulden der Kommunen beim nicht öffentlichen Bereich je Einwohner

(Kern- und Extrahaushalte, Quelle: Destatis 71321-006, eigene Berechnungen)



	31.12.2012	31.12.2013	31.12.2014	31.12.2015	31.12.2016	31.12.2017
Saarland	3.125 €	3.271 €	3.667 €	3.790 €	3.780 €	3.683 €
Rheinland-Pfalz	2.902 €	2.973 €	3.112 €	3.108 €	3.130 €	3.093 €
Nordrhein-Westfalen	2.826 €	2.855 €	2.952 €	3.084 €	3.080 €	2.978 €
Hessen	3.108 €	3.000 €	3.088 €	3.076 €	2.985 €	2.781 €
Niedersachsen	1.669 €	1.588 €	1.595 €	1.581 €	1.629 €	1.584 €
Schleswig-Holstein	1.376 €	1.438 €	1.471 €	1.485 €	1.507 €	1.494 €
Sachsen-Anhalt	1.468 €	1.397 €	1.408 €	1.363 €	1.326 €	1.243 €
Thüringen	1.018 €	1.427 €	1.378 €	1.308 €	1.284 €	1.209 €
Mecklenburg-Vorpommern	1.215 €	1.195 €	1.238 €	1.266 €	1.181 €	1.114 €
Bayern	1.157 €	1.112 €	1.114 €	1.108 €	1.056 €	1.029 €
Brandenburg	884 €	867 €	853 €	832 €	814 €	787 €
Baden-Württemberg	650 €	630 €	667 €	782 €	810 €	772 €
Sachsen	1.073 €	1.066 €	1.066 €	1.040 €	847 €	765 €