

Städte- und Gemeindetag Mecklenburg - Vorpommern e.V.



Städte- und Gemeindetag M-V, Bertha-von-Suttner-Straße 5, 19061 Schwerin

Vorsitzender des Innenausschusses
des Landtages Mecklenburg-Vorpommern
Herrn MdL Dr. Gottfried Timm
Lennéstr. 1 (Schloss)

19053 Schwerin

Vorab per Mail
innenausschuss@landtag-mv.de

Aktenzeichen/Zeichen: 9.05.17/Dei
Bearbeiter: Herr Deiters
Telefon: (03 85) 30 31-212
Email: deiters@stgt-mv.de

Schwerin, 2009-08-31

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Landtages zum Gesetzentwurf zur Neugestaltung des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) und zur Änderung anderer Gesetzes am 10. September 2009

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Dr. Timm,
sehr geehrter Damen und Herren Abgeordnete,

wir danken Ihnen für die Einladung zur heutigen Anhörung.

Wegen des Umfangs der gesetzlichen Änderungen, der begrenzten Redezeit und um Wiederholungen mit den Beiträgen der anderen Sachverständigen zu vermeiden, beschränken wir unseren mündlichen Vortrag auf eine Zusammenfassung zu den vorrangigen Fragen der Angemessenheit der Finanzausgleichsleistungen und den wesentlichen neuen internen Verteilungsregelungen. Die umfangreicheren schriftlichen Ausführungen geben die vollständige Position des Städte- und Gemeindetages wieder. Die Ausführungen sind das Ergebnis intensiver verbandsinterner Beratungen in den Gremien unseres Verbandes.

A. Zusammenfassende Feststellungen

I. Höhe der Finanzausgleichsleistungen

1. Keine aufgabengerechte, angemessene Finanzausstattung

Der Entwurf verfehlt das Ziel, den Städten, Gemeinden und Landkreisen in den Jahren 2010 und 2011 eine aufgabengerechte, angemessene Finanzausstattung zu gewähren.

In den nächsten beiden Jahren, in denen die Ausgaben für die Kosten der Unterkunft um 30 % steigen, sich die Ausgaben für die Kitas (Erzieherinnentarife und Übernahme von Elternbeiträgen), die Personalausgaben erhöhen und die Gemeinden Steuerausfälle von 170 Mio. € auffangen müssen, sollen mit dem Gesetzentwurf gleich-

Kommunaler Spitzenverband für alle Städte und Gemeinden

Geschäftsstelle:
Haus der kommunalen Selbstverwaltung
Bertha-von-Suttner-Straße 5
19061 Schwerin

Telefon: (03 85) 30 31-210
Fax: (03 85) 30 31-244
E-Mail: sgt@stgt-mv.de
Internet: <http://www.stgt-mv.de>

Konto:
Sparkasse Mecklenburg-Schwerin
BLZ: (140 520 00) Nr. 31 001 2597

Seite 1

zeitig die Gelder aus dem Finanzausgleich gegenüber diesem Jahr um 171 Mio. € 2010 und 229 Mio. € 2011 sinken.

Für die kreisfreien Städte sind dies durchschnittlich 2010 6 %, 2011 10 % weniger als in diesem Jahr. Eine Stärkung der Zentren sieht anders aus.

Die kreisangehörigen Gemeinden verlieren im Durchschnitt 2010 21 %, 2011 26 %! Dazu sollen sie auch noch die Verluste der Landkreise von 2010 12 % und 2011 17 % mit den Kreisumlagen auffangen.

Das geht einfach nicht.

Ab dem 1. September haben die Städte und Gemeinden mit dem Haushaltserlass die voraussichtlichen gemeindeschaffen Zahlen für 2010 erhalten. Ungewiss ist zwar noch, wie stark die Kreisumlagen steigen werden. **Wir bitten dennoch jeden Abgeordneten des Landtages, sich vor seiner Entscheidung über den vorliegenden Gesetzentwurf in den Städten und Gemeinden ein Bild über die Auswirkungen zu machen. Was kann die Gemeinde noch und was geht nicht mehr bei diesen geringen Landeszuweisungen?**

2. Bisher keine Abwägung der Auswirkungen auf die Leistungen der Kommunen für die Bürger unseres Landes

Eine sachgerechte Abwägung der fiskalischen Interessen des Landes einerseits und der Kommunen andererseits hat im bisherigen Gesetzgebungsverfahren nicht stattgefunden. Die Auswirkungen der mit der Fortschreibung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes verbundenen Verringerungen der Finanzausgleichsleistungen auf die kommunalen Haushalte in den künftigen Jahren wurden im bisherigen Gesetzgebungsverfahren noch nicht untersucht. Eine Schätzung der Entwicklung der Fehlbeträge in den kommunalen Haushalten hat nicht stattgefunden. Stattdessen wurde auch nach dem Bekanntwerden der in dem Umfang bisher nicht dagewesenen Einnahmeeinbrüche bei Land und Kommunen durch die Wirtschafts- und Finanzkrise der Gleichmäßigkeitsgrundsatz unverändert beibehalten. Technokratisch wurden die neuen Zahlen in die Gleichungen eingesetzt, ohne Rücksicht auf die Auswirkungen auf Investitionsmöglichkeiten, Unterstützung von Jugendclubs, Vereinen, Beratungsstellen, Erhalt von gemeindlichen Einrichtungen, Bibliotheken, usw. Die Verschiebung der Abrechnung des Jahres 2009 im Verbundquotengesetzentwurf führt zu keiner nachhaltigen Entlastung. Die Landesregierung hat nicht dargelegt, ob den Kommunen die rechtmäßige Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben mit der künftigen Finanzausstattung überhaupt noch möglich ist, oder ob die Finanzausstattung die Kommunen zwingt, geltendes Recht zu verletzen.

Wir bitten deshalb um Verständnis, dass wir in dieser Stellungnahme vorrangig nicht auf die guten Veränderungen im Gesetzentwurf gegenüber dem Status quo eingehen, die es gleichwohl gibt. Dies haben wir in unserer Stellungnahme zum Ressortentwurf bereits getan. Wir konzentrieren uns darauf Ihnen darzulegen, an welchen Punkten noch dringender Veränderungsbedarf vor der Beschlussfassung besteht.

3. Bedenken und Vorschläge der kommunalen Verbände bisher kaum berücksichtigt – Landtag muss nachbessern

Der Regierungsentwurf (LT DS 5/2685) ist nur unwesentlich auf die von uns gegenüber dem Ressortentwurf des Innenministers vom 12.05.2009 und dem Entwurf ei-

Kommunaler Spitzenverband für alle Städte und Gemeinden

Geschäftsstelle:
Haus der kommunalen Selbstverwaltung
Bertha-von-Suttner-Straße 5
19061 Schwerin

Telefon: (03 85) 30 31-210
Fax: (03 85) 30 31-244
E-Mail: sgt@stgt-mv.de
Internet: <http://www.stgt-mv.de>

Konto:
Sparkasse Mecklenburg-Schwerin
BLZ: (140 520 00) Nr. 31 001 2597

nes Gesetzes über die Verbundquoten in den Jahren 2009 und 2010 vom 29.05.2009 Bedenken und Vorschläge eingegangen. Die Städte und Gemeinden appellieren an die Mitglieder des Landtages den Gesetzentwurf nachzubessern.

4. Entwurf entspricht nicht den Entschlüssen des Landtages

Wir bitten den Innenausschuss, dem Landtag Folgendes zu empfehlen: Festzustellen, dass der vorgelegte Regierungsentwurf nicht den Aufträgen der Entschlüssen des Landtages vom 15.12.2005 und vom 5.4.2006 gerecht wird, im Finanzausgleichsgesetz das 2-Quellen-Modell zu verankern, das den Kommunen eine aufgabengerechte Finanzausstattung gewährleistet. Dabei hätte auch der Entwicklung des Landeshaushaltes Rechnung getragen werden können. Stattdessen wird in der Höhe der Finanzausgleichsleistungen der bisherige Status Quo fortgeschrieben, der eine in erster Linie einnahmeorientierte Berechnung der Finanzausgleichsleistungen vorsieht.

5. Keine Aufgabenentlastung der Kommunen, keine Aufgabenkritik des Landes

Ohne eine gleichzeitige **Aufgabenkritik** des Landes und gleichzeitige Ausgabenentlastungen der Kommunen wird der Landtag mit dem Gesetzentwurf die politischen Lasten unbequemer Entscheidungen auf die ehrenamtlichen Vertretungen in den Städten, Gemeinden und Landkreisen abschieben. Dem Rückgang der FAG-Mittel stehen **keine entsprechenden Ausgabenentlastungen** weder in Fachgesetzen noch in den geplanten Strukturänderungen durch die Verwaltungs- und Funktionalreform gegenüber, die die Verringerungen der Finanzausgleichsleistungen an die Kommunen in den nächsten Jahren rechtfertigen könnten.

6. Kommunale Aufgaben werden vernachlässigt, einseitiger Fokus auf die Sanierung des Landeshaushaltes

Mit der Fortschreibung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes, und der Entscheidung gegen zusätzliche Aufstockungsbeträge und eine Erhöhung der Beteiligungsquote wird weiter der Sanierung des Landeshaushaltes Vorrang vor der aufgabengerechten Finanzausstattung der Kommunen eingeräumt. Die für den Landeshaushalt positiven Auswirkungen, die sich auch in Konsolidierungserfolgen in Zeiten der Finanzkrise widerspiegeln, belasten die kommunalen Haushalte. Sie führen dazu, dass das Land im Rahmen des Länderfinanzausgleichs jährlich mehrere Mio. € an die höher verschuldeten Länder wie z.B. Sachsen-Anhalt oder Schleswig-Holstein abgeben muss. Diese Gelder stehen für die Entwicklung im Land nicht mehr zur Verfügung.

7. Gleichmäßigkeitsgrundsatz ist ein Schönwetterprinzip – Landtag wird aufgefordert, seine Zusagen zur Einführung des 2-Quellen-Modells einzuhalten

Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz ist ein Schönwetterprinzip! Er verstößt gegen das Ziel, bei der Haushaltspolitik dem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht Rechnung zu tragen. In Boom-Zeiten bekommen die Kommunen mehr Geld, in Krisenzeiten lässt das Land die Kommunen im Regen stehen. Das begünstigt übersteigertes Wachstum und verlängert und verstärkt Krisensituationen.

Der Städte- und Gemeindetag fordert deshalb nach wie vor die Umgestaltung des Finanzausgleichs nach dem **2-Quellen-Modell**. Auch Thüringen und Sachsen-Anhalt

gehen diesen Weg. Brandenburg hat im Übrigen den Gleichmäßigkeitsgrundsatz schon wieder abgeschafft. Man wird dies bei uns aber wegen der notwendigen Berechnungen nicht mehr zum 1.1.2010 hinbekommen. Die Fortschreibung des bisherigen FAG ist aber auch keine Lösung, weil damit auch der Gleichmäßigkeitsgrundsatz fortgeschrieben wird. Hilfsweise, bis zur Verankerung des 2-Quellen-Modells, sollte deshalb im FAG 2010 zumindest dem Ziel der Kommunen Rechnung getragen werden, eine verlässlichere aufgabengerechte Finanzausstattung auch in Krisenzeiten zu erhalten, um die eigenen Einnahmeeinbußen abzufedern und den Kommunen die Mittel zu geben, die höheren Soziallasten zu tragen und weiter investieren zu können. Voraussetzung ist jedoch, dass das Land den Kommunen im FAG 2010 und 2011 mehr Geld überweist. Vielleicht hilft ja der vom finanzpolitischen Sprecher der CDU-Fraktion erwartete positive Jahresabschluss 2009 im Landeshaushalt dort ein Stück weiter. Auf jeden Fall lassen sich dann auch Verteilungsfragen im FAG leichter regeln als unter den drastischen Reduzierungen der Finanzausgleichsleistungen nach dem vorliegenden Gesetzentwurf. Zur Höhe der notwendigen Aufstockung haben wir in der ausführlichen Stellungnahme Ausführungen gemacht. Maßstab könnte die mittelfristige Finanzplanung der Landesregierung vor der Mai-Steuerschätzung 2009 sein, um den Kommunen Verlässlichkeit und Planbarkeit in der Krise zu gewährleisten.

Der Begründung zur Fortschreibung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes im Gesetzentwurf widersprechen wir.

- Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz ist ein Schönwetterprinzip! In schlechten Zeiten funktioniert er nicht, denn er gewährt den Kommunen keine aufgabengerechte Finanzausstattung mehr.
- Er garantiert in schlechten Zeiten keine ausgewogene Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen.
- Das Land entzieht sich damit der Verpflichtung, über Aufgabenentlastungen der Kommunen nachzudenken und die Kommunen in wirtschaftlich schwierigen Zeiten besonders zu stützen, damit sie ihre hohen Sozialausgaben tragen und gleichzeitig investieren können. Nur die Konjunkturpakete des Bundes verhindern zur Zeit Schlimmeres.
- Das Überprüfungsverfahren nach § 5 FAG ist – in der bisher angewendeten Form – kein geeignetes Korrektiv. Denn es ist ausschließlich vergangenheitsbezogen, enthält keine Prognosen zur künftigen Entwicklung, blendet wichtige Bereiche wie die Investitionen oder die kommunale Verschuldung auch in den Nebenhaushalten aus. Die Ausgaben der Kommunen sind durch die zunehmenden Ausgliederungen an Zweckverbände, Eigenbetriebe, Eigengesellschaften, die bei den Haushaltsdaten nicht mehr abgebildet werden, unterzeichnet.
- Der Pro-Kopf-Vergleich der Zuweisungen mit den anderen neuen Ländern ist kein Indiz für eine ausreichende Finanzausstattung. Pro-Kopf-Vergleiche blenden Entwicklungen und Besonderheiten aus (s. auch die Pro-Kopf-Vergleiche der Abgeordnetenzahlen in den Landesparlamenten). Die Aufgabenzuweisungen und der Kommunalisierungsgrad sind nicht berücksichtigt. Einrichtungen und Aufgaben von überregionaler Bedeutung müssen in anderen Ländern nicht vollständig von den Kommunen finanziert werden (Theater, Flughafen, Messe, Hafen, etc.). Die höheren Finanzbedarfe für die größere Flächenausdehnung (z.B. ÖPNV, Schulen, Ver- und

Kommunaler Spitzenverband für alle Städte und Gemeinden

Geschäftsstelle:
Haus der kommunalen Selbstverwaltung
Bertha-von-Suttner-Straße 5
19061 Schwerin

Telefon: (03 85) 30 31-210
Fax: (03 85) 30 31-244
E-Mail: sgt@stgt-mv.de
Internet: <http://www.stgt-mv.de>

Konto:
Sparkasse Mecklenburg-Schwerin
BLZ: (140 520 00) Nr. 31 001 2597

Entsorgungseinrichtungen, Beratungsdienste, Kreis- und Gemeindestraßen), die höheren Ausgaben für Sozialhilfe und die Kosten der Unterkunft im SGB II wegen des geringeren Einkommensniveaus und der deutlich höheren Quote an sogenannten Aufstockern im SGB II, die höhere Quote an Langzeitarbeitslosen und vor allem das erheblich niedrigere eigene Steueraufkommen wegen der geringeren Wirtschaftskraft. Auch der Anteil der auf Hilfe und Unterstützung angewiesenen Menschen ist in Mecklenburg-Vorpommern höher als in den anderen Bundesländern. Ganz einfach deshalb, weil die Abwanderung hier höher ist und die Hilfsbedürftigen eher hier bleiben. Natürlich sind aber auch die Kosten der im Vergleich zu den anderen Ländern besonders guten Ausstattung mit Kinderbetreuungseinrichtungen in Mecklenburg-Vorpommern höher. Von den Öffnungszeiten, den Rechtsansprüchen auf Betreuung und der Inanspruchnahme von Kindertagesbetreuung sind wir in Mecklenburg-Vorpommern Spitzenreiter. Das ist gut so. Aber wenn das Land das auch will, muss es dafür den Gemeinden auch mehr Geld geben als die anderen Länder! Im Ergebnis kann man aber aus dem reinen Zahlenvergleich nicht herleiten, dass die Finanzausstattung der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern besser ist als die in anderen Ländern. Die Unzulänglichkeit dieser Pro-Kopf-Vergleiche ist bereits bei der 6. Änderung des FAGs von Herrn Abgeordneten Ringguth erkannt worden (Zitat vom 15.12.2005 „*Warum muss denn Mecklenburg-Vorpommern mehr als doppelt so viel je Einwohner an die Kommunen zahlen als die vergleichbaren Flächenländer West? Weil Mecklenburg-Vorpommern die steuerschwächsten Kommunen von ganz Deutschland hat.*“).

Vielmehr zeigt die Verschuldungssituation – und zwar die von der Bertelsmann-Stiftung im Schuldenreport dargestellte Gesamtverschuldung der Kommunen einschließlich ihrer Nebenbetriebe und Gesellschaften, dass – eine funktionierende Rechtsaufsicht vorausgesetzt – die Finanzausstattung der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern bundesweit die schlechteste ist. Die kommunale Verschuldung und damit auch die Zinslasten liegen deutlich über denen in den anderen Bundesländern.

Die in der Gesetzesbegründung auf Seite 40 dargestellten Auswirkungen der Mai-Steuerschätzung zeigen, wie schlecht der Gleichmäßigkeitsgrundsatz funktioniert. 2010 liegt die Summe der Einnahmen aus dem KFA und den Steuern um 280 Mio. € unter der des Jahres 2008. Die 2008 erzielten Überschüsse von 221 Mio. € würden also nicht ausreichen, um die Einnahmeverluste aufzufangen. Zusätzliche Ausgabe-steigerungen bei den Sozialausgaben wie KdU und Stützung von Kita-Elternbeiträgen, oder den höheren Personalkosten durch die Tarifsteigerungen im TVöD oder im Bereich der kommunalen Erzieherinnen sind noch gar nicht berücksichtigt.

Das Bild von der Schicksalsgemeinschaft zwischen Land und Kommunen verzerrt die Wirklichkeit. Land und Kommunen sind nicht gleichwertig! Das Land kann sich Ausgaben durch Änderung der Landesgesetze und Landesstandards entziehen, die Kommunen nur eingeschränkt, wenn man nicht die Autorität des Landesgesetzgebers in Frage stellen will. Der Hinweis auf die angeblichen Handlungsspielräume der Kommunen bei den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben ist theoretisch richtig, leider fehlen konkrete Vorschläge, die zu erheblichen Kosteneinsparungen führen. Die

Kommunaler Spitzenverband für alle Städte und Gemeinden

Geschäftsstelle:
Haus der kommunalen Selbstverwaltung
Bertha-von-Suttner-Straße 5
19061 Schwerin

Telefon: (03 85) 30 31-210
Fax: (03 85) 30 31-244
E-Mail: sgt@stgt-mv.de
Internet: <http://www.stgt-mv.de>

Konto:
Sparkasse Mecklenburg-Schwerin
BLZ: (140 520 00) Nr. 31 001 2597

Rechtsprechung im Sozial- und Jugendbereich zeigt, wie gering die Entscheidungsspielräume der Kommunen durch die detaillierte Gesetzgebung bei den Selbstverwaltungsaufgaben tatsächlich noch sind.

Die Einnahmeautonomie ist auch bei den Kommunen trotz des Hebesatzrechts beschränkt. Bei der Gewerbesteuer können Erhöhungen gerade jetzt zur Abwanderung von Unternehmen, Steuereinnahmen und Arbeitsplätzen führen. Bei der Grundsteuer sind die Erhöhungsmöglichkeiten auch eingeschränkt wegen der Gegenwirkungen durch höhere Kosten der Unterkunft und Heizung, geringere Erträge der kommunalen Wohnungswirtschaft. Auch die Belastungsmöglichkeiten der Grundstücksbesitzer muss beachtet werden.

Die Kommunen können zur Abdeckung der geringeren Einnahmen nicht auf die Rücklagen und Überschüsse in Haushaltsjahr 2008 verwiesen werden. Die Angaben in RUBIKON unterscheiden nicht nach Art und Zweckbestimmung der Rücklagen. Die vorhandenen Rücklagen bei den Gemeinden reichen vielerorts gerade einmal, um für ein Jahr die Steuereinbrüche abzufedern. Außerdem handelt es sich oftmals um Mittel, über die nicht frei verfügt werden kann, weil sie für die Wohnungswirtschaft, Altersteilzeitgehälter für Mitarbeiter aus privatisierten Kitas und Pflegeheimen, Eigenanteile für Fördermittel usw. zurückgelegt werden mussten.

Die Suche nach eigenen Einsparmöglichkeiten bei den Kommunen müsste sich deshalb auf die Bereiche der Unterhaltungsausgaben und der freiwilligen Leistungen konzentrieren, aber auch die Konsolidierung bei den vielen gesetzlichen Aufgaben werden wir nicht aus den Augen verlieren. Bei den Unterhaltungsausgaben scheint das Einsparpotential aber weitestgehend in den letzten Jahren ausgeschöpft worden zu sein. Die politisch gewollten wichtigen freiwilligen Leistungen im sozialen und kulturellen Bereich, bei der Vereins- und Jugendförderung können auch nicht einfach gestrichen werden, ohne schwerwiegende Folgen für das Gemeinwesen. Die ehrenamtliche Arbeit verdient Unterstützung. Einmal weggebrochene Strukturen sind nur sehr schwer wieder aufzubauen. Gerade in wirtschaftlich schwierigen Zeiten gewinnen die ehrenamtlichen Strukturen an Bedeutung. Man darf nicht vergessen, dass der Bürger den Staat so wahrnimmt, wie er sich ihm vor Ort präsentiert.

Die Übersichten über die Fehlbeträge in den Kommunen 2008 (S. 66 f. LTDS 5/2685) belegt, dass die kreisfreien Städte und Landkreise selbst im sehr guten Jahr 2008 nicht in der Lage waren, ihre Fehlbeträge im nennenswerten Umfang abzubauen. Daraus ergibt sich, dass sich die geplanten erheblichen Reduzierungen der Finanzausgleichsleistungen in den schwierigen Jahren 2010 und 2011 verbieten. Ansonsten ist rückt das Ziel der Haushaltskonsolidierung in weite Ferne.

Insofern ist die Begründung im Gesetzentwurf gegen eine Aufstockung der Finanzausgleichsleistungen nicht zutreffend. Deswegen ist es wichtig, dass sich jeder Abgeordnete des Landtags in den Gemeinden und Landkreisen ein Bild von den tatsächlichen Auswirkungen der Verringerung der Finanzausgleichsleistungen verschafft, bevor er über den vorliegenden Gesetzentwurf abstimmt. Die stärksten Einschnitte drohen nicht 2010, sondern erst 2011.

Kommunaler Spitzenverband für alle Städte und Gemeinden

Geschäftsstelle:
Haus der kommunalen Selbstverwaltung
Bertha-von-Suttner-Straße 5
19061 Schwerin

Telefon: (03 85) 30 31-210
Fax: (03 85) 30 31-244
E-Mail: sgt@stgt-mv.de
Internet: <http://www.stgt-mv.de>

Konto:
Sparkasse Mecklenburg-Schwerin
BLZ: (140 520 00) Nr. 31 001 2597

Die Beschlussfassung dieses Gesetzentwurfes würde im Widerspruch z.B. zu den Stellungnahmen der CDU-Landtagsfraktion in der letzten Legislaturperiode gegen die Abschaffung der Mindestfinanzgarantie (z.B. LT-Sitzung am 7. September 2005) stehen. Die Fortschreibung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes wurde doch in den Koalitionsverhandlungen nur akzeptiert, da er mehr Geld in die kommunalen Kassen zu spülen versprach. Die CDU-Fraktion forderte damals die ursprüngliche Verbundquote von 28 %. Der vorliegende Entwurf ergibt eine Verbundquote von gerade einmal 24,6 % für 2010 und nur noch 24,3 % für 2011!

Vertreter der Regierungsfractionen und der Fraktion der PDS haben sich zudem gegenüber dem Finanz- und Personalausschuss des Städte- und Gemeindetages auf seiner Beratung am 21. Mai 2008 in Neubrandenburg ausdrücklich für eine stärkere Aufgabengerechtigkeit im FAG ausgesprochen, um den Städten und Gemeinden auch in schwierigen Zeiten eine aufgabengerechte Finanzausstattung zu sichern. Dieses findet sich im vorliegenden Gesetzentwurf nicht wieder.

8. Kein Abzug der Feuerschutzsteuer für Landesaufgaben von den Verbundgrundlagen

Die Feuerschutzsteuereinnahmen müssen insoweit zu den Verbundgrundlagen gezählt werden, als sie zur Finanzierung von Landesaufgaben wie z.B. der Landesfeuerwehrschule verwendet werden.

9. Keine Beteiligung der Kommunen an Sanktionszahlungen für Verletzung der Maastricht-Kriterien

Völlig abwegig ist es, die Kommunen an Sanktionsleistungen gem. Art. 109 Abs. 5 GG zu beteiligen. Die Kommunen haben nicht die Möglichkeit, die Ursachen zu beeinflussen. Sie haben sich auch nicht wie die Länder im Bundesrat bereiterklärt, einen Teil der auf die Bundesrepublik entfallenden Sanktionsleistungen zu übernehmen.

II. Interne Verteilung

1. Aktualisierung der Teilschlüsselmassen ist überfällig

Die Veränderung der **Anteile der Teilschlüsselmassen** wird akzeptiert. Die Anpassung der Höhe der Teilschlüsselmassen an aktuellere Einwohner- und Steuerkraftzahlen ist unumgänglich, wenn man nicht die Verfassungswidrigkeit des Finanzausgleiches in Kauf nehmen möchte. Die Umschichtung der aufgelösten Vorwegabzüge in die jeweiligen Teilschlüsselmassen der bisherigen Empfänger führt auch zur Veränderung der Prozentzahlen, ändert aber an der Verteilung zwischen den Gruppen faktisch nichts. Bedacht werden muss auch, dass die durch die in den vergangenen Jahren unterlassenen Anpassungen entstandenen „Verluste“ durch das vorgelegte FAG nicht ausgeglichen oder abgemildert werden. Richtig ist, dass die Anpassung der Teilschlüsselmassen künftig zeitnäher erfolgt.

2. Interne Verteilung berücksichtigt nicht die Folgen der Abwanderung

Wir müssen erkennen, dass der althergebrachte **Steuerkraftausgleich** bei extremen Bevölkerungsrückgängen offenbar nicht mehr zu zufriedenstellenden Ergebnissen führt. Eine Stadt oder Region, die 20 oder 30 % ihrer Einwohner verliert, wird rechne-

risch plötzlich steuerstark, weil die Einnahmen pro Kopf wachsen. Sie erhält weniger Schlüsselzuweisungen, obwohl z.B. die Verschuldung pro Einwohner auch nicht gesunken ist

3. Berücksichtigung der Kinder- und Jugendlichen ist möglich

Die Ausführungen der Landesregierung gegen die Einführung einer Berücksichtigung der Altersklassen der Bevölkerung bei den Schlüsselzuweisungen sind irreführend. Ein Ziel des Finanzausgleichs ist die aufgabengerechte Finanzausstattung. Wenn durch einen besonders hohen Anteil an Kindern und Schülern besondere Belastungen entstehen, kann und muss dies im Finanzausgleich berücksichtigt werden. Es soll eine gemeindeindividuelle Angleichung der Finanzausstattung an die aus der Aufgabenbelastung folgende Ausgabennotwendigkeit vorgenommen werden (Meyer, H., Der kommunale Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern, 3. Aufl., S. 21 m.w.N.). Der Pflichtanteil der Wohnsitzgemeinde an den Kosten der Kindertagesbetreuung und der Schullastenausgleich belasten Gemeinden mit überdurchschnittlich vielen Kindern überproportional. Ausgleichsregelungen wie in anderen Bundesländern sind in Mecklenburg-Vorpommern nicht vorhanden.

4. Stärkung der Zentren scheitert an rückläufigen Gesamtzuweisungen

Eine **Stärkung der Zentren** ist zwar beabsichtigt, findet im Ergebnis angesichts der Verringerungen der Finanzausgleichsmasse faktisch nicht statt. Wenn auch die Zentren erheblich weniger Schlüsselzuweisungen bekommen, geringere Steuereinnahmen haben und höhere Sozialausgaben finanzieren müssen, woher sollen sie dann die Eigenanteile für die Finanzierung der übergemeindlichen Aufgaben nehmen. Die Aufstockung der Zuweisungen für übergemeindliche Aufgaben ist zwar richtig, führt aber nicht zu einer Stärkung der Zentren, sondern dämpft allenfalls die Schwächung der zentralen Orte ein wenig ab.

5. Berechnungen für Veränderung von Vorwegabzügen sind nicht offengelegt worden

Bei den Veränderungen der Vorwegabzüge für die **übergemeindlichen Aufgaben** und für den **übertragenen Wirkungskreis** sollte die Landesregierung die Erhebungsergebnisse, die zu den Veränderungen geführt haben, offenlegen.

6. Umschichtung des Soziallastenausgleichs angesichts neuer Mittelreduzierungen im AG SGB II fraglich

Fraglich ist, ob die Umschichtung des **Soziallastenausgleichs** in die Schlüsselzuweisungen wohl überlegt ist. Die Verteilung der Mittel folgt anderen Gesetzen. Gerade an den Städten mit den höchsten Soziallasten gehen die Mittel nun vorbei, weil sie nicht steuerschwach sind. Dazu kommt, dass das Sozialministerium angekündigt hat, 2010 den Kommunen unverständlicherweise 30 Mio. € weniger als Ausgleich für die Finanzierung der Kosten der Unterkunft im SGB II zu überweisen. Diese Extra-Belastung der Landkreise und kreisfreien Städte war bei der Abschaffung des Vorwegabzugs für die örtlichen Sozialhilfeträger nicht bekannt.

7. Land provoziert Abbau bei Theatern und Orchestern

Die Beibehaltung der Landeszuweisungen für **die Theater und Orchester**, die zum größten Teil aus kommunalen Mitteln finanziert worden sind, bedeutet Abbau beim bisherigen sehr guten Kulturangebot. Die Landespolitik sollte dies auch so deutlich sagen, dass sie die bisherige Theater- und Orchesterlandschaft nicht mehr finanzieren möchte. Die Festschreibung der Landesmittel hilft den theatertragenden Kommunen auch nicht, ihre Eigenanteile zu finanzieren.

8. Finanzausgleichsumlage, Stadt-Umland-Umlage und Schlechterstellung für Gemeinden unter 500 Einwohner wird abgelehnt

Finanzausgleichsumlage, Stadt-Umland-Umlage und die Kürzungen für die kleineren **Gemeinden unter 500 Einwohner** lehnt der Städte- und Gemeindetag ab. Die neuen Umlagen helfen von ihrem Aufkommen den Gemeinden, die von ihr profitieren nicht wirklich. Stattdessen wird der Aufwand erhöht, Neid und Missgunst gesät. Fraglich ist, ob nach den vorliegenden aktuellen Steuerkraftzahlen 2008 wirklich ein erheblicher Betrag an Finanzausgleichsumlage entsteht. Problematisch sind die Auswirkungen für die Ämter mit abundanten Gemeinden, bei denen offensichtlich eine der Kreisumlage vergleichbare Regelung vergessen wurde. So werden die übrigen Gemeinden eines Amtes mit abundanten Gemeinden benachteiligt, weil sie höhere Amtsumlagen zahlen müssen. Die Kürzungen für die Gemeinden unter 500 Einwohner sind weder rechtlich noch finanziell ausreichend begründet und abgewogen. Viele betroffene Gemeinden haben eine gerichtliche Überprüfung angekündigt. Eine Gemeindegebietsreform durch die Hintertür lehnt der Städte- und Gemeindetag ab.

9. Berechnungen zu den Auswirkungen der Umlagen auf die finanzielle Leistungskraft der unterschiedlichen Gemeinden fehlen

Es fehlen Berechnungen, dass die Gemeinden oder eine bestimmte Gruppe von Gemeinden nicht durch die Vielzahl von neuen Umlagen, steigenden Kreisumlagen und geringeren eigenen Zuweisungen erdrückt werden.

10. Möglichkeiten zur Korrektur offensichtlich falscher Einwohnerzahlen fehlt

Zwischenzeitlich ist bekannt geworden, dass in einigen Gemeinden die Einwohnerzahlen nicht korrekt sind (s. Haushaltserlass 2009 des IM). Wir bitten eine Regelung aufzunehmen, nach der die für die Zuweisungen maßgeblichen Einwohnerzahlen (§ 27 FAG-E) bei offensichtlich unrichtigen statistischen Daten korrigiert werden können.

11. Verfalldatum des Gesetzes nicht bekannt

Zum Schluss stellt sich die Frage nach der **Geltungsdauer** des Gesetzes. Der vorgelegte Entwurf ist nicht das fehlende Mosaiksteinchen für die Verwaltungsreform. Viele Fragen im Zusammenhang mit der geplanten Landkreisneuordnung und der Aufgabenzuordnung beantwortet der Entwurf nicht. Daher ist es richtig, ihn von dem anderen Gesetzgebungsverfahren abzutrennen. Eine grundlegende Neufassung des FAG müsste aber mit einer Landkreisneuordnung und neuer Aufgabenzuordnung erfolgen.

B. Detaillierte Stellungnahme

Die Stellungnahme des Städte- und Gemeindetages im Einzelnen:

I. Vorbemerkungen

Der Städte- und Gemeindegtag steht einer **Reform des kommunalen Finanzausgleichs aufgeschlossen gegenüber**; hat ihn in der Vergangenheit bereits mehrfach eingefordert, damit notwendige Veränderungen und Aktualisierungen vorgenommen werden. Den Städten und Gemeinden ist bewusst, dass die veränderten Rahmenbedingungen (Demografie, Auslaufen des Solidarpaktes II und der Ziel-1-Gebietsförderung der EU, aktuelle Wirtschafts- und Finanzkrise) in den nächsten Jahren zu geringeren Einnahmen in den Kommunalhaushalten führen. Die Veränderungen in der Zusammensetzung und Verteilung in der Bevölkerung erfordern es, die Angebote kommunaler Dienstleistungen und Einrichtungen entsprechend umzugestalten. Dabei gilt es alle Zentren zu stärken, ohne den ländlichen Raum zu vernachlässigen. Das Finanzausgleichsgesetz des Landes sollte vor diesem Hintergrund für eine angemessene und aufgabengerechte Finanzausstattung aller Kommunen zu sorgen haben. Unsere Mitglieder lehnen aber bei allem Verständnis für die Haushaltslage des Landes den gegenwärtigen Gesetzentwurf hinsichtlich der Finanzausstattung der Kommunen eindeutig ab, weil er dieses Ziel in den nächsten Jahren deutlich verfehlt.

Bis zur Bekanntgabe des Haushaltserlasses am 1.9.09 hatten die Gemeinden im Anhörungsverfahren keine ausreichende Möglichkeit, den Gesetzentwurf zu bewerten, weil sie die konkreten Auswirkungen auf ihre Gemeinde nicht hinreichend genug kannten.

Richtig zu stellen ist, dass der vorliegende Gesetzentwurf nicht der von den Kommunen erwartete **fehlende Baustein für die Verwaltungsreform** ist. Dies ergibt sich nicht nur aus der Begründung, sondern auch daraus, dass wichtige Fragen zum Finanzausgleich nach der Verwaltungsreform im vorliegenden Gesetzentwurf nicht geklärt werden (Zahl und Dotierung der Teilschlüsselmassen mit Blick auf die großen kreisangehörigen Städte, Ausgestaltung einer differenzierten Kreisumlage, Umgang mit Altfehlbeträgen der Landkreise und für Aufgaben der kreisfreien Städte, die auf die Kreise übergehen, Stadt-Umland-Umlagen etc.).

II. Vertikaler Finanzausgleich

Für die Regeln zur Finanzausstattung des Landes für die Kommunen (**vertikaler Finanzausgleich**) halten wir daran fest, dass es Ziel sein müsste, eine aufgabengerechte Finanzausstattung der Kommunen bei Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit des Landeshaushaltes sicherzustellen. Die kommunalen Verbände haben hierzu in der Vergangenheit den Vorschlag für die Ausgestaltung nach dem sogenannten 2-Quellen-Modell unterbreitet, zu dem der Landtag in der letzten Legislaturperiode in zwei **Entschliefungen** das Innenministerium beauftragt hat, einen entsprechenden Änderungsvorschlag vorzulegen. In einer Sitzung des Finanz- und Personalausschusses des Städte- und Gemeindetages im letzten Jahr haben die kommunalpolitischen Vertreter der Fraktionen der CDU, der SPD und der Linken im Landtag eindeutig auch dieses Ziel weiter bekräftigt. Der vorliegende Gesetzentwurf verfolgt die-

Kommunaler Spitzenverband für alle Städte und Gemeinden

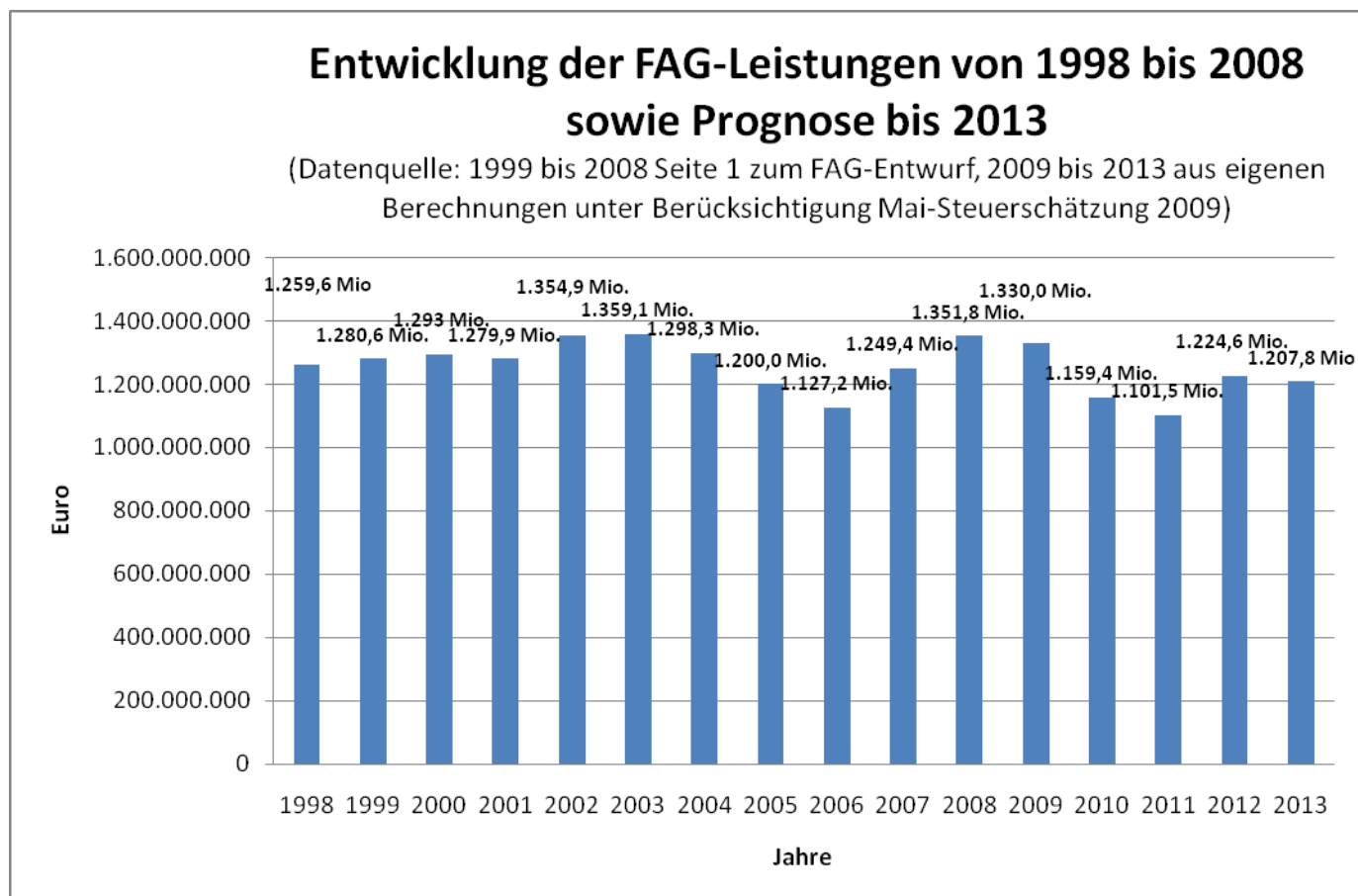
Geschäftsstelle:
Haus der kommunalen Selbstverwaltung
Bertha-von-Suttner-Straße 5
19061 Schwerin

Telefon: (03 85) 30 31-210
Fax: (03 85) 30 31-244
E-Mail: sgt@stgt-mv.de
Internet: <http://www.stgt-mv.de>

Konto:
Sparkasse Mecklenburg-Schwerin
BLZ: (140 520 00) Nr. 31 001 2597

ses Ziel nicht weiter. Die in der Gesetzesbegründung ins Feld geführten Gegenargumente vermögen nicht zu überzeugen. Schließlich beabsichtigen aktuell auch andere neue Bundesländer die Umgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs im Sinne einer aufgabengerechten Finanzausstattung. **Statt einer grundlegenden Reform enthält der Gesetzentwurf im Bereich des vertikalen Finanzausgleichs dem Grunde nach eine Fortschreibung des Status quo.** Wenn aber bereits der bisherige Status quo überarbeitungsbedürftig war, was unter anderem die Entschlüsse des Landtages der letzten Legislaturperiode belegen, dann kann eine einfache Fortschreibung der Regeln zur vertikalen Finanzausstattung zu keinem guten Ergebnis führen.

Der **Gleichmäßigkeitsgrundsatz** sorgte zugegebenermaßen seit 2007 für eine erfreuliche Entwicklung der Finanzausgleichsleistungen, die vom Betrag her auch über der abgeschafften Mindestfinanzgarantie lag.



Aber bereits damals haben die Kommunen im Land davor gewarnt, dass der rein einnahmeorientierte Mechanismus des sogenannten Gleichmäßigkeitsgrundsatzes bei einer erheblich schlechteren Einnahmesituation des Landes und den Kommunen nicht mehr zu einer aufgabengerechten Finanzausstattung der Kommunen führt. Der Präsident des Landesrechnungshofes hat auf der gemeinsamen Anhörung des Innen- und des Finanzausschusses zu seinem Kommunalbericht 2008 geäußert, dass der Gleichmäßigkeitsgrundsatz allenfalls dann nicht mehr richtig funktioniere, wenn es zu „tektonischen Veränderungen“ in der Einnahmesituation des Landes und der

Kommunaler Spitzenverband für alle Städte und Gemeinden

Geschäftsstelle:
Haus der kommunalen Selbstverwaltung
Bertha-von-Suttner-Straße 5
19061 Schwerin

Telefon: (03 85) 30 31-210
Fax: (03 85) 30 31-244
E-Mail: sgt@stgt-mv.de
Internet: <http://www.stgt-mv.de>

Konto:
Sparkasse Mecklenburg-Schwerin
BLZ: (140 520 00) Nr. 31 001 2597

Kommunen komme. Wir sind der Auffassung, dass die gegenwärtige schwerste Wirtschaftskrise in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland mit ihren Einnahmehinbrüchen bei den öffentlichen Haushalten auf allen Ebenen genau der Fall ist, wo sich zeigt, dass das „**Schönwetterprinzip**“ des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes für schlechte Zeiten kein vernünftiger Maßstab ist.

Deshalb lehnen wir die diesbezüglichen Regelungen zum vertikalen Finanzausgleich nach einem rein einnahmeorientierten Gleichmäßigkeitsgrundsatz grundsätzlich ab.

Das Landesverfassungsgericht hatte in seiner Entscheidung zur Verfassungsmäßigkeit des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes maßgeblich darauf abgestellt, dass die regelmäßige Überprüfung der kommunalen Beteiligungsquote auch die Ausgaben mit einbezieht und damit der Gleichmäßigkeitsgrundsatz ein aufgabenbezogenes Element enthält, was eine aufgabengerechte Finanzausstattung absichern kann. Wenn aber für die Fortschreibung für 2010 ff. allein auf vergangenheitsbezogene Ist-Daten abgestellt wird, wie es bei der von den kommunalen Landesverbänden kritisierten Überprüfung für das FAG 2010 der Fall war, kann es angesichts der dramatischen Einnahmehinbrüche bei Land und Kommunen in der gegenwärtigen Wirtschafts- und Finanzkrise keine aufgabengerechte Finanzausstattung der Kommunen zum Ergebnis haben.

Zumindest stellt sich die Frage, ob der **Gesetzgeber eine sachgerechte Abwägung vornehmen kann**, wenn er dazu nicht die notwendigen Informationen durch die vorgenommene Überprüfung an die Hand bekommen hat. Wie soll der Gesetzgeber entscheiden können, ob bei der durch den Gleichmäßigkeitsgrundsatz vorgesehenen Finanzausstattung der Kommunen die nach der Verfassung gebotene Gleichwertigkeit der kommunalen Aufgaben und der Landesaufgaben gesichert ist, wenn er nicht weiß, wie sich die Finanzausstattung des Landes auf die kommunale Aufgabenerfüllung auswirkt?

Fraglich ist, ob die **Konkretisierung der Überprüfungsregel** in der im Gesetzentwurf vorgesehenen Form (Abstellen auf vergangenheitsbezogene Ist-Ausgaben, keine Prognose, keine Berücksichtigung der Vermögenshaushalte und der ausgelagerten Einrichtungen) einer verfassungsrechtlichen Überprüfung standhält. Zur Überprüfung der **Beteiligungsquote hätte die Begründung** ergänzt werden müssen. Die kommunalen Landesverbände haben die Ergebnisse zur Kenntnis genommen, ihnen aber wegen nicht ausgeräumter methodischer Mängel bei dem Überprüfungsverfahren ihre Zustimmung verweigert. Der Kritik in der Stellungnahme des Städte- und Gemeindetages zur Überprüfung der Beteiligungsquote ist nicht ausreichend Rechnung getragen worden.

Unserer Anregung im Anhörungsverfahren, den **Abgeordneten** im Landtag vor ihrer Entscheidung über den Gesetzentwurf die Auswirkungen des Gesetzes auf die einzelnen Gemeinden offenzulegen, ist erst mit dem Haushaltserlass nach der Einbringung in den Landtag gefolgt worden. Die Abgeordneten müssten aber in den Städten, Gemeinden und Dörfern auf die Fragen antworten können, die sich angesichts der geplanten FAG-Änderungen aufdrängen.

Kommunaler Spitzenverband für alle Städte und Gemeinden

Geschäftsstelle:
Haus der kommunalen Selbstverwaltung
Bertha-von-Suttner-Straße 5
19061 Schwerin

Telefon: (03 85) 30 31-210
Fax: (03 85) 30 31-244
E-Mail: sgt@stgt-mv.de
Internet: <http://www.stgt-mv.de>

Konto:
Sparkasse Mecklenburg-Schwerin
BLZ: (140 520 00) Nr. 31 001 2597

Die Städte, Gemeinden und Dörfer in Mecklenburg-Vorpommern laufen **angesichts der geplanten Finanzausstattung Gefahr, ihre finanziellen Grundlagen** zu verlieren. Sie werden in der schwersten Wirtschafts- und Finanzkrise in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland vom Land allein gelassen. Zwar enthält der Gesetzentwurf an einigen Stellen auch Regelungen, die die Auswirkungen der Krise zeitlich verschieben und damit dämpfend wirken. Eine Verschiebung notwendiger Abrechnungsbeträge wie im Verbundquotengesetzentwurf 2010/2011 von 2011 auf 2012 vorgesehen (Verschiebung eines Teils der Abrechnung von 2009 in Höhe von 27 Mio. € auf 2012) oder auch die Orientierung der Zuwendungen 2009 an den Planansätzen dämpft zwar aktuell die Verschärfungen der kommunalen Haushaltslage. Mit ihr werden die Zukunftslasten der Kommunen aber nicht aufgehoben. Von ihrer Wirkung sind sie wie kommunale Schulden zu werten, die die Haushalte der nächsten Jahre belasten und den notwendigen und unbestrittenen ohnehin bestehenden Konsolidierungsdruck in den kommenden Jahren weiter verschärfen. Es stellt sich deshalb die Frage, ob die vorgesehenen Maßnahmen geeignet sind, die Zusage, das Land lasse die Kommunen auch in schwierigen Zeiten nicht im Regen stehen, auch einzuhalten.



Quelle: Vortrag Prof. J. Allmendinger, 25.2.09 Schwerin

Interessant dürfte dabei die Frage sein, ob es zulässig und sachgerecht ist, die **unbequemen Auswirkungen aktueller landespolitischer Entscheidungen**, die zu einer deutlichen Verringerung der kommunalen Finanzausstattung führen, auf die nächste Legislaturperiode zu verschieben.

Weder die gegenwärtig vorhandenen **Rücklagen** bei den kreisangehörigen Kommunen von 340 Mio. € noch die **Überschüsse aus der Kassenstatistik 2008** rechtfertigen die Verringerung der Finanzausgleichsleistungen an die Kommunen, wie sie mit der Fortschreibung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes und des kommunalen Beteiligungsquote von 33,99 % in den künftigen Jahren absehbar ist.

Kommunaler Spitzenverband für alle Städte und Gemeinden

Geschäftsstelle:
Haus der kommunalen Selbstverwaltung
Bertha-von-Suttner-Straße 5
19061 Schwerin

Telefon: (03 85) 30 31-210
Fax: (03 85) 30 31-244
E-Mail: sgt@stgt-mv.de
Internet: <http://www.stgt-mv.de>

Konto:
Sparkasse Mecklenburg-Schwerin
BLZ: (140 520 00) Nr. 31 001 2597

Die vorhandenen **Rücklagen** sind nur in einigen Gemeinden vorhanden. Dort dienen sie im Wesentlichen

1. zur Liquiditätssicherung in Höhe der Mindestrücklage,
2. als Finanzausgleichsrücklagen bei unerwartet hohen Gewerbesteuereinnahmen in einem Jahr für die anschließenden Verringerungen der Schlüsselzuweisungen in den Folgejahren,
3. als Konsolidierungsrücklage nach dem Haushaltserlassen des Innenministeriums für schlechte Zeiten. Die in den vergangenen guten Jahren angesammelten Konsolidierungsrücklagen sind in vielen Gemeinden aber von der Höhe nicht einmal ausreichend die für dieses und das nächste Jahr zu erwartenden Einbrüche bei den Einkommensteueranteilen und bei der Gewerbesteuer abzufedern,
4. zur Finanzierung der notwendigen Eigenanteile für eingegangene Investitionsverpflichtungen z.B. bei verschiedenen Förderprogrammen wie z.B. bei der Städtebauförderung oder auch der Förderprogramme zur Umsetzung der Konjunkturpakete,
5. zur Finanzierung von dringend notwendigen unaufschiebbaren Investitionen zur Sicherung der Aufgabenerfüllung z.B. im Bereich des Brandschutzes (Ersatzbeschaffungen von Ausrüstungen und Fahrzeugen etc.),
6. als Altersteilzeitrückstellungen für Mitarbeiter aus veräußerten kommunalen Einrichtungen (Allein in der Gemeinde Feldberger Seenlandschaft betrug die Altersteilzeitrückstellung in der Rücklage 2007 für die Mitarbeiter der veräußerten Alten- und Pflegeheimes 754.700 €).

Erst der dann verbleibende überschießende Betrag kann zur Abfederung weiterer Mindereinnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich in dem – aus früherer Sicht unerwartet hohem Rückgang – dienen. Der Städte- und Gemeindetag hatte schon in der Vergangenheit kritisiert, dass RUBIKON keine entsprechende Differenzierung der Rücklagenbestände bei der Bewertung der kommunalen finanziellen Leistungsfähigkeit vornimmt.

Und selbst wenn im Einzelfall noch freie Rücklagen zur Verfügung stehen, so werden diese sehr schnell durch die geringeren Zuweisungen aufgezehrt und stehen für die schwierigeren Jahre nicht mehr zur Verfügung. So werden von den allgemeinen Rücklagen der Gemeinden des Amtes Anklam-Land von 2,9 Mio. € nach den im Haushalt 2009 eingeplanten Entnahmen 2010 nur 1,6 Mio. € (55 %) vorhanden sein. Auch die Verteilung der Rücklagen ist sehr unterschiedlich. So verfügen im Amt Landhagen die Hälfte der zehn amtsangehörigen Gemeinden über keine Rücklagen mehr. Kreditaufnahmen werden von der Rechtsaufsicht zunehmend nicht mehr genehmigt.

Den Rücklagen einzelner Gemeinden stehen noch immer erschreckend hohe Kassenkredite von Gemeinden, insbesondere der kreisfreien Städte von 480 Mio. € allein in den Kernhaushalten gegenüber. Selbst die vergangenen guten Jahre haben nicht ausgereicht, um die für laufende Ausgaben aufgenommenen Schulden aus der Unterfinanzierung der Kommunen abzubauen.

Wenn auf das Vermögen der Kommunen in den Rücklagen eingegangen wird, muss der Vollständigkeit halber auch der **Werteverzehr** in den Kommunen dargestellt werden, der sich in durch die unzureichende Finanzausstattung über Jahre zu geringen Unterhaltungsaufwendungen widerspiegelt. Ein Blick auf die Ergebnishaushalte der doppelbuchenden Kommunen zeigt dies.

Kommunaler Spitzenverband für alle Städte und Gemeinden

Geschäftsstelle:
Haus der kommunalen Selbstverwaltung
Bertha-von-Suttner-Straße 5
19061 Schwerin

Telefon: (03 85) 30 31-210
Fax: (03 85) 30 31-244
E-Mail: sgt@stgt-mv.de
Internet: <http://www.stgt-mv.de>

Konto:
Sparkasse Mecklenburg-Schwerin
BLZ: (140 520 00) Nr. 31 001 2597

Die guten **Kassenstatistikergebnisse 2008** als Rechtfertigung für die geplante Verringerung der Zuweisungen des Landes an die Kommunen ab 2010 zu gebrauchen, zu denen es bei der Fortschreibung des Gesetzes kommt, ist unredlich, weil der Gesamtsaldo der Ergebnisse der vergangenen Jahre bei den Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern insgesamt dennoch negativ ist und deshalb für weitere Einnahmever schlechterungen kein Spielraum vorhanden ist, ohne dass ihnen entsprechende Ausgabenentlastungen z.B. durch den Landesgesetzgeber gegenüberstehen. Eine sachgerechte Betrachtung kann sich nicht nur auf ein besonderes, außerordentlich gutes Jahr beziehen. Wenn man die Kassenstatistikergebnisse einbezieht, muss man die saldierten Ergebnisse der Jahre 1995 bis 2008 betrachten.

Der Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern hält deshalb an seiner Forderung nach einer umgehenden Neuregelung des vertikalen Finanzausgleichs im FAG zur Sicherung einer aufgabengerechten Finanzausstattung nach dem 2-Quellen-Modell, hilfsweise eine Verstetigung der Zuweisungen und die Erhöhung der kommunalen Beteiligungsquote um mindestens 3 %, fest. Die Landesregierung hat es unterlassen, dem Landesgesetzgeber gleichzeitig mit dem vorliegende Gesetzentwurf Vorschläge zu unterbreiten, durch welche Maßnahmen des Landes die Ausgabeverpflichtungen der Kommunen in dem Maße verringert werden können, so dass bei den geringeren Einnahmen dennoch eine dauerhafte Aufgabenerfüllung gewährleistet ist.

Die Kommunen sind insgesamt nämlich darauf angewiesen, bestimmte laufende Ausgaben weiter zu finanzieren. So müssen z.B. Feuerwehrgerätehäuser betrieben und unterhalten werden, um nicht Gefahr zu laufen, die dafür erhaltenen Fördermittel an den Zuwendungsgeber zurückzahlen zu müssen, wenn die Mindestnutzungsfristen nicht eingehalten werden.

Berechnungen des Amtes Mönchgut-Granitz zur Entwicklung der Finanzausstattung haben gezeigt, dass die 2009 selbst nur noch mit einem geringfügigen Anteil bestehenden freiwilligen Aufgaben in den amtsangehörigen Gemeinden gänzlich eingestellt werden müssen und selbst diese Einsparungen nicht ausreichen werden, um die Haushalte auszugleichen. Auch aus dem Amt Peenetal/Loitz liegt uns ein Bericht vor, nach dem für 3 bzw. in den nächsten Jahren für 4 Gemeinden der Haushaltsausgleich ein unerreichbares Ziel wird, wenn sich die voraussichtliche Reduzierung der Zuweisungen bestätigt. Keine Gemeinde des Amtes Peenetal/Loitz könnte mehr freiwillige Aufgaben wahrnehmen. Ähnliche Berichte haben uns im Rahmen des Anhörungsverfahrens aus dem gesamten Land erreicht.

Fraglich ist auch, ob durch die **im Februar noch nicht absehbaren dramatischen Einnahmeeinbrüche bei den kommunalen Steuern und bei den Landeseinnahmen** im Finanzausgleich der vereinbarten Haftung der Kommunen im Rahmen der Verwaltungsvereinbarung zum Zukunftsinvestitionsprogramm Mecklenburg-Vorpommern für die Kriterien der **Zusätzlichkeit der Investitionen** nicht die Geschäftsgrundlage entzogen wird. Wenn die Kommunen nicht mehr in der Lage sein sollten, auf Grund der im Herbst vom Landtag zu fällenden Entscheidung über die Weitergabe der Einnahmeeinbrüche des Landes an die Kommunen über den

Kommunaler Spitzenverband für alle Städte und Gemeinden

Geschäftsstelle:
Haus der kommunalen Selbstverwaltung
Bertha-von-Suttner-Straße 5
19061 Schwerin

Telefon: (03 85) 30 31-210
Fax: (03 85) 30 31-244
E-Mail: sgt@stgt-mv.de
Internet: <http://www.stgt-mv.de>

Konto:
Sparkasse Mecklenburg-Schwerin
BLZ: (140 520 00) Nr. 31 001 2597

Gleichmäßigkeitsgrundsatz ihr Investitionsniveau in den nächsten Jahren weiter finanzieren zu können, dann können sie nicht mehr in Haftung genommen werden und müssen evtl. die Haftungsvereinbarung kündigen. Wenn man verhindern will, dass es zu Rückzahlungen kommt, muss das Land z.B. über einen ausreichenden Sonderpotopf für notwendige Eigenmittel sicherstellen, dass die Kommunen in der Lage sind, das Investitionsniveau auch bei ansonsten rückläufigen Mitteln zu halten.

Die Verringerung der Zuweisungen an die Kommunen in den Jahren 2010 und 2011 widerspricht der Verpflichtung des Landes, dem **Ziel des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts** Rechnung zu tragen. Mit dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz werden aber die Kommunen zu prozyklischem Verhalten gezwungen.

Die bei uns eingegangenen Stellungnahmen zeigen, dass die in dem Gesetzentwurf dargestellten Ziele einer angemessenen, aufgabengerechten Finanzausstattung, die den veränderten Bedingungen Rechnung trägt, in den Jahren 2010 und 2011 nicht erfüllt werden.

So kann z.B. die **Gemeinde Feldberger Seenlandschaft** ihren Haushalt künftig nicht mehr ausgleichen und muss nun in der mittelfristigen Finanzplanung ab 2010 mit einem Defizit von 500.000 € rechnen. Und das obwohl die Verwaltungsstrukturen durch freiwillige Fusionen erheblich effektiver ausgestaltet wurden, ein Haushaltssicherungskonzept seit 2008 besteht, der Stellenplan keine Wiederbesetzung von Altersteilzeitstellen vorsieht, die Kredite kontinuierlich abgebaut wurden und die restlichen Kredite bereits in Kredite des Kommunalen Aufbaufonds umgeschuldet wurden, Mittel aus der Konsolidierungsrücklage in Anspruch genommen wurden.

Der Gesetzentwurf soll nach der Begründung der Landesregierung eine angemessene Finanzausstattung sicherstellen. Nach der jüngsten Steuerschätzung werden die Zuweisungen an die Kommunen gegenüber dem vorliegenden Entwurf 2010 um 88,8 Mio. € (gegenüber 2009: - 171 Mio. €) und 2011 um 131,9 Mio. € (gegenüber 2009: - 229 Mio. €) verringert.

Falls der Gesetzentwurf nicht geändert wird, wird diese neue Entwicklung zu einem **beispiellosen Einbruch bei den Schlüsselzuweisungen bei den Städten, Gemeinden und Landkreisen** führen und zwar in Beträgen um

Veränderungen bei den Schlüsselzuweisungen in €	Vergleich FAG-E nach VerbqG2010/2011 zu 2009	
	2010	2011
Kreisfreie Städte	-20.127.526	-36.487.654
Kreisangehörige Gemeinden	-105.973.930	-126.658.762
Landkreise	-8.743.444	-27.198.484
<i>kreisangehöriger Raum gesamt</i>	<i>-114.617.374</i>	<i>-155.857.246</i>

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis von Informationen des Finanzministeriums (Pressemitteilung 22/09 vom 19.05.09) des Entwurfs des Verbundquotengesetzes und Berechnungen des IM.

*)Die kreisangehörigen Städte und Gemeinden tragen c.p. die Gesamtlast der Verringerungen im kreisangehörigen Raum, weil sie die geringeren Zuweisungen an die Landkreise durch höhere Kreisumlagen finanzieren müssen.

Unberücksichtigt sind die Verringerungen der Vorwegabzüge für die Landkreise und die kreisfreien Städte sowie die Erhöhungen der Vorwegabzüge für die kreisangehörigen Gemeinden durch die FAG-Novelle.

Kommunaler Spitzenverband für alle Städte und Gemeinden

Geschäftsstelle:
Haus der kommunalen Selbstverwaltung
Bertha-von-Suttner-Straße 5
19061 Schwerin

Telefon: (03 85) 30 31-210
Fax: (03 85) 30 31-244
E-Mail: sgt@stgt-mv.de
Internet: <http://www.stgt-mv.de>

Konto:
Sparkasse Mecklenburg-Schwerin
BLZ: (140 520 00) Nr. 31 001 2597

In Prozentzahlen ausgedrückt, die zusammen mit den eigenen Abweichungen von der Entwicklung der Steuerkraft in der jeweiligen kommunalen Gruppe erlauben, eine annähernde Auswirkung auf die einzelne Gemeinde abzuschätzen, bedeutet dies:

Veränderungen bei den Schlüsselzuweisungen in %	Vergleich FAG-E nach VerbqG2010/2011 zu 2009	
	2010	2011
Kreisfreie Städte	-9,8	-17,7
Kreisangehörige Gemeinden*)	-29,1	-35,3
Landkreise	-4,0	-12,5

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis von Informationen des Finanzministeriums (Pressemitteilung 22/09 vom 19.05.09) des Entwurfs des Verbundquotengesetzes und Berechnungen des IM.

*)Die kreisangehörigen Städte und Gemeinden tragen c.p. die Gesamtlast der Verringerungen im kreisangehörigen Raum, weil sie die geringeren Zuweisungen an die Landkreise durch höhere Kreisumlagen finanzieren müssen.

Unberücksichtigt sind die Verringerungen der Vorwegabzüge für die Landkreise und die kreisfreien Städte sowie die Erhöhungen der Vorwegabzüge für die kreisangehörigen Gemeinden durch die FAG-Novelle.

Wenn man die Veränderungen der Schlüsselzuweisungen und der Vorwegabzüge zusammenfasst, ergeben sich nach dem Entwurf des FAG 2010, aktualisiert um die Daten nach dem Verbundquotengesetz 2010/2011, in den Jahren 2010 und 2011 folgende Veränderungen zu 2009:

Zusammenfassung der <u>Veränderungen</u> bei den Schlüsselzuweisungen und Vorwegabzügen*) gesamt in €	Vergleich FAG-E nach VerbqG2010/2011 zu 2009	
	2010	2011
Kreisfreie Städte	-22.176.126	-36.736.254
Kreisangehörige Gemeinden	-96.824.230	-119.609.062
Landkreise	-42.774.544	-61.229.584
<i>kreisangehöriger Raum gesamt</i>	<i>-139.598.774</i>	<i>-180.838.646</i>

*) ohne Sonderbedarfzuweisungen, Kommunaler Aufbaufonds und Konsolidierungshilfen

Den vorgelegten Zahlen wird entgegengehalten, dass der Vergleich 2010 zu 2009 unseriös sei.

1. Zum einen seien die FAG-Leistungen in den Jahren 2007 bis 2009 überhöht gewesen. Darauf sei in den Haushaltserlassen hingewiesen worden und die Kommunen waren angehalten, entsprechende Rücklagen zu bilden.
 2. Zum anderen dürfe man die Ergebnisse der Mai-Steuerschätzung nicht in die Betrachtung einbeziehen. Wenn diese sich als zu pessimistisch erweisen, werde es höhere an die Kommunen geben. Man müsse erst die Entscheidungen zum Landeshaushalt abwarten, bevor man mit den Zahlen argumentieren könne.
 3. Den besonderen Rückgängen bei den kreisangehörigen Gemeinden stünden Rücklagen von 340 Mio. € zum 31.12.2007 und weitere Überschüsse nach der kommunalen Kassenstatistik gegenüber.
 4. Im Übrigen hätten die Kommunen von den Reduzierungen im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung gewusst und diese einkalkulieren können.
- Dazu ist Folgendes zu sagen:

Kommunaler Spitzenverband für alle Städte und Gemeinden

Geschäftsstelle:
Haus der kommunalen Selbstverwaltung
Bertha-von-Suttner-Straße 5
19061 Schwerin

Telefon: (03 85) 30 31-210
Fax: (03 85) 30 31-244
E-Mail: sgt@stgt-mv.de
Internet: <http://www.stgt-mv.de>

Konto:
Sparkasse Mecklenburg-Schwerin
BLZ: (140 520 00) Nr. 31 001 2597

Zu 1. und 3. Die aus den hohen Zuweisungen gebildeten Konsolidierungsrücklagen werden nach Aussage aus der Mitgliedschaft bereits aufgebraucht, um die Rückgänge bei den eigenen Steuereinnahmen 2009 und 2010 aufzufangen.

Zu 2. Die Ergebnisse der Mai-Steuerschätzung sind bereits Bestandteil des Ressortentwurfs des Verbundquotengesetzes 2010/2011. Andere Zahlen sind uns nicht bekannt.

Zu 4. Die kommunalen Landesverbände haben wiederholt ihre Bedenken gegen den Gleichmäßigkeitsgrundsatz vorgetragen, der zu den Rückgängen der Finanzausgleichsleistungen in der mittelfristigen Finanzplanung geführt hat, denen keine entsprechend hohen Einsparmöglichkeiten bei den Kommunen gegenüberstehen.

Bei allen Gegenargumenten ist für die Kommunen entscheidend, was in der Kasse ankommt. Ohne gemeindescharfe Berechnungen über die Auswirkungen der Änderungen im FAG, konnten die Gemeinden bis zum 1.9. die Veränderungen nur beurteilen, wenn sie hilfsweise auf der Basis der Veränderung ihrer eigenen Steuerkraft und der Veränderung der Teilschlüsselmasse die Entwicklung der Schlüsselzuweisungen abschätzen können. Dazu waren die voranstehenden Zahlen eine Hilfe.

Von einer angemessenen, aufgabengerechten Finanzausstattung der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern kann nach dem vorliegenden FAG-Entwurf zumindest in 2010 und 2011 nicht mehr die Rede sein.

Auch wenn die Gesamtfinanzausstattung der Kommunen nur für 2011 unter der in dem in der Mittelfristigen Finanzplanung angesetzten Wert liegt, so ist nicht zu erkennen, dass es vergleichbare ausgabeseitige Entlastungen, die einen entsprechenden Rückgang der Zuweisungen rechtfertigen.

Der Umfang der Verschlechterungen gegenüber der in dem am 12. Mai von Innenminister vorgelegten Ressortentwurf als angemessen und aufgabengerecht bezeichneten Finanzausstattung der Kommunen zeigt, dass der Gesetzentwurf mit dem Ziel nachgebessert werden muss, den Kommunen in den Jahren ab 2010 eine höhere Finanzausstattung durch das Land zu gewähren. Zumal nach den jüngsten Steuerschätzungen die Städte und Gemeinden bis 2010 gegenüber den bisherigen Schätzungen um 10 % niedrigere Steuereinnahmen (- 314 Mio. €) zu erwarten haben. Weitere Mindereinnahmen können die Beschlüsse der Bundesregierung zur Aufhebung der Zinsschranke und zu Änderungen der Unternehmenssteuerreform bei den Gewerbesteuererinnahmen bringen. Die Verschuldungsmöglichkeiten sind bei den Kommunen ausgereizt, was durch die Analysen der Rechtsaufsicht bestätigt wird. Kürzungen bei Investitionen kommen nicht in Betracht, da dann nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz Rückzahlungen an den Bund drohen. Tendenziell werden die Sozialausgaben steigen. Reformvorschläge, die zu Ausgabenentlastungen in annähernd entsprechender Höhe führen, liegen nicht vor.

Da der FAG-Entwurf **keine Aussagen oder Berechnungen über die Auswirkungen dieser drastischen Einnahmeverringerungen auf die Kommunen, insbesondere die voraussichtliche Entwicklung der Fehlbeträge** in den nächsten Jahren enthält, kann eine Abwägung zwischen Landesaufgaben und kommunalen Aufgaben durch den Gesetzgeber für den Regelungszeitraum nicht erfolgen. Stattdessen wurde einfach nur reflexartig ein Automatismus fortgeschrieben (gesetzgeberi-

Kommunaler Spitzenverband für alle Städte und Gemeinden

Geschäftsstelle:
Haus der kommunalen Selbstverwaltung
Bertha-von-Suttner-Straße 5
19061 Schwerin

Telefon: (03 85) 30 31-210
Fax: (03 85) 30 31-244
E-Mail: sgt@stgt-mv.de
Internet: <http://www.stgt-mv.de>

Konto:
Sparkasse Mecklenburg-Schwerin
BLZ: (140 520 00) Nr. 31 001 2597

ches Abwägungsdefizit). Der vorliegende Gesetzentwurf ist deshalb dringend nachzubessern mit dem Ziel, den Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern vom Land eine angemessene Finanzausstattung zu gewähren.

Der Städte- und Gemeindetag hält gemeinsam mit dem Landkreistag daran fest, dass eine Bemessung der Finanzausgleichsleistungen des Landes an die Kommunen auf der Basis eines sogenannten **2-Quellen-Modells** den Kommunen auch in schwierigeren Zeiten eher eine angemessene und aufgabengerechte Finanzausstattung gewährt hätte, ohne das Land finanziell zu überfordern. Das 2-Quellen-Modell führt nicht automatisch dazu, dass die Grenze der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes überschritten wird! Vielmehr ist der Gesetzgeber gefragt, in schwierigen Zeiten selbst unbequeme Entscheidungen zu treffen und die Kommunen von Aufgabenverpflichtungen zu entlasten, anstatt die Lösung des Problems der für die gesetzlichen Aufgaben unzureichenden Finanzausstattung auf die ehrenamtlichen Gemeinde- und Stadtvertretungen abzuwälzen. Das **Ehrenamt** darf nicht überfordert werden. Wir erwarten vom Land Mecklenburg-Vorpommern, dass es seine Kommunen auch in schlechten Zeiten nicht im Regen stehen lässt. Erstaunlich ist auch, dass neben Thüringen auch das Land Sachsen-Anhalt an einer aufgabenorientierten Ausgestaltung des FAG arbeitet. In Brandenburg wurde der Gleichmäßigkeitsgrundsatz abgeschafft.

In wirtschaftlich schlechten Zeiten müssen auch steuerschwache Gemeinden in der Lage sein, das Straßen- und Wegenetz mit den Nebenanlagen zu unterhalten, der Feuerwehr eine einsatzfähige Grundausstattung und die notwendigen Fort- und Ausbildungen zu gewähren, Schulen und Kindertagesstätten in guter Qualität auszustatten und zu betreiben, den Verkehrssicherungspflichten für ihre Einrichtungen nachzukommen und die gesetzlichen Leistungen zu erbringen bzw. ihre Umlagen dazu zu zahlen.

Die im Urteil des Landesverfassungsgerichtes zum FAG festgestellte **Gleichwertigkeit von Aufgaben des Landes und der Kommunen** erfordert es, angesichts der Einnahmeeinbrüche eine Neujustierung zu Gunsten der Kommunen vorzunehmen. Als Indiz mag dafür gelten, dass nach den Eckpunkten der Landesregierung zum Doppelhaushalt 2010/2011 das Land seine verfassungsrechtlichen **Verschuldungsmöglichkeiten** nicht ausschöpfen muss, während eine Vielzahl von Städten und Gemeinden nicht mehr in der Lage sein werden, rechtmäßige, d.h. ausgeglichene Haushalte vorzulegen. Die Finanzhoheit der Kommunen ist unangemessen eingeschränkt, wenn sie durch eine zu geringe Finanzausstattung des Landes gezwungen werden, ihre Haushaltswirtschaft außerhalb des grundgesetzlich geschützten Bereiches „im Rahmen der Gesetze“ auszuüben, das Land sich aber finanziell noch weit entfernt von einem rechtlichen Haushaltsnotstand befindet. Bereits heute erreicht der Schuldenstand der Kommunen und ihrer Gesellschaften, Betriebe und Verbände in Mecklenburg-Vorpommern, wenn man der Methodik des Kommunalen Schuldenreports 2008 der Bertelsmann-Stiftung folgt, bundesweit mit 4.619 € den höchsten Pro-Kopf-Wert (Vergleich Schleswig-Holstein 1.957 €/Ew, Thüringen 3.469 €/Ew). Seit der Streichung der Mindestfinanzgarantie im FAG hat sich dabei die kommunale Verschuldung in Mecklenburg-Vorpommern im Gegensatz zu dem Trend

Kommunaler Spitzenverband für alle Städte und Gemeinden

Geschäftsstelle:
Haus der kommunalen Selbstverwaltung
Bertha-von-Suttner-Straße 5
19061 Schwerin

Telefon: (03 85) 30 31-210
Fax: (03 85) 30 31-244
E-Mail: sgt@stgt-mv.de
Internet: <http://www.stgt-mv.de>

Konto:
Sparkasse Mecklenburg-Schwerin
BLZ: (140 520 00) Nr. 31 001 2597

in den anderen neuen Ländern bis 2007 weiter erhöht. Zum Vergleich: Die Pro-Kopf-Beträge der Kassenkredite der Kommunen haben sich in MV von 2000 bis 2007 doppelt so stark erhöht wie in den anderen neuen Ländern¹. Die Verschuldung des Landes entwickelt sich im Vergleich zu den anderen Ländern günstiger. Der Städte- und Gemeindetag bittet zu berücksichtigen, dass durch die geringeren eigenen Steuereinnahmen und die geringeren Landeszuweisungen auch viele Kommunen mit einer ansonsten geordneten Haushaltswirtschaft den Kapitaldienst für die aufgenommenen Kredite aus den laufenden Einnahmen nicht mehr decken können werden, sie ihre finanzielle Leistungsfähigkeit verlieren und keine ausgeglichenen Haushalte und keine Haushaltssicherungskonzepte mit Darstellung eines Haushaltsausgleichs im mittelfristigen Finanzplanungszeitraum vorlegen können. Wir sind bereit gewesen, gemeinsam mit der Landesregierung Prognosen für die Entwicklung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern zu entwickeln, die aufgezeigt hätten, wie das Land die Kommunen finanziell ausstatten muss, um deren Finanzhoheit im Rahmen der Selbstverwaltungsgarantie in den kommenden Jahren sicherzustellen (**Prognosen**).

Von zahlreichen Mitgliedern ist uns vorgetragen worden, dass sie auch nach den Vorgaben, die das LVerfG in seiner Entscheidung vom 11.05.2006 Az LVerfG 1/05 gemacht hat, davon ausgehen, dass die Finanzausstattung durch das FAG und das Verbundquotengesetz in den nächsten Jahren keiner aufgabenadäquaten Finanzausstattung nach der Landesverfassung (Art. 73 Abs. 2 Landesverfassung) entspricht, weil die Haushalte selbst dann noch defizitär sind, wenn sämtliche freiwilligen Leistungen nicht mehr wahrgenommen werden.

Dabei schützt die Selbstverwaltungsgarantie unter Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes auch ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben in den Gemeinden. Dies ist nicht nur eine rechtliche Frage. Über die Gemeindehaushalte müssen zumindest kleine finanzielle Impulse für das soziale Dorfleben, für die Förderung des ehrenamtlichen Engagements, die Jugend- und Seniorenarbeit gesetzt werden können. In Gemeinden mit intaktem Dorfleben gibt es weniger Probleme hinsichtlich Kriminalität und radikalen Ausprägungen. Es verzögert sich das Problem der Abwanderung und der Überalterung. Davon profitieren die Kommunen genauso wie das Land.

Die Verbesserung der Haushaltslage des Landes, die mit den Kürzungen im kommunalen Bereich erreicht wird, wird von den Bürgern nicht wahrgenommen. Dagegen merkt er unmittelbar die Steuer- und Gebührenerhöhungen sowie die Leistungskürzungen im kommunalen Bereich.

Eventuellen **Vergleichen der Zuweisungen des Landes an die Kommunen** mit anderen Bundesländern muss entgegengehalten werden, dass die Zuweisungen zwischen den Ländern nicht vergleichbar sind, weil die Länder in unterschiedlichem Umfang Ausgabenlasten im kommunalen Finanzausgleich ausgleichen (z.B. Schul-

¹ Die Kassenkredite der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern sind von 2000 bis 2007 um 933 % auf 324 E/Ew gestiegen (s. Kommunaler Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008, Bertelsmann-Stiftung (Hrsg), S.108)

trägerlasten, Kulturförderung). Zum anderen müssen die Zuweisungen in Mecklenburg-Vorpommern auch pro Kopf höher ausfallen als in anderen Bundesländern, weil die eigene kommunale Steuerkraft in Mecklenburg-Vorpommern geringer ist, und die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern Sonderlasten haben (z.B. hohe Aufwendungen für den Anteil der Kosten der Unterkunft nach dem SGB II, höhere Arbeitslosigkeit, geringeres Einkommensniveau, überdurchschnittliche Kosten der öffentlichen Aufgabenerfüllung im extrem dünn besiedelten ländlichen Raum s. Seitz-Gutachten z.B. für Straßen, ÖPNV, Schulen, Kindertagesstätten, Bibliotheken, Altenpflege, Brandschutz etc., die ja auch bei der Finanzverteilung z.B. durch den Flächenfaktor bei den Schlüsselzuweisungen für die Landkreise in § 13 anerkannt wird, die kleinteilige Gebietsstruktur, politisch gewollte Kulturförderung, einwohnerunabhängige Aufwendungen für den Tourismus usw.). Die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern können auf Grund des geringen Einkommensniveaus die Abgabenlast für die Bürger nicht unbegrenzt erhöhen. Die erheblichen nicht eintreibbaren Forderungen der Gemeinden sind ein Indiz hierfür.

Viele Mitglieder haben uns mitgeteilt, dass die Gemeinden 2010 nach den Entscheidungen zum kommunalen Finanzausgleich 2010 ff. keine ausgeglichenen Haushalte mehr haben werden. Die Gemeinden des Amtes Usedom Süd befürchten einen bodenlosen Ruin und die Verarmung der ländlichen Räume durch den Gesetzentwurf.

Erhöhung der kommunalen Beteiligungsquote auf 33,99 % und Nichtberücksichtigung der Feuerschutzsteuer bei den Landeseinnahmen

Es ist unverständlich und systemwidrig, dass die Feuerschutzsteuer in voller Höhe nicht mehr als Landeseinnahme bei den Verbundgrundlagen berücksichtigt wird, da ein Teil zur Finanzierung der Landesaufgabe im Brandschutz zur Unterhaltung der Landesfeuerwehrschule (§ 4 BrSchG) genutzt wird. Zumindest dürfte höchstens der Teil bei den Verbundgrundlagen unberücksichtigt bleiben, der auf die kommunalen Anteile an der Feuerschutzsteuer entfällt. Außerdem erhalten die Kommunen durch die Veränderung bei der Berechnung zwar im Jahr 2010 die gleichen Zuweisungen. Bei sinkenden Landeseinnahmen, von denen nach den Prognosen des Landes auszugehen ist, reduzieren sich auch die Zuweisungsanteile an der Feuerschutzsteuer.

Nach der Begründung des Gesetzentwurfs ist beabsichtigt, dass die Kommunen nach der Veränderung die gleichen Finanzausgleichsleistungen für den Brandschutz erhalten (S. 7). Wenn dies auf Dauer sichergestellt werden soll, muss die kommunale Beteiligungsquote jährlich erhöht werden, wenn sich die Gesamteinnahmen des Landes und der Kommunen verringern. Dies ist nachzubessern oder die alte Regelung beizubehalten.

III. Horizontaler Finanzausgleich

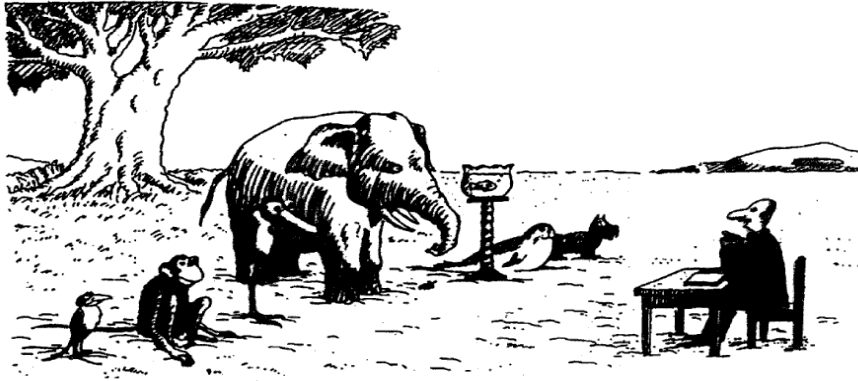
Anders als zur Finanzausstattung der Kommunen im FAG (vertikaler Finanzausgleich) waren viele Regelungen zur Finanzverteilung (horizontaler Finanzausgleich) erfreulich ausführlich begründet. Man erkennt das Bemühen des Innenministeriums, durch eine intensive Analyse die unterschiedlichen Gesichtspunkte gegeneinander abzuwägen und eine sachgerechte Entscheidung zu treffen.

Kommunaler Spitzenverband für alle Städte und Gemeinden

Geschäftsstelle:
Haus der kommunalen Selbstverwaltung
Bertha-von-Suttner-Straße 5
19061 Schwerin

Telefon: (03 85) 30 31-210
Fax: (03 85) 30 31-244
E-Mail: sgt@stgt-mv.de
Internet: <http://www.stgt-mv.de>

Konto:
Sparkasse Mecklenburg-Schwerin
BLZ: (140 520 00) Nr. 31 001 2597



„Um es gerecht zu machen, bekommt ihr alle dieselbe Aufgabe.
Klettert auf diesen Baum!“

Quelle: Vortrag Prof. J. Allmendinger, 25.2.09 Schwerin

Auch in Mecklenburg-Vorpommern teilen sich die Kommunen immer mehr in arme und reiche. Der **horizontale Finanzausgleich** muss auch in der Zukunft sicherstellen, dass nicht ganze Regionen auf Grund unzureichender Finanzmittel von der Entwicklung abgekoppelt werden und damit weder die Chance haben, ihre Altfehlbeträge abzubauen, noch die Möglichkeit, zukunftsorientierte und wirtschaftsstärkende Projekte umzusetzen. Für den Städte- und Gemeindetag steht bei der Finanzverteilung im Vordergrund, dass eine aufgabengerechte Finanzverteilung erfolgt, dabei Anreize zur eigenverantwortlichen Haushaltswirtschaft bestehen, die Zentren im Land gestärkt werden, ohne den ländlichen Raum zu vernachlässigen und dass eine Lösung gegen den unbegrenzten Anstieg der Kreisumlagen gefunden wird, der den Gemeinden immer mehr Finanzmittel entzieht und damit den Gemeinden keine Möglichkeiten mehr verbleiben, freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen.

Positiv ist, dass sich in der Begründung zu dem vorliegenden Gesetzentwurf zu einem gewissen Teil eine Auseinandersetzung mit den Hinweisen aus der kommunalen Familie widerspiegelt. Der Gesetzentwurf in seiner ursprünglichen Fassung ist aber durch neuere Erkenntnisse aus der Mai-Steuerschätzung zu den Einnahmen des Landes und der Kommunen überrollt worden. Die Dimensionen, in denen sich die Rahmenbedingungen durch die Wirtschafts- und Finanzkrise verändert haben, hätten eine Überarbeitung des Gesetzentwurfs erfordert, um zu verhindern, dass den Kommunen nach den vorgelegten Regeln Finanzausgleichleistungen gewährt werden, die erheblich unter den in dem ersten Gesetzentwurf ausgewiesenen als angemessen bewerteten Finanzausgleichleistungen liegen. Darüber hinaus hätten auch

- die eigenen Steuereinnahmeeinbrüche der Städte und Gemeinden,
- ihre zusätzlichen Aufgabenbelastungen im sozialen Bereich,
- ihre weiter eingeschränkte Verschuldungsfähigkeit und
- ihre Verpflichtungen zu weiterhin hohen und in 2009 bis 2011 sogar höheren Investitionsausgaben

Berücksichtigt werden müssen. Die vom Städte- und Gemeindetag geforderte **Überarbeitung** mit dem Ziel einer besseren Finanzausstattung der Städte, Gemeinden und Landkreise, ist jedoch mit dem vorliegenden Regierungsentwurf nicht erfolgt. Offensichtlich hat sich eine einseitig an den fiskalischen Interessen des Landes ausgerichtete Auffassung durchgesetzt.

Kommunaler Spitzenverband für alle Städte und Gemeinden

Geschäftsstelle:
Haus der kommunalen Selbstverwaltung
Bertha-von-Suttner-Straße 5
19061 Schwerin

Telefon: (03 85) 30 31-210
Fax: (03 85) 30 31-244
E-Mail: sgt@stgt-mv.de
Internet: <http://www.stgt-mv.de>

Konto:
Sparkasse Mecklenburg-Schwerin
BLZ: (140 520 00) Nr. 31 001 2597

Seite 22

Die gesamten Finanzverteilungsregelungen im Gesetzentwurf leiden trotz der lobenswerten Bemühungen um eine vernünftige Analyse und Interessenabwägung daran, dass ihnen mit der Mai-Steuerschätzung 2009 mit den nicht nur geringfügigen Änderungen bei den eigenen Einnahmen der Kommunen und den voraussichtlichen Finanzausgleichsleistungen nach den Mai-Steuerschätzungen die **Grundlage entzogen wurde**. Selbst wenn der Gesetzentwurf zum Zeitpunkt der ersten Kabinettsbefassung noch eine angemessene Verteilung enthalten hätte, kann dies bei den nun geringeren Finanzausgleichsleistungen nicht mehr der Fall sein. Jegliche Aussagen zur Stärkung oder Verbesserung der Finanzausstattung sind angesichts der Verringerungen der Finanzausgleichsleistungen Illusion. Es geht nicht darum, dass jemand mehr oder weniger bekommt. **Letzten Endes bekommen alle weniger**. Sollten die Regelungen zu den Finanzausgleichsleistungen nicht so verändert werden, dass den Kommunen mindestens die ursprünglich anvisierte Finanzausstattung gewährt wird, ist der gesamte Gesetzentwurf erneut mit all seinen Regelungen daraufhin zu überprüfen, welche Verteilung bei allen Städten und Gemeinden noch zu einer angemessenen Finanzausstattung nach der Landesverfassung führt. Das Problem ist jedoch, dass es **dringend eine Aktualisierung und Reform des Finanzausgleichsgesetzes geboten** ist. Eine weitere Verzögerung der Reform durch eine völlige Neufassung ist angesichts der zwischenzeitlich erfolgten Änderungen in der Steuerkraft, dem Aufgabenbestand und der Einwohnerzahlen und der notwendigen gesetzlichen Klarstellungen nicht vertretbar. Ursprünglich war die Reform des FAG für 2009 geplant.

Am Beispiel der geplanten **Reduzierung der Vorwegabzüge** wird besonders deutlich, dass die Finanzausstattung der Kommunen nicht mit den Verteilungsregelungen übereinstimmt. Durch die niedrigeren Finanzausgleichsleistungen sinkt der Anteil der Vorwegabzüge nicht wie beabsichtigt, sondern er steigt deutlich an. Der Landesrechnungshof hatte wie auch die finanzwissenschaftliche Literatur in der Vergangenheit immer wieder den hohen Grad der Bindung der Finanzausgleichsmittel durch Vorwegabzüge kritisiert.

Wir halten eine Darstellung der Auswirkungen durch gemeindescharfe Berechnungen bei der Vielzahl der geplanten Änderungen für erforderlich. Offen ist doch, wie sich die einzelnen Veränderungen im Gesetzentwurf (z.B. geringere Ausgleichssatz, die Verringerung der Vorwegabzüge, die geringere Einwohnergewichtung für kleinere Gemeinden, die verschiedenen Umlagesysteme und die allgemein geringeren Schlüsselzuweisungen) zusammengenommen auf die einzelne Gemeinde auswirken. Gerade steuerschwache Gemeinden sind sowohl von der Verringerung der Schlüsselzuweisungen als auch von der Absenkung des Ausgleichssatzes betroffen. Dies kann – bei allen verständlichen Vorbehalten – nur eine gemeindescharfe Berechnung der Auswirkungen der Veränderungen des FAG für das Jahr 2010 oder eine gemeindescharfe Modellberechnung mit verschiedenen Annahmen liefern. Erst mit Kenntnis des Haushaltserlasses wird der Landtag die Abwägung beginnen können. Ohne Berechnungen zur weiteren Entwicklung wird er aber auch keine sachgerechte Entscheidung über die neuen Verteilungsregelungen treffen

Kommunaler Spitzenverband für alle Städte und Gemeinden

Geschäftsstelle:
Haus der kommunalen Selbstverwaltung
Bertha-von-Suttner-Straße 5
19061 Schwerin

Telefon: (03 85) 30 31-210
Fax: (03 85) 30 31-244
E-Mail: sgt@stgt-mv.de
Internet: <http://www.stgt-mv.de>

Konto:
Sparkasse Mecklenburg-Schwerin
BLZ: (140 520 00) Nr. 31 001 2597

können. Die Landesregierung hat es versäumt, rechtzeitig die notwendige Transparenz schaffen, bevor der Gesetzentwurf dem Landtag zugeleitet wurde.

Von **kreisfreien Städten** wird hervorgehoben, dass der Entwurf erstmalig eine gerechtere Verteilung der Finanzausgleichsleistungen für sie gewährleistet. Insbesondere die höheren Zuweisungen für den übertragenen Wirkungskreis und für übergemeindliche Aufgaben, sowie die Umlandumlage tragen der herausragenden Rolle der Städte als überregionale Zentren Rechnung. Die Aufstockungen der Teilschlüsselmassen und die Dotation der übergemeindlichen Aufgaben werden aber als zu gering betrachtet, um die Altfehlbeträge der Vorjahre nur annähernd ausgleichen zu können. Eine kreisfreie Stadt begrüßt, dass das Land die Probleme erkannt habe, sieht aber eine Regelung durch eine Gemeindestrukturreform als zielführender als die FAG-Änderungen an.

Hagenow lehnt eine Umverteilung bei den rückläufigen Finanzausgleichsleistungen ab. Stattdessen sollte sich das Land auf eine angemessene Finanzausgleichsmasse konzentrieren.

Tessin bemängelt die Kürzungen der Mittel für die kreisangehörigen Gemeinden. Die **Ämter Boizenburg-Land, Carbäk, Gadebusch-Land, Warnow-West und Zarrentin** lehnen die geplante Benachteiligung des ländlichen Raumes zu Gunsten der kreisfreien Städte ab. **Amt Bützow-Land** hofft auf Nachbesserungen im Interesse der kleineren Gemeinden. **Poppendorf** urteilt: So nicht mit uns!

Amt Stralendorf hält es für notwendig, das FAG erneut mit dem Innenministerium zu beraten, weil die kreisangehörigen Gemeinden die mit Abstand größten Belastungen zu tragen haben. Eine Verringerung der Schlüsselzuweisungen für den kreisangehörigen Raum wird abgelehnt.

C. Zu den Vorschriften der Gesetzentwürfe im Einzelnen:

I. FAG-Entwurf 2010

Es wird angeregt, das **Gesetz umzubenennen** z.B. in Kommunales Finanzausgleichsgesetz (K FAG), um Verwechslungen mit dem Finanzausgleichsgesetz des Bundes zu vermeiden.

§ 2

Die gesetzlichen Klarstellungen, insbesondere zur **Übertragung der Ertragshoheit für Bußgelder auf die Kommunen**, werden begrüßt.

§ 7

1. Die Regelungen werden abgelehnt, soweit sie die bisherige Systematik des einnahmeorientierten Gleichmäßigkeitsgrundsatzes unverändert fortschreiben.

Wir halten daran fest, eine die Finanzausgleichsleistungen an die Kommunen aufgabenorientiert zu bemessen. Wir räumen dabei einer Regelung nach dem 2-Quellen-Modell den Vorrang ein, das den Kommunen eine aufgabengerechte Finanzausstattung sichert, ohne die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes zu vernachlässigen. Der Landesgesetzgeber hat es (nach der Föderalismusreform mehr denn je) in der Hand, die Aufgabenbelastungen der Kommunen zu reduzieren, wenn seine finanzielle Leistungsfähigkeit überfordert würde.

2. Hilfsweise fordern wir die **Verstetigung der Finanzausgleichsleistungen in den künftigen Jahren in Höhe von 1,3 Mrd. €** um die Kommunen nicht in schlechten Zeiten im Regen stehen zu lassen. Neben den geringeren Finanzausgleichsleistungen sind erhebliche Steuereinnahmeeinbrüche bei den Kommunen zu erwarten. Die Sozialausgaben (Beitragsübernahmen, steigende Kosten der Unterkunft und der Grundsicherung im Alter etc.) werden in Zeiten der Wirtschaftskrise steigen. Die Kommunen können den laufenden Sachaufwand für die Unterhaltung nicht mehr weiter reduzieren (Reduzierungen in der Vergangenheit, Pflicht zur Unterhaltung von Einrichtungen, die mit Fördermitteln errichtet worden sind, Verkehrssicherungspflichten, höherer Aufwand für Ersatzbeschaffungen, etc.), ohne die Aufgabenerfüllung zu gefährden. Die konventionelle Methode der kurzfristigen Einsparungen durch Verschiebungen von Investitionen ist durch die mit einer Rückzahlungsdrohung verbundene Verpflichtung nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz, für zusätzliche Investitionen zu sorgen, versperrt. Außerdem liegt das Investitionsniveau bereits auf einem sehr niedrigen Niveau. Eine zusätzliche Kreditaufnahme scheidet angesichts der bundesweit bereits höchsten Pro-Kopf-Verschuldung, der automatischen Zunahme durch die Verringerung der Einwohnerzahl und der eingeschränkteren finanziellen Leistungsfähigkeit zur Begleichung des Kapitaldienstes aus den laufenden Einnahmen aus. Steuererhöhungen z.B. im Bereich der Grundsteuer sind vom Volumen nicht in der Lage, die Einnahmeausfälle auch nur annähernd zu kompensieren. Die Vorschläge zu Strukturveränderungen enthalten ebenfalls kein der zu erwartenden Deckungslücke entsprechendes Einsparpotential. Die entlastenden Maßnahmen bei der Bemessung der Finanzausgleichsleistungen (Orientierung an Planansätzen, kurzfristigerer Überprüfungszeitraum und weiterer Vortrag der Abrechnung der Überzahlungen im Jahre 2009 auf das Jahr 2012) bringen auch keine entsprechende Entlastung, weil damit zwar die aktuellen Deckungslücken geschlossen werden, aber gleichzeitig die Zukunftslasten der Kommunen erhöht werden. Es ist nicht erkennbar, wie die Kommunen diese zusätzlichen Zukunftslasten neben dem ohne bestehenden Konsolidierungszwang bewältigen sollen. Im Ergebnis muss zumindest eine Verstetigung der Finanzausgleichsleistungen an die Kommunen in den Jahren bis 2011 erreicht werden, um nicht Gefahr zu laufen, die Bundesmittel aus dem Konjunkturpaket II zurückzahlen zu müssen.

Die **Gleichwertigkeit kommunaler Aufgaben und Landesaufgaben** und die unterschiedlichen Möglichkeiten, sich unter Einhaltung bestehender Rechtsvorschriften zu verschulden, gebieten es, den Kommunen höhere Finanzausgleichsleistungen zu gewähren als dies nach dem vorliegenden FAG-Entwurf und dem Entwurf des Verbundquotengesetzes 2010/2011 vorgesehen ist.

3. Für den Fall, dass es für 2010 keinen Finanzausgleich nach dem 2-Quellen-Modell oder eine Verstetigung der Finanzausgleichszuweisungen (s.2.) gibt, halten wir an unserer Forderung nach einer **Erhöhung der kommunalen Beteiligungsquote um 3 %-Punkte** fest. Dies entspräche einer Erhöhung der Finanzausgleichsleistungen 2010 um 156 Mio. € auf 1.315 Mio. € und 2011 um 157 Mio. € auf 1.259 Mio. €. Damit könnten die Finanzausgleichsleistungen des Landes auch verstetigt werden. Die Städte, Gemeinden und Landkreise wären dann eher in der Lage, die Einbrüche bei

Kommunaler Spitzenverband für alle Städte und Gemeinden

Geschäftsstelle:
Haus der kommunalen Selbstverwaltung
Bertha-von-Suttner-Straße 5
19061 Schwerin

Telefon: (03 85) 30 31-210
Fax: (03 85) 30 31-244
E-Mail: sgt@stgt-mv.de
Internet: <http://www.stgt-mv.de>

Konto:
Sparkasse Mecklenburg-Schwerin
BLZ: (140 520 00) Nr. 31 001 2597

den Steuereinnahmen (2009 – 67,3 Mio. €, 2010 -87,3 Mio. € und 2011 -62,3 Mio. € gegenüber 2009) und die höheren Ausgaben für den Bereich der sozialen Sicherung zu verkraften, ohne noch weiter an Investitionskraft zu verlieren.

Um die Altfehlbeträge der kreisfreien Städte abzubauen, muss die Erhöhung so hoch ausfallen, dass die Teilschlüsselmasse für die kreisfreien Städte ausreicht, um die Fehlbeträge aus der Vergangenheit gegenfinanzieren zu können.

4. Die **Einbeziehung der Ausgleichszuweisungen des Bundes für die weggefallenen Kfz-Steuern** in die Berechnungsgrundlagen ist richtig.

5. § 7 Abs. 2 Satz 2 Ziffer 3 ist dahingehend zu ergänzen, dass das Land für den Fall, dass der Zuweisungsbetrag des Bundes für das SGB II ab 2011 abgesenkt wird, durch **eigene Zuwendungen außerhalb des FAG die Zuweisungen im AG SGB II entsprechend aufstockt**. Nur so ist gewährleistet, dass die Kommunen einen Teil ihrer Sonderlasten für die überproportionalen Lasten durch die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe bei den Kosten der Unterkunft erstattet bekommen, die ihnen mit der Zustimmung des Landes Mecklenburg-Vorpommern durch das SGB II übertragen wurden. Anderenfalls ist eine aufgabengerechte Finanzausstattung der Landkreise und kreisfreien Städte nicht mehr gewährleistet.

6. Die **sukzessive Reduzierung des Abzugsbetrages in Höhe der Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) für das ehemalige Investitionsfördergesetz (IfG) (Abs. 2 Satz 2)** ist richtig.

7. Die **Nichtberücksichtigung der Einnahmen aus der Feuerschutzsteuer (Abs. 2 Satz 3) wird abgelehnt**. Allenfalls könnten der Anteil der für kommunale Aufgaben verwendeten Feuerschutzsteuer unberücksichtigt bleiben, wenn gleichzeitig gesichert ist, dass die Kommunen auch in den folgenden Jahren das Geld bekommen, was sie unter Beibehaltung der bisherigen Beteiligungsquote zuzüglich ihres Anteils aus der Feuerschutzsteuer erhalten hätten. Das würde aber bei sinkenden Gesamteinnahmen eine Erhöhung der kommunalen Beteiligungsquote bedeuten.

8. Die **Nichtberücksichtigung des erhöhten Landesumsatzsteueranteils zur Finanzierung der Betriebskosten für die Betreuung der unter 3Jährigen (Abs. 2 Satz 3) wird abgelehnt, solange** nicht sichergestellt ist, dass die zusätzlichen Mittel bei den Kommunen und Trägern tatsächlich ankommen.

9. Die **Erhöhung der kommunalen Beteiligungsquote für die Einbeziehung der außerhalb der Finanzausgleichsleistungen gezahlten Pauschalbeträge für Altfälle der Konnexität** ist dem Grunde nach möglich. Sollten die Gesamteinnahmen zu einem späteren Zeitpunkt unter den Betrag von 4.750 Mio. € sinken, ist die Beteiligungsquote nachzusteuern.

10. Der künftig **kürzere Überprüfungszeitraum für die Beteiligungsquote (Abs. 3 Satz 2) wird nicht beanstandet**, weil damit eine schnellere Anpassung notwendig ist. Dies setzt aber auch eine Prognose im Überprüfungsverfahren voraus.

11. Wir fordern eine **gesetzliche Klarstellung, dass die Überprüfung der Beteiligungsquote nicht nur vergangenheitsbezogen erfolgt, eine Prognose zur Entwicklung der Haushalte der Kommunen und des Landes für den Regelungszeitraum enthält und auch eine Schätzung zu den für die dauerhafte Aufgabenerfüllung notwendigen Investitionsaufwendungen enthält. Die neuen Sätze 5 und 6 in Abs. 3 sind zu streichen**, weil damit gesetzlich festgeschrieben wird, dass die Überprüfung der Beteiligungsquote auf der Basis der Ist-Ausgaben vergangenheitsbezogen ohne eine Prognose erfolgt. Damit würde die von den kommunalen Landesverbänden heftig kritisierte Überprüfungsmethode gesetzlich verankert. Wir bleiben dabei, dass eine verfassungsrechtlich gebotene Abwägung der Auswirkung der FAG-Änderungen auf die Erfüllung kommunaler Aufgaben nur erfolgen kann, wenn eine Prognose über die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung beim Land und den Kommunen für den Regelungszeitraum erfolgt. Nur mit Hilfe dieser Informationen kann der Gesetzgeber entscheiden, ob der Gleichwertigkeit von kommunalen und Landesaufgaben genüge getan wird und inwieweit die Leistungsfähigkeit des Landes und der Kommunen gewährleistet ist. Solche Prognosen sind möglich und können als Anhaltspunkt für Veränderungen dienen. Dabei sind auch Investitionsausgaben mit einzubeziehen. Eine vergangenheitsbezogene Überprüfung im Jahr 2011 würde auf dem Ergebnis des guten Jahres 2008 aufsetzen und für die Jahre ab 2012 angesichts der Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise kein verwertbares Ergebnis bringen können.

12. Die Ermächtigung des Innenministeriums, die **Verteilung von Abrechnungsüberschüssen abweichend von § 10 zu regeln (Abs. 5 Satz 6), lehnen wir ab**. Damit würden Kommunen auf Schlüsselzuweisungen verzichten. Entscheidend wäre, wie genau das Finanzministerium bei der Haushaltsplanung die Ansätze für die Landeseinnahmen und die Steuereinnahmen der Kommunen schätzt. Unbedenklich wäre, wenn der Landesgesetzgeber bei der Entscheidung über die Verwendung der Mittel nicht unbeteiligt wäre (Etatrecht des Parlaments) oder die Kriterien transparent so festgelegt werden, dass eine willkürliche Handhabung ausgeschlossen ist. Diese Befürchtung gilt natürlich nur für zukünftige Amtsinhaber und nicht für die derzeitigen.

Rostock möchte die Orientierung der Finanzausgleichsmasse an Planansätzen im Landeshaushalt aufgeben zur schnelleren Anpassung an die aktuelle Entwicklung. Die Planungssicherheit für die Kommunen ginge aber verloren.

§ 8 Finanzausgleichsumlage

1. Die Einführung einer Finanzausgleichsumlage wäre zwar dem **Grunde nach möglich, der Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern lehnt ihre Einführung jedoch ab**. Die neue Umlage ist kritisch, weil sie sich auf die Mehrzahl der Gemeinden kaum auswirkt, aber eine Verteilungsdiskussion unter den Gemeinden in Gang setzt, die von der unzureichenden Finanzausstattung durch das Land ablenkt. Schließlich ist nach den aktuellen Zahlen zur Steuerkraft 2008 fraglich, ob es in den nächsten Jahren überhaupt noch zu dem auf der Basis des Jahres 2007 angenommenen Umverteilungsvolumen von ca. 7 Mio. € kommt. Die neue Umlage erschwert Gemeindefusionen.

Sie existiert zwar auch in anderen Ländern. Ob die Höhe der Umlage aber angemessen ist und sichergestellt ist, dass die umlagepflichtigen Gemeinden nicht überfordert werden und ob dadurch die Anreize für eine Ansiedlungspolitik zu stark gebremst werden, können wir gegenwärtig nicht beurteilen. Schließlich sind auch die teilweise erheblichen eigenen Aufwendungen der Gemeinden für die Ansiedlung von Steuerzahlern und das damit verbundene Risiko gegenzurechnen (Kreditbelastungen für die Erschließung, Unterhaltungsmaßnahmen an Straßen und Versorgungsanlagen, Immissionsschutzanlagen, höhere Aufwendungen für den Winterdienst). Zu berücksichtigen ist, dass die steuerstarken Gemeinden bereits heute einen erheblichen Beitrag für die Solidargemeinschaft über Gewerbesteuerumlage, Kreisumlage und Amtsumlage tragen. Dies ist nicht an Hand von **Modellberechnungen** dem Gesetzgeber für seine Entscheidung dargelegt worden, obwohl der Städte- und Gemeindegtag dies angeregt hat.

2. Es besteht auch die Gefahr, dass mit der Einführung der Finanzausgleichsumlage die **Wirtschaftsförderung** im Land großen Schaden erleidet. Interessant wäre, hierzu die Positionen des Wirtschaftsministeriums und des Finanzministeriums zu kennen. Auch der Landeshaushalt profitiert schließlich von Gewerbesteuerumlagen. Außerdem ist der mit der Erhebung verbundene Aufwand gegen das mögliche Aufkommen abzuwägen. Dabei sollten die erfahrungsgemäß noch während des Gesetzgebungsverfahrens vorliegenden Daten über die 2010 tatsächlich abundanten Gemeinden nach dem Realsteuervergleich 2008 des Statistischen Landesamtes berücksichtigt werden. **Ohne aussagekräftige Untersuchungen hierzu können wir der Einführung der Finanzausgleichsumlage nicht zustimmen.**

3. Gleichstellung der Ämter bei der Finanzausgleichsumlage

Um zu verhindern, dass die anderen Gemeinden im Amt mit einer finanzausgleichsumlagepflichtigen Gemeinde schlechter gestellt werden und höhere Amtsumlagen zahlen müssen, wäre ferner in jedem Fall sicherzustellen, dass die Regelungen für die Kreisumlage entsprechend auch für die Amtsumlage gelten. Nach geltender Rechtslage gelten die Regelungen für die Kreisumlage auch für die Amtsumlage (§ 147 Abs. 2 KV). Das bedeutet, dass den Ämtern mit abundanten Gemeinden wegen der Anrechnung der Finanzausgleichsumlage auf die Amtsumlage geringere Umlagen aus der abundanten Gemeinde zufließen, die dann zumindest teilweise über höhere Amtsumlagesätze von den nicht abundanten Gemeinden des Amtes mitfinanziert werden müssen. Diese allein aus ihrer Lage begründete Sonderbelastung der nicht abundanten Gemeinden eines Amtes wäre nicht systemgerecht, rechtlich fragwürdig und nicht sinnvoll. Es müsste deshalb in § 8 Abs. 2 eine Regelung aufgenommen werden, wonach ein Teilbetrag in Höhe des für die übrigen amtsangehörigen Gemeinden geltenden Amtsumlagesatzes dem Amt zufließt, in dem sich die finanzausgleichsumlagepflichtige Gemeinde befindet. Ferner muss die Anrechnung der Finanzausgleichsumlage auf die Amtsumlage der finanzausgleichsumlagepflichtigen Gemeinde geregelt werden.

Für **Parchim** widerspricht die neue Umlage dem Ziel des Bürokratieabbaus. Auch die Gutachter haben davon abgeraten, um nicht jegliche Anreize zur Ausschöpfung der eigenen Steuerkraft zu beseitigen.

Die **Ämter Zarrentin und Poppendorf** befürchten, dass das Geld der abundanten Gemeinden aus dem Landkreis abgezogen wird und haben dies belegt.

§ 10 Verwendung der Finanzausgleichsmasse

Dem Ziel der Verringerung der Vorwegabzüge zur Stärkung der Schlüsselzuweisungen wird dem Grunde nach zugestimmt. Wichtig ist, ob 1. die verfassungsrechtlichen Maßstäbe eingehalten werden und 2. ob die vorgenommene Verteilung, wie sie mit den Regelungen zur Verwendung der Finanzausgleichsmasse zweckmäßig ist. Bei aller grundsätzlichen Kritik sind Vorwegabzüge immer dann empfehlenswert, wenn eine steuerkraftabhängige Verteilung keinen hinreichenden Ausgleich für besondere Belastungen sicherstellt.

1. Rechtliche Maßstäbe

Fraglich ist, ob das Rechtsstaatsprinzip verletzt wird, wenn durch die Verteilungsregelungen im FAG nicht mehr gewährleistet wird, dass die Mehrzahl der Städte, Gemeinden und Landkreise ihre Haushaltswirtschaft im Rahmen der Gesetze, d.h. ohne gegen die Bestimmungen der Kommunalverfassung zu verstoßen, betreiben können. Angesichts der Verringerungen der Gesamtzuweisungen und der gleichzeitig von einem bundesweit geringen Niveau weiter drastisch sinkenden eigenen Einnahmen bei einem Aufgabenbestand, der im Wesentlichen mit dem in Kommunen in vergleichbaren finanzschwachen Flächenländern vergleichbar oder sogar höher ist (vgl. KdU-Belastungen, Pflicht zur Übernahme von Kita-Beiträgen nach § 90 SGB VIII, etc.) ist dies zweifelhaft.

2. Zweckmäßigkeit

Die Zweckmäßigkeit von Vorwegabzügen ist im Einzelfall zu prüfen. Der Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern kann dabei nur die gemeinsamen Interessen seiner Mitglieder vertreten. Deswegen werden wir auf besondere gegenläufige Interessen einzelner Gruppen hinweisen mit der Bitte, diese sachgerecht bei der Entscheidung über den Gesetzentwurf abzuwägen.

2.1 Vorwegentnahmen

Nach der Begründung ergibt sich zwischen der Summe der Vorwegabzüge und der Schlüsselzuweisungsmasse und der Finanzausgleichsmasse eine Differenz von 2,4 Mio. €. Wenn es sich bei dem Betrag um langfristige **Vorwegentnahmen** handelt, sollte geprüft werden, ob die Angelegenheit nicht so wesentlich ist, dass sie einer gesetzlichen Regelung bedarf.

2.2 Erhöhung des Ausgleichs für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde

Der Aufstockung zu Lasten der Schlüsselzuweisungen könnten wir zustimmen, wenn die Notwendigkeit der Erhöhung und der Verteilung auf die einzelnen Gruppen der Gebietskörperschaften durch **Offenlegung der Ergebnisse der Umfrage** des Innenministeriums nachgewiesen wird. Dabei sollten auch die Eigenbeteiligungen bei

den einzelnen Gebietskörperschaften begründet werden. Die Umfrage war zwar im Vorfeld mit uns abgestimmt worden. Dem Städte- und Gemeindetag sind die Ergebnisse aber trotz mehrfacher Nachfrage nicht vorgelegt worden. Aus der Mitgliedschaft wird uns berichtet, dass die Angaben der kreisangehörigen Gemeinden im Laufe der Erhebung teilweise sogar gegen deren Einverständnis geändert worden sind. Eine gesetzliche Umverteilung in der vorgesehenen Größenordnung bedarf einer nachvollziehbaren Rechtfertigung.

2.3 Erhöhung des Vorwegabzugs für übergemeindliche Aufgaben

Die Erhöhung des Vorwegabzugs für übergemeindliche Aufgaben ist dem Grunde nach sachgerecht, weil sie der erforderlichen Stärkung aller Zentren im Lande Rechnung trägt. Dieses Ziel ist Beschlusslage des Städte- und Gemeindetages Mecklenburg-Vorpommern. Die Stärkung der zentralen Orte ist längst überfällig. Durch die rückläufige Bevölkerungszahl im Land kommt den Zentren eine immer größere Bedeutung für die Daseinsvorsorge zu. Durch rückläufige Einwohnerzahlen in den zentralen Orten steigt ihre Zentralität und sinkt die Möglichkeit, die notwendigen übergemeindlichen Aufgaben aus der eigenen Steuerkraft und den Schlüsselzuweisungen zu finanzieren. Deshalb ist eine Stärkung aller Zentren im Finanzausgleichsgesetz alternativlos. Wichtig ist aber auch, dass diese Stärkung nicht dazu führen darf, dass der ländliche Raum vernachlässigt wird. Dies ist eine Frage der Höhe der Finanzausgleichsmasse, die nur durch eine Verstetigung bzw. Erhöhung der Finanzausgleichsleistungen erreicht werden kann.

Das selbst gesteckte Ziel der Stärkung der Zentren wird aber mit dem vorliegenden Gesetzentwurf nicht erreicht. Zum einen wegen den sinkenden Finanzausgleichsleistungen, zum anderen erhalten die Oberzentren von den zusätzlichen Zuweisungen für übergemeindliche Aufgaben aber nur 9,5 Mio. €. Dies trägt dem Gedanken der Stärkung aller Zentren (vgl. Ziffer XII.11 der Begründung des Ressortentwurfes) für die **Oberzentren**, insbesondere der mit hohen Zentralitätsquotienten, nicht Rechnung. Damit wird die Kritik der Gutachter an der tendenziell geringeren Förderung größerer Städte nicht berücksichtigt. Ähnliches gilt auch für die **Mittel- und Grundzentren**.

Die **Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion** fordern, dass die Angemessenheit der Höhe der Zuwendungen belegt werden muss.

Zur Frage der Verteilung s. die Ausführungen zu § 16 FAG.

2.4 Zuweisungen für Theater und Orchester

Die Aufrechterhaltung des Vorwegabzugs wird begrüßt. Fraglich ist jedoch, ob es ausreichend ist, allein aus Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs die Theater- und Orchesterstruktur im Land zu finanzieren, oder ob es nicht notwendig ist, zusätzlich zu den FAG-Mitteln Landesmittel für die Kulturangebote im Land mit überregionalem Interesse bereitzustellen. Der Landesrechnungshof hat sich ebenfalls dafür ausgesprochen, dass das Land Verantwortung für überregionale Einrichtungen übernimmt. Denn es ist nicht sicher, ob die Kommunen angesichts der sinkenden Finanzausstattung in der Lage sind, ihre Komplementärfinanzierungen aus eigener Kraft zu erbringen und in der nötigen Höhe aufrechtzuerhalten. Wir erinnern daran, dass die Landesmittel für die Finanzierung der Theater und Orchester von 10,9 Mio. € seit der

Einbeziehung in den kommunalen Finanzausgleich 1997 gleich geblieben sind und keine Anpassung an die Entwicklung der Personal- und Sachkosten stattgefunden hat. Zur Frage der Verteilung s. die Ausführungen zu § 19 FAG.

2.5 Zusammenführung von Fehlbetragszuweisungen und Konsolidierungshilfen

Der Zusammenführung von Fehlbetragszuweisungen und Konsolidierungshilfen wird zugestimmt.

2.6 Zur Streichung des Vorwegabzugs für Träger der örtlichen Sozialhilfe und des Unterhaltsvorschussgesetzes in Höhe von 44 Mio. €

Der ehemalige Vorwegabzug wird zwar in die Schlüsselzuweisungen überführt, Die Streichung stößt aber auf Bedenken, zumal nicht gleichzeitig die Regelungen des AG SGB II nachgebessert werden. Hier wäre zumindest gleichzeitig eine Regelung erforderlich, die den Kommunen auch über 2010 Ausgleichsbeträge in der Höhe der bisherigen SoBEZ des Bundes in Höhe von 107 Mio. € p.a. zuzüglich der Wohngeldeinsparungen des Landes garantieren. Gleichzeitig ist die Verteilung im AG SGB II zu ändern oder eine andere Verteilung im FAG einzuführen. Zwar sollen die auf die kreisfreien Städte entfallenden Beträge des bisherigen Vorwegabzuges diesen weiter über eine entsprechende Aufstockung der Schlüsselzuweisungen zur Verfügung stehen. Dieses scheitert aber an zwei Dingen: Zum einen sinkt der Anteil der Schlüsselzuweisungen a) durch die aktuell verringerten Finanzausgleichsleistungen durch die Steuerschätzung und b) durch die ohnehin rückläufigen Finanzausgleichsleistungen bis 2020 sukzessive und damit verringert sich auch der Belastungsausgleich. Zum anderen werden den kreisfreien Städten im AG-SGB-II vermeintliche Entlastungen durch ihre früheren Lasten für die Hilfe zum Lebensunterhalt angerechnet. Diese Netto-Entlastungen verändern sich aber durch die neue Regelung im FAG. Da die Schlüsselzuweisungen steuerkraftabhängig bzw. umlagekraftabhängig gewährt werden, erhalten die Städte und Landkreise mit hoher Steuerkraft weniger Mittel als bisher über den Vorwegabzug. Wenn die steuerkräftigeren Gebietskörperschaften aber gleichzeitig die mit den höchsten Soziallasten sind, erhalten diese Gebietskörperschaften mit der Neuregelung keinen angemessenen Ausgleich für ihre überdurchschnittlichen Soziallasten mehr. Erschwerend kommt hinzu, dass nach der Einbringung des Regierungsentwurfs bekannt wurde, dass das Sozialministerium 2010 die Ausgleichszuweisungen nach dem AG SGB II um 30 Mio. € verringert. Die besonders mit Sozialausgaben belasteten kreisfreien Städte erhalten ohne eine Aufstockung der Landesmittel im AG SGB II keine ausreichende Finanzausstattung mehr.

Die **kreisfreien Städte** insgesamt machen geltend, dass damit ihre objektiven Mehrbelastungen für die Jugend- und Sozialhilfe verkannt werden.

Parchim wünscht sich eine Schülerpauschale pro beschulten Schüler für die Schulträger, hält die Verringerung der Vorwegabzüge aber für nicht ausreichend.

§ 11 Gesamtschlüsselmasse

1. Verrechnungsermächtigungen zur Gesamtschlüsselmasse (Abs. 1) und zu den Teilschlüsselmassen (Abs. 2)

Kommunaler Spitzenverband für alle Städte und Gemeinden

Geschäftsstelle:
Haus der kommunalen Selbstverwaltung
Bertha-von-Suttner-Straße 5
19061 Schwerin

Telefon: (03 85) 30 31-210
Fax: (03 85) 30 31-244
E-Mail: sgt@stgt-mv.de
Internet: <http://www.stgt-mv.de>

Konto:
Sparkasse Mecklenburg-Schwerin
BLZ: (140 520 00) Nr. 31 001 2597

Seite 31

Die Verrechnungsermächtigungen bis 250 000 € im Einzelfall in Abs. 1 Satz 1 und bis 200 000 € in Abs. 2 Satz 1 in alleiniger Verantwortung des Innenministeriums lehnen wir ab. Angesichts der damit in der Summe unbegrenzten Verrechnungsermächtigung ist diese Erleichterung auch nicht mit dem Bürokratieabbau zu rechtfertigen. Wir plädieren für eine Beibehaltung der bisherigen Regelung, wonach hierfür die Zustimmung der kommunalen Landesverbände erforderlich ist, wenn nicht der Landesgesetzgeber sogar auf einer gesetzlichen Ermächtigung (Etathoheit, Wesentlichkeitstheorie, Parlamentsvorbehalt) besteht.

2. Anteile der Teilschlüsselmassen (Abs. 2)

2.1 Wir begrüßen, dass der Versuch unternommen wird, die seit langem notwendige **Aktualisierung der Anteile der Teilschlüsselmassen** an die Entwicklung der Steuerkraft vorzunehmen. Dies ist verfassungsrechtlich geboten und gut begründet. Die Einbeziehung der Steuerkraftzahlen 2008 in den Regierungsentwurf ist sachgerecht.

Die **kreisfreien Städte** bemängeln, dass sie durch den Steuerkraftausgleich zwischen den Teilschlüsselmassen mit der Umschichtung von 14,31 Mio. € in die Teilschlüsselmassen der kreisangehörigen Gemeinden weniger Schlüsselzuweisungen pro Einwohner erhalten als der kreisangehörige Raum. Dies entspricht auch nach der Aktualisierung noch einer Einwohnerveredelung für den kreisangehörigen Raum und steht im Widerspruch zu den Finanzausgleichsgesetzen in den anderen Ländern, in denen bis auf Schleswig-Holstein, die Regelungen zur Einwohnerveredelung höhere Schlüsselzuweisungen für die größeren Städte vorsehen. Es ist nicht nachvollziehbar, dass Mecklenburg-Vorpommern sich weiter den Luxus leisten will, ohne eine angemessene Finanzausstattung seiner wirtschaftlichen Zentren durch eine übliche Einwohnerveredelung, die Zukunftsfähigkeit des Landes zu sichern.

Das **Amt Stralendorf** macht geltend, dass bei der Aktualisierung des Steuerkraftausgleichs ausgeblendet wird, dass die bei den kreisangehörigen Gemeinden gestiegene Steuerkraft nahezu ausschließlich auf die Steuerkraftentwicklung der 18 abundanten Gemeinden zurückzuführen ist. (Der Gewerbesteuermessbetrag der Reuterstadt Stavenhagen war annähernd so hoch wie der der Landeshauptstadt Schwerin). Von den geringeren Schlüsselzuweisungen durch die geringere Teilschlüsselmasse sind aber die Mehrzahl der Gemeinden, vor allem die steuerschwachen kreisangehörigen Gemeinden betroffen.

2.2 Auch die entsprechend der **Auflösung der Vorwegabzüge vorgenommene Veränderung der Höhe der Teilschlüsselmassen wird nicht bestritten**, da sie sicherstellt, dass die mit den früheren Vorwegabzügen ausgeglichenen bzw. gedämpften Belastungen mit besonderen Aufgaben weiter ausgeglichen bzw. gedämpft werden. Der ausführlichen Begründung kann gefolgt werden. Die mit der Überführung in die Schlüsselzuweisungen vorgenommene steuerkraftabhängige Berücksichtigung der Sonderlasten ist systemgerecht, so lange nicht der Steuerkraftausgleich vom Grundsatz her in Frage gestellt wird.

3. Die Landesverfassung verpflichtet den Gesetzgeber zum Steuerkraftausgleich im FAG. Sie schreibt aber nicht das System konkret vor. Fraglich ist, ob der konventio-

nelle Steuerkraftausgleich wie er sich über Jahrzehnte in vielen Bundesländern von der Grundstruktur bewährt hat, auch dann noch eine angemessene Finanzausstattung gewährleistet, wenn sich die Rahmenbedingungen wesentlich geändert haben. Dazu ist zu prüfen:

Der konventionelle Steuerkraftausgleich hat sich bei annähernd stabilen Bevölkerungszahlen bewährt.

Mecklenburg-Vorpommern befindet sich aber in einem bislang einzigartigen demografischen Umbruchprozess, der sich durch eine rapide und regional sehr unterschiedliche Abnahme der Bevölkerung seit der Wende und einer zunehmenden Alterung der Bevölkerung auszeichnet. Dies wirkt sich auch auf den Steuerkraftausgleich aus. Verliert eine Stadt z.B. 30 % ihrer Einwohner, verringert sich zwar das Einkommensteueraufkommen. Das Grundsteueraufkommen und das Gewerbesteueraufkommen verringern sich aber c.p. nicht entsprechend. Das bedeutet, dass die einwohnerbezogene Steuerkraft, die dem Steuerkraftausgleich in Mecklenburg-Vorpommern zu Grunde liegt, steigt und die Stadt weniger Schlüsselzuweisungen nicht nur in der Summe, sondern auch pro Kopf erhält. Selbst wenn sich die geringeren Schlüsselzuweisungen in der Summe noch mit Verringerungen im Aufgabenbestand durch die Bevölkerungsabnahme rechtfertigen ließen, so wird dies bei der geringeren Schlüsselzuweisung pro Kopf zweifelhaft. Dieser Effekt wird umso problematischer, je stärker die Stadt auf Schlüsselzuweisungen angewiesen ist, was in den Kommunen in den neuen Bundesländern wegen ihrer geringeren eigenen Einnahmen überall der Fall ist.

Verstärkt werden die negativen Auswirkungen für die Stadt, wenn man betrachtet, welche Einwohner die Stadt verlassen, welche bleiben und wie sich dies auf die Einnahmen und Ausgaben auswirkt. In erster Linie sind junge leistungsfähige Einwohner abgewandert, ältere, auf die Hilfen der Kommunen angewiesene, weniger leistungsfähigere Einwohner sind nur in sehr viel geringerem Umfang abgewandert. Damit haben sich die eigenen Einnahmepotentiale der Stadt pro Kopf verschlechtert, während die Ausgaben insbesondere für staatlich vorgeschriebene Sozialleistungen erhöht haben.

Ein weiterer Faktor ist, dass durch die Abwanderung bei größeren Städten in aller Regel ihre Zentralität zunimmt. Das bedeutet vereinfacht ausgedrückt, dass die Stadt nicht in gleichem Maße und vor allem nicht zeitgleich mit dem Rückgang der Bevölkerung ihre Angebote an Dienstleistungen und Einrichtungen reduzieren kann und vor allem die Investitionskosten und Deckungslücken für diese Angebote weiter bei der Stadt verbleiben. Wenn die Abwanderung ins Umland erfolgt, werden viele Angebote des ober- mittel- und nahzentralen Aufgabenbereichs zudem kaum reduziert werden können. D.h. dass die Stadt zur Finanzierung dieser Aufgaben wegen der geringeren Einwohnerzahl einen immer weiter steigenden Pro-Kopf-Betrag aufwenden muss.

Fazit: Bei rapiden Bevölkerungsverlusten steigt die Steuerkraft und lässt die Schlüsselzuweisungen sinken. Gleichzeitig steigen die Pro-Kopf-Ausgaben, wenn es sich um einen zentralen Ort handelt. Deshalb sichert **der konventionelle, auf reinen einwohnerorientierten Steuerkraftvergleichen beruhende Steuerkraftausgleich den betroffenen Kommunen keine aufgabengerechte Finanzausstattung**, wenn nicht mit der Verringerung der Einwohnerzahl die Gesamtfinanzausstattung steigt. Bedingt durch den Gleichmäßigkeitsgrundsatz ist dies aber nicht der Fall.

4. Die Teilung der Schlüsselmassen für die kreisfreien Städte, die Landkreise und die kreisangehörigen Gemeinden ist nicht zwingend geboten. Die Landesregierung ist nicht der Bitte gefolgt, im Gesetzgebungsverfahren Berechnungen für folgende Fragen zu beantworten: Wie sähe die Verteilung aus, wenn es zwei Teilschlüsselmassen für 1. gemeindliche Aufgaben und 2. für kreisliche Aufgaben gäbe und die kreisfreien Städte ihre Schlüsselzuweisungen als Summe ihres Anteils an der Teilschlüsselmasse der Gemeinden und ihres Anteils an der Teilschlüsselmasse für kreisliche Aufgaben erhielten?

5. Investive Zweckbindung (Abs. 3)

Zur Aufrechterhaltung der Investitionsfähigkeit zur Schließung der Infrastrukturlücke auch in Gemeinden mit Fehlbeträgen im Verwaltungshaushalt bzw. negativen Salden zwischen ordentlichen und außerordentlichen Einzahlungen und Auszahlungen (§ 31 Gesetzentwurf für doppisch buchende Kommunen) kann der Regelung zugestimmt werden.

Lübtheen möchte die alte Regelung beibehalten, weil ein ausgeglichener Verwaltungshaushalt erstrebenswerter ist als die Möglichkeit, bei defizitärem Verwaltungshaushalt noch investieren zu können.

Ämter Carbäk und Stralendorf lehnen die investive Zweckbindung für kleinere Gemeinden als zu bürokratisch und unnötig ab. Die Regelung geht zu Lasten notwendiger Unterhaltungsaufwendungen im Verwaltungshaushalt, zwingt zur Ansammlung von Rücklagen, die dann als Indiz für eine wachsende finanzielle Leistungsfähigkeit fehlinterpretiert werden. Anders sehen das die **Gemeinden des Amtes Usedom-Süd**.

6. Unzureichende Berücksichtigung von Kindern und Jugendlichen

Eine Verteilung der Schlüsselzuweisungen muss die typischen Lasten der unterschiedlichen Altersgruppen in der Bevölkerung wegen der großen Unterschiede in dem Anteil der Kinder und Jugendlichen gerade in den kleineren Gemeinden berücksichtigen. Die Anteile der Kinder und Jugendlichen in den Gemeinden unterscheiden sich erheblich. Gerade Kinder und Jugendliche lösen signifikant höhere Ausgabeverpflichtungen der Gemeinden aus als andere Altersgruppen (Schullastenausgleich, gesetzlicher Wohnsitzgemeindeanteil für die Inanspruchnahme von Kinderbetreuungsplätzen). Diese besonderen Lasten muss der Gesetzgeber z.B. durch eine besondere Gewichtung der Einwohner dieser Altersgruppe ausgleichen (s. Art. 73 Landesverfassung), wenn er das Ziel der aufgabengerechten Finanzausstattung ernst meint. Diese Regelung ist auch deshalb erforderlich, weil der Schullastenausgleich nicht in das FAG einbezogen worden ist. Das für die Berücksichtigung von Kindern und Jugendlichen notwendige Datenmaterial ist vorhanden. Zur Entgegnung der Landesregierung in der Gesetzesbegründung verweisen wir auf die Literaturangabe in der Zusammenfassung, die die Darstellung der Landesregierung widerlegt.

Das **Amt Stralendorf** ergänzt, dass ein ganztags untergebrachtes Krippenkind rund 2.600 € p.a., ein Schulkind mit Hortbetreuung zwischen 1.800 € und 3.000 € p.a. kostet, während die durchschnittliche Schlüsselzuweisung/Ew im Amt 270 € p.a. beträgt.

Offensichtlich besteht ein Zusammenhang zwischen der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden und dem Bevölkerungsanteil der Kinder und Jugendlichen.

Die **Landeshauptstadt Schwerin** macht geltend, dass gerade für die kreisfreien Städte diese Probleme exorbitant sind. Die Berücksichtigung von Kindern und Jugendlichen wären ein Einstieg in eine Einwohnerveredelung im FAG mit der Berücksichtigung von Sonderansätzen. Gleiches könnte auch für andere Bevölkerungsgruppen wie z.B. Empfänger von SGB-II- oder SGB XII-Leistungen vorgetragen werden.

§ 12

1. Siehe hierzu die Anregung zu § 11 Ziffer 3, Berechnungen für die Bildung von 2 Teilschlüsselmassen vorzulegen.

2. Die Ermächtigung des Innenministeriums, vom gewogenen Landesdurchschnitt abweichende Hebesätze für die Steuerkraftermittlung festzusetzen, wird abgelehnt. Die Regelung ist zu streichen, damit es bei der bisherigen Regelung verbleibt.

Die neue Regelung stellt mittelbar einen nicht gerechtfertigten Eingriff in die Hebesatzautonomie der Gemeinden dar. Im Land Bayern trifft der Gesetzgeber diese Entscheidung. Wenn es überhaupt notwendig ist, von dem bisherigen Verfahren abzuweichen, ist diese Regelung so wesentlich, dass sie der Gesetzgeber selbst treffen sollte. Anderenfalls sind die Auswirkungen für die einzelnen Gemeinden erheblich. Die Folgen sind nicht kalkulierbar. Die Festsetzung hätte auch Auswirkungen auf die Ansiedlungspolitik und sollte nicht allein einem Ressort überlassen bleiben. Geregelt werden müsste auch, dass eine solche Festsetzung mindestens ein Jahr vor dem Haushaltsjahr erfolgen muss, für das der festgesetzte Hebesatz später für die Steuerkraftberechnung angerechnet wird. Ansonsten hat die Gemeinde keine Möglichkeit mehr, im Rahmen ihrer Haushaltsplanung und eigenen Hebesatzentscheidung darauf zu reagieren (Rückwirkungsproblematik).

Anreize zur Ausschöpfung der eigenen Einnahmepotentiale könnten auch durch eine Verringerung der steuerkraftabhängigen Umlagelasten (Kreisumlage, Amtsumlage, Finanzausgleichsumlage, Stadt-Umland-Umlage) sowie durch einen geringeren Ausgleichssatz erreichen. Bevor die geplante Regelung eingeführt wird, müssten deren Wirkungen und mögliche Alternativen zunächst genau untersucht werden, damit der Landtag eine sachgerechte Entscheidung treffen kann.

3. Die Ermittlung von den Ist-Einnahmen auf die Meldungen der Gemeinden umzustellen (Abs.4) wird abgelehnt. Auch die doppisch buchenden Kommunen melden die Ist-Einnahmen der Steuern. Nur auf die statistischen Meldungen abzustellen, kann zu Ungenauigkeiten führen, wenn z.B. Steuereinnahmen zunächst nicht richtig zugeordnet werden können und erst anschließend erfasst werden. Hier stehen wir gerne zu weiteren Gesprächen zur Verfügung.

Gesetzestechnisch bitten wir zudem zu prüfen, ob der ausdrückliche Fundstellenverweis zum Statistikgesetz entbehrlich ist, weil bei Änderungen des Statistikgesetz-

Kommunaler Spitzenverband für alle Städte und Gemeinden

Geschäftsstelle:
Haus der kommunalen Selbstverwaltung
Bertha-von-Suttner-Straße 5
19061 Schwerin

Telefon: (03 85) 30 31-210
Fax: (03 85) 30 31-244
E-Mail: sgt@stgt-mv.de
Internet: <http://www.stgt-mv.de>

Konto:
Sparkasse Mecklenburg-Schwerin
BLZ: (140 520 00) Nr. 31 001 2597

zes wohlmöglich unterjährig das Finanzausgleichsgesetz angepasst werden muss, weil es ansonsten keine Rechtsgrundlage für die Meldepflichten gibt.

4. Die ab 2012 vorgesehene geringere Gewichtung der Einwohner von Gemeinden unter 500 Einwohnern (Abs. 7) ist im vorliegenden Gesetzentwurf wird abgelehnt. Eine tragfähige Rechtfertigung fehlt. Die abweichende Behandlung der Gemeinden unter 500 Einwohnern ist **unsachlich** und wird als Versuch angesehen, eine **Gemeindegebietsreform durch die Hintertür** einzuführen. Diese Regelung bedürfte einer ausführlichen und nachvollziehbaren Begründung, die der vorliegende Gesetzentwurf nicht enthält. Der Verweis auf die Soll-Regelung der Kommunalverfassung genügt nicht, da diese Regelung gerade Ausnahmen zulässt. Die Begründung zu der Regelung ist auch unvollständig, weil der Nachweis nicht erbracht wird, dass die kleineren Gemeinden in toto unwirtschaftlich sind. Nach den RUBIKON-Zahlen des Innenministeriums ergibt sich bei der Gruppe der kleineren Gemeinden keine Auffälligkeit hinsichtlich ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit, die sie von der Gesamtheit der kreisangehörigen Gemeinden deutlich unterscheidet.

Der Entwurf hat auch nicht die Frage des Städte- und Gemeindetages beantwortet, wie sich die geringere Einwohnergewichtung im Zusammenspiel mit den anderen Änderungen im FAG (geringere Gesamtschlüsselmasse, geringere Teilschlüsselmasse, zusätzliche Umlagesysteme) auf die Haushalte der betroffenen Gemeinden auswirkt.

Der Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern hatte bereits in der Vergangenheit darauf hingewiesen, dass diese Regelung auch verfassungsrechtlich problematisch ist, weil damit der Gesetzgeber eine Gemeindegebietsreform durch die Hintertür betreibt, in dem er den Gemeinden einfach das Geld wegnimmt. Das wird aber den verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine Gemeindegebietsreform nicht gerecht. Der Gesetzgeber kann sich der notwendigen Rechtfertigung nicht einfach dadurch entziehen, dass er die Gemeinden nicht angemessen finanziell ausstattet. Aus vielen betroffenen Gemeinden wissen wir, dass sie notfalls die geplante Regelung gerichtlich überprüfen lassen wollen.

Richtig ist zwar der Ansatz, die finanzielle Leistungsfähigkeit der größeren Gemeinden erhalten zu wollen, wie es mit der Umverteilung der bei den kleineren Gemeinden gesparten Mittel in die größeren kreisangehörigen Gemeinden geplant ist. Aber die unzureichende Finanzausstattung der größeren Gemeinden kann nicht dadurch erreicht werden, dass der Gesetzgeber die Löcher mit dem Geld der kleineren Gemeinden stopft anstatt selbst die Finanzausstattung der Kommunen insgesamt so zu verbessern, dass sie für alle ausreichend ist.

Das **Amt Parchimer Umland** weist darauf hin, dass die Regelung, wonach Gemeinden wie die Gemeinde Stolpe, die ihre Finanzen sehr effektiv und sinnvoll verwaltet haben, nun bestraft werden sollen, ein falsches Signal sei.

Kommunaler Spitzenverband für alle Städte und Gemeinden

Geschäftsstelle:
Haus der kommunalen Selbstverwaltung
Bertha-von-Suttner-Straße 5
19061 Schwerin

Telefon: (03 85) 30 31-210
Fax: (03 85) 30 31-244
E-Mail: sgt@stgt-mv.de
Internet: <http://www.stgt-mv.de>

Konto:
Sparkasse Mecklenburg-Schwerin
BLZ: (140 520 00) Nr. 31 001 2597

Solange der Gesetzgeber nicht die nach den Maßstäben für eine Gemeindegebietsreform erforderliche Rechtfertigung für eine Auflösung der Gemeinden unter 500 Einwohner erbracht hat, muss er sie auch aufgabenadäquat ausstatten.

Im Übrigen differenziert der Gesetzentwurf mit der 500-Einwohner-Grenze nicht hinreichend. So unterhalten z.B. in den Ämtern Hagenow-Land und Ludwigslust-Land die Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern Kindertagesstätten, Horte, Grundschulen, Feuerwehrhäuser, kommunale Friedhöfe und andere Einrichtungen zur Daseinsvorsorge wie Sportplätze und Jugendclubs, die über die Grenzen der Gemeinden genutzt werden. Das macht deutlich, dass die Aufgaben der Gemeinden nicht immer von der Anzahl der Einwohner abhängig sind.

Das **Amt Gadebusch-Land** macht geltend, dass die kleineren Gemeinden ihre Aufgaben oft kostengünstiger erfüllen, da vieles auf freiwilliger Basis kostenlos erledigt wird, wofür in größeren Gemeinden eigene Einrichtungen vorgehalten oder Aufträge ausgelöst werden. Deshalb ist es unwirtschaftlich, die kleineren Gemeinden auflösen zu wollen.

Für die Sonderbehandlung der Gemeinden unter 500 Einwohnern fehlt auch eine Begründung, warum eine Gemeinde mit 500 Einwohnern wirtschaftlich wäre. In dem Gesetzentwurf fehlt eine nachvollziehbare Darlegung, welchen Vorteil die Gemeinden hätten, abgesehen von der geringeren Amtsumlage für die Betreuung der geringeren Zahl der Gemeinden und geringeren Aufwandsentschädigungen und Sitzungsgeldern, wenn sich zwei Gemeinden von 300 Einwohnern zu einer Gemeinde mit 600 Einwohnern zusammenschließen. Zumal damit nicht automatisch eine Zusammenlegung der gemeindlichen Einrichtungen zum Beispiel der Feuerwehren erfolgt.

Außerdem entstünde durch die geplante Regelung ein weiteres Problem in den Ämtern und in den Landkreisen mit einer überdurchschnittlich hohen Zahl von Gemeinden unter 500 Einwohnern. Die Möglichkeit, sich über die Umlagen zu finanzieren, wird angesichts der geringeren finanziellen Möglichkeiten der kleineren Gemeinden eingeschränkt. Gleichzeitig sinken im Zeitablauf durch die geringeren Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden auch die Umlagegrundlagen. Das bedeutet, dass im Ergebnis nicht nur die direkt betroffenen Gemeinden unter 500 Einwohner finanziell schlechter ausgestattet sind, sondern auch die Ämter und Landkreise, in denen es eine besonders hohe Anzahl dieser Gemeinden gibt. Was macht man in einem Amt mit 11 Gemeinden unter 500 Einwohnern? Nachdem bereits 4 Eingemeindungen stattgefunden haben, haben im Amt Anklam-Land noch 17 von 24 Gemeinden unter 500 Einwohner. Warum gibt es keine Regelung, dass die dadurch an bei den kleineren Gemeinden gesparten Schlüsselzuweisungen (zumindest größtenteils) bei den anderen Gemeinden im Amt verbleiben?

5. Zu der geplanten Verringerung des Ausgleichssatzes von 65 % auf 60 % (Abs. 8) sollte vor Beschlussfassung dargestellt werden, wie sich alternative Veränderungen auswirken (z.B. Beibehaltung oder auch Verringerung auf 50 %). Durch die verstärkte Einbeziehung der bisher steuerkraftunabhängig gewährten

Vorwegabzüge ist eine Prüfung der Verringerung des Ausgleichssatzes dem Grunde nach angebracht. Fraglich ist aber, ob durch die Neuregelung die erhofften Anreize entstehen. Offen ist auch, wie sich der geringere Ausgleichssatz und die allgemein geringeren Schlüsselzuweisungen auf die einzelne Gemeinde auswirken. Gerade steuerschwache Gemeinden sind sowohl von der Verringerung der Schlüsselzuweisungen als auch von der Absenkung des Ausgleichssatzes betroffen. Dies kann – bei allen Vorbehalten – nur eine gemeindescharfe Berechnung der Auswirkungen der Veränderungen des FAG für das Jahr 2010 liefern. Ohne deren Kenntnis **kann der Gesetzgeber keine Abwägung** vornehmen und keine sachgerechte Entscheidung über die neuen Verteilungsregelungen treffen.

Neubrandenburg hält die Absenkung des Ausgleichssatzes für völlig unzureichend. **Rostock** möchte eine Regelung zur Berücksichtigung der gemeindlichen Verteilung von Steuereinnahmen aus interkommunalen Erschließungsprojekten wie im KAG Bayern.

Lübtheen schlägt vor, statt der Finanzausgleichsumlage den Ausgleichssatz mit einer Staffelung zu versehen (65 % für Gemeinden mit unterdurchschnittlicher Steuerkraft, 62,5 % für Gemeinden mit durchschnittlicher Steuerkraft und 60 % für Gemeinden mit überdurchschnittlicher Steuerkraft).

§ 13

Die Berücksichtigung der **Gebietsfläche bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen für die Landkreise** hat über den durch die Kreisumlage zu deckenden Finanzbedarf Auswirkungen auf die kreisangehörigen Gemeinden. Der Gesetzentwurf enthält keine Aussagen darüber, ob die Beibehaltung der bisherigen Gewichtung der Gebietsfläche (27%, vgl. auch § 27 Abs. 2 des Gesetzentwurfes) auch bei den rückläufigen Schlüsselzuweisungen und der Kürzung der Vorwegabzüge noch sachgerecht ist. Wir regen deshalb an, eine Darstellung der Auswirkungen auf die dünn besiedelten Landkreise und auf die dichter besiedelten Landkreise vorzunehmen.

§§ 14 und 15

Zuweisungen für den übertragenen Wirkungskreis und die unteren staatlichen Verwaltungsbehörden

1. Um den Änderungen zustimmen zu können, müssen die **Ergebnisse der Umfrage des Innenministeriums** und die **Größenordnungen der bei den Landkreisen und kreisfreien Städten nicht vollständig erfolgten Abgeltung der Aufwendungen offengelegt werden**. Auf die allgemeinen Ausführungen zu § 10 wird verwiesen. Gerade die Änderungen der Verteilung durch die Erhöhung der Beträge für die Landkreise und kreisfreien Städte bzw. die Streichungen bzw. Änderungen von Grundbeträgen und die Änderungen der Verteilungsschlüssel in den Gruppen bedürfen einer nachvollziehbaren Begründung, die nur durch die transparente Offenlegung der Ergebnisse der Umfrage des Innenministeriums erfolgen kann. Ohne diese Kenntnis können wir nicht beurteilen, ob die Änderungen sachgerecht sind. Auch der Gesetzgeber kann ohne diese Informationen keine sachgerechte Abwägung vornehmen.

2. Richtig finden wir, dass die durch die Ämterfusionen erfolgten Einsparungen nicht zu geringeren Zuweisungen führen. Tragendes Element für die Bereitschaft der Ämter zu fusionieren, war die Möglichkeit, zu finanziellen Vorteilen für die amtsangehörigen Gemeinden zu kommen, um z.B. die stetig steigenden Kreisumlagen finanzieren zu können. Wenn dieses ihnen jetzt gegengerechnet würde, hätte dies unabsehbare Folgen für die Anreize und Bereitschaft, weitere Strukturveränderungen im Land konstruktiv zu begleiten. Dieses muss auch für die geplanten regelmäßigen Überprüfungen Grundlage sein.

Kritisch wird aber die Streichung der Grundbeträge für die Ämter mit dem Ziel gesehen, Anreize für weitere tragfähige Strukturen zu schaffen. Da stellt sich doch die Frage, welche Verwaltungsebene im Land in der Vergangenheit sehr bereitwillig, schnell und erfolgreich Strukturveränderungen umgesetzt hat und welche Verwaltungsebenen nicht.

Neubrandenburg hält die Erhöhung für positiv aber unzureichend.

Das **Amt Stralendorf** sieht in der Aufstockung für kreisfreie Städte und Landkreise einen Widerspruch zu der Annahme des Innenministeriums, dass größere Verwaltungseinheiten effektiver seien.

Die **Gemeinden des Amtes Usedom-Süd** sehen die auf die Ämter delegierten Aufgaben nicht hinreichend berücksichtigt.

§ 16 Zuweisungen für übergemeindliche Aufgaben

Auf die grundsätzlichen Ausführungen zu § 10 wird verwiesen.

Bei gleichzeitig sinkender Verteilungsmasse werden Einschnitte in das Aufgabenbuckett bzw. in die Qualität der Aufgabenerfüllung unumgänglich. Dabei wird den Gemeinden entsprechend der Zentralitätsfunktion eine Schlüsselrolle zukommen. Von besonderer Bedeutung sind für M-V die Mittelzentren (wobei auch Oberzentren mittelzentrale Funktionen wahrnehmen). Diese 23 Orte (18 Mittelzentren, zwei Teiloberzentren und drei Oberzentren) wären bei gegebener finanzieller Leistungsfähigkeit in der Lage, die Bevölkerung dauerhaft mit öffentlichen Dienstleistungen zu versorgen ohne die Entfernungen zu groß werden zu lassen. Ergänzend – insbesondere bei größeren Entfernungen zum nächsten Mittelzentrum - müssen auch Grundzentren hervorgehoben werden. Diese strategische Zielstellung sollte künftig im FAG fest verankert werden. Hierzu besteht im Zuge der FAG-Novelle folgende Handlungsoption im Rahmen der Zuweisungen für übergemeindliche Aufgaben:

Gewährung eines Grundbetrages für die Wahrnehmung der mittelzentralen Funktionen als steuerkraftunabhängige Vorabdotations aus der Schlüsselmasse in Höhe von 50 Euro je Einwohner, mindestens jedoch 1 Mio. Euro je betroffener Stadt. Für ein Grundzentrum mit vergleichbarer Bedeutung ist ebenfalls ein angemessener Grundbetrag vorzusehen.

Tessin fordert, die bisherigen Grundbeträge für die Grundzentren beizubehalten, da die Aufstockung der Mittel für die Nahbereiche dies nicht kompensieren können. Die Grundzentren spielen aber für die Daseinsvorsorge und Daseinsfürsorge eine große Rolle.

Kommunaler Spitzenverband für alle Städte und Gemeinden

Geschäftsstelle:
Haus der kommunalen Selbstverwaltung
Bertha-von-Suttner-Straße 5
19061 Schwerin

Telefon: (03 85) 30 31-210
Fax: (03 85) 30 31-244
E-Mail: sgt@stgt-mv.de
Internet: <http://www.stgt-mv.de>

Konto:
Sparkasse Mecklenburg-Schwerin
BLZ: (140 520 00) Nr. 31 001 2597

Parchim macht Verstöße gegen das Demokratieprinzip durch die neue Verteilung geltend. Die hohe Gewichtung der Nahbereiche erfordere die **Festlegung der Nahbereiche durch ein demokratisch gewähltes Organ**. Die Festlegung erfolgt aber in den Regionalen Planungsverbänden, in denen nur die Landkreise und kreisfreien stimmberechtigt vertreten sind, nicht aber die kreisangehörigen Gemeinden oder die Mittel- und Grundzentren. Veränderungen der Nahbereiche sind nicht immer nachvollziehbar und deckungsgleich mit den tatsächlichen Verhältnissen. Das größte Problem ist, dass die Nahbereiche eher formal nach den Amtsbereichen und nicht nach den tatsächlichen Verflechtungsbereichen festgelegt werden. Das benachteiligt tendenziell die amtsfreien Gemeinden. Auf Wunsch wird dies am Beispiel der Gemeinde Friedrichsruhe detaillierter erläutert.

Das **Amt Dömitz-Malliß** beklagt, dass durch die Verringerung der Grundbeträge die Grundzentren Einrichtungen wie Bibliotheken nicht mehr vorhalten können.

Das **Amt Gadebusch-Landtritt** kritisiert, dass die Gemeinden keine Einflussnahme auf die Verwendung der Zuwendungen in den zentralen Orten haben.

Das **Amt Stralendorf** kritisiert, dass die Notwendigkeit der Aufstockung nicht belegt wurde.

Für das **Amt Carbäk** ist die Erhöhung der Zuweisungen für die Zentren nachvollziehbar. Dann dürfe es aber keine Stadt-Umland-Umlage mehr geben (Doppelbelastung).

§ 17 Schülerbeförderung

Offen ist, warum nicht auch die kreisfreien Städte Zuweisungen für die Schülerbeförderung erhalten. Fraglich ist, ob sich durch die Änderungen im Schulgesetz nicht auch hier ein Anpassungsbedarf ergibt. Die kreisfreien Städte fordern hier eine Beteiligung.

§ 18 Zuweisungen für die Träger des ÖPNV

Der Gesetzentwurf enthält keine inhaltliche Änderung zum bisherigen Recht.

§ 19 Zuweisungen zu den Ausgaben für Theater und Orchester

1. Wir lehnen es ab, dass der **Rechtsanspruch auf die Zuweisungen mit der Neuregelung entfallen** soll (Abs. 1). Damit ergeben sich Unsicherheiten sowohl für die Träger als auch für die Kommunen insgesamt, wenn nicht sichergestellt ist, dass die Mittel in dem entsprechenden Jahr auch den Kommunen zufließen. Es darf nicht geschehen, dass durch eine verzögerte Mittelbereitstellung oder fehlende Entscheidungen den Kommunen und den Trägern die Mittel nicht in dem Finanzausgleichsjahr zufließen.

2. Auf die allgemeinen Ausführungen zu § 10 zur Höhe und zur Verteilung der Mittel wird verwiesen.

3. Mit der Ermächtigung, die **konkreten Verteilungskriterien durch Verwaltungsvorschrift** zu regeln, wird dem Gesetzgeber eine wichtige Entscheidungsgrundlage entzogen („Demokratieprinzip“, „Wesentlichkeitstheorie“). Die Tatsache, dass die Diskussion über das von der Landesregierung im August 2008 vorgelegte Eckpunkte- und Diskussionspapier noch nicht abgeschlossen ist, belegt, dass es sich um eine

solche für Mecklenburg-Vorpommern als Kultur- und Urlaubsland wichtige Entscheidung handelt, die nicht der Entscheidungsbefugnis zweier Ministerien allein obliegen sollte.

Ferner ist bedenklich, dass der über die Förderung entscheidende unbestimmte Rechtsbegriff „**strukturbestimmend**“ die Unsicherheiten für die Theaterfinanzierung noch erhöht. Es sollte nicht den Gerichten überlassen werden, in langjährigen Verfahren zu entscheiden, ob sich dahinter evtl. ein gerichtlicher nicht mehr überprüfbarer Auslegungsspielraum verbirgt (Einhaltung des Bestimmtheitsgebotes).

4. Zumindest sollte der **Zeitpunkt** klar bestimmt werden, bis wann die Kriterien für die Verteilung der Zuweisungen festgelegt sein müssen.

5. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Theater und Orchester rechtzeitig für die Planung ihrer **Spielzeiten** über mehrere Jahre **Planungssicherheit** benötigen. Die möglichen Veränderungen bei der Festlegung in einer Verwaltungsvorschrift werden dem nicht gerecht.

6. Die Diskussion zum Eckpunktepapier der Landesregierung zeigt im Übrigen, dass es **keine einheitliche Auffassung zu der zukünftigen Förderung** der Theater und Orchester in der Mitgliedschaft des Städte- und Gemeindetages gibt. Wir bitten deshalb den Gesetzgeber die einzelnen Auffassungen unserer Mitglieder zu berücksichtigen und bei der Entscheidung über die Neuregelung eine sachgerecht abgewogene Entscheidung zu treffen, die der Bedeutung der Theater und Orchester und der verschiedenen Spielstätten im Land gerecht wird. Dabei muss das Land eine stärkere, auch finanzielle Verantwortung übernehmen. Es ist nicht Aufgabe des Finanzausgleichsgesetzes, die Theaterstrukturen zu ordnen.

Die **kreisfreien Städte** treten dafür ein, den Vorwegabzug zu dynamisieren, um die Kostensteigerungen auffangen zu können.

Parchim macht schwerwiegende Bedenken gegen die Änderungen bei den Zuweisungen für Theater und Orchester geltend, die sich insbesondere auf die Streichung der direkten Zuweisungen an die kleineren Spielstätten im Land richten. Die ausführliche Begründung ist in der Anlage beigelegt.

§ 20 Sonderbedarfszuweisungen

Zu der Einschränkung für die Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern wird auf die kritischen Anmerkungen zu § 12 Abs. 7 verwiesen.

Tessin wendet sich gegen die Absenkung der Sonderbedarfszuweisungen, da dies für viele Gemeinden eine große Hilfe war.

§ 21 Kommunalen Aufbaufonds

Zu der Einschränkung für die Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern (Abs. 4) wird auf die kritischen Anmerkungen zu § 12 Abs. 7 verwiesen.

Tessin wendet sich gegen die Absenkung der Mittel für den Kommunalen Aufbaufonds, da dieser für viele Gemeinden eine große Hilfe war.

Kommunaler Spitzenverband für alle Städte und Gemeinden

Geschäftsstelle:
Haus der kommunalen Selbstverwaltung
Bertha-von-Suttner-Straße 5
19061 Schwerin

Telefon: (03 85) 30 31-210
Fax: (03 85) 30 31-244
E-Mail: sgt@stgt-mv.de
Internet: <http://www.stgt-mv.de>

Konto:
Sparkasse Mecklenburg-Schwerin
BLZ: (140 520 00) Nr. 31 001 2597

§ 22 Haushaltsausgleichshilfen, Konsolidierungsfonds

1. Auf die allgemeinen Ausführungen zu § 10 wird verwiesen.
2. Zu der Einschränkung für die Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern wird auf die kritischen Anmerkungen zu § 12 Abs. 7 verwiesen.
3. Für den unbestimmten Rechtsbegriff der „**selbst zu verantwortenden Verschuldung**“ bedarf es der Festlegung von Mindeststandards durch das Land für die gesetzlichen Pflichtaufgaben.
4. Es muss entsprechend der Regelung in § 21 Abs. 5 Satz 2 des Gesetzentwurfes ergänzt werden, dass die verbleibenden **Mittel der Gesamtschlüsselmasse nach § 11 zugeführt werden, wenn der Fonds aufgelöst wird.**

Rostock verlangt die Aufstockung der Hilfen zum Erreichen des dauernden Haushaltsausgleichs und Festlegung des Verfahrens und der Voraussetzungen der Verteilung im Gesetz.

Hagenow fordert, dass das Land die Haushaltsausgleichshilfen außerhalb des Finanzausgleichs bereitstellt, weil es hierfür die Verantwortung trägt.

§ 23 Kreisumlage

1. Es wird begrüßt, dass mit den neuen Formulierungen der **Versuch unternommen wird, Lösungen für die Diskussionen über zu hohe Kreisumlagen herbeizuführen** und die Anforderungen an das Verfahren zur Festsetzung der Kreisumlage zu konkretisieren. Zu ergänzen ist in Abs. 3 lediglich, dass bei der Festsetzung der Kreisumlage von der Gleichwertigkeit gemeindlicher Selbstverwaltungsaufgaben beachtet werden muss.

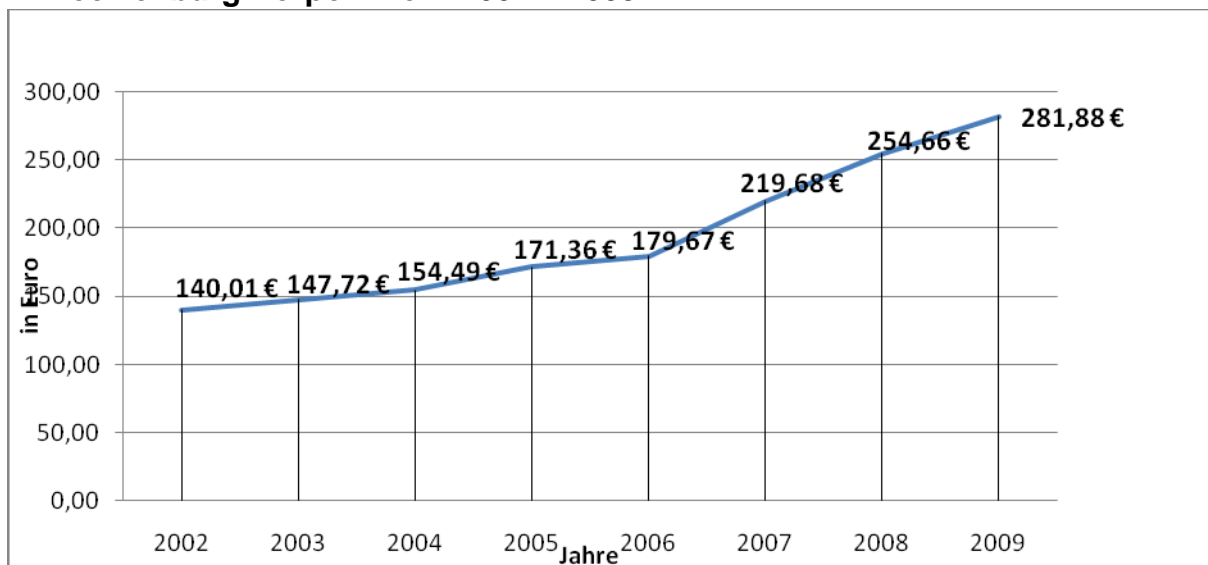
2. Die Bestimmungen des Gesetzentwurfs enthalten jedoch **keine konkrete Aussage zur Begrenzung der Kreisumlagen**, die zur Sicherung der gemeindlichen Selbstverwaltung notwendig wäre. Eine Obergrenze bzw. eine Genehmigungspflicht wurde nicht eingeführt. Wir bezweifeln, ob sich allein mit der verbesserten Formulierung der Anstieg der Kreisumlagen tatsächlich begrenzen lässt. Sinnvoll wäre deshalb zumindest, wenn das Innenministerium jährlich im Rahmen des Haushaltserlasses eine Empfehlung zu der kritischen Grenze der Kreisumlagen abgeben würde, deren Überschreiten eine Überforderung der finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinden darstellen würde.

Das **Ungleichgewicht zwischen kreislichen und gemeindlichen Aufgaben** wird an folgendem Beispiel deutlich, das stellvertretend für viele steht:

In der Gemeinde Feldberger Seenlandschaft hatte die Kreisumlage in der Jahresrechnung 2008 einen Anteil an den Ausgaben im Verwaltungshaushalt von 25 %, die Ausgaben für die eigene Verwaltung nahmen nur 19 % ein.

Der ungebremste Anstieg der Kreisumlagen in den letzten Jahren verdeutlicht auch das Strukturproblem in Mecklenburg-Vorpommern. Ob der Vorschlag zur Strukturreform dies in entsprechender Höhe lösen kann, ist noch nicht dargelegt. Deshalb bedarf es einer besseren Finanzausstattung durch das Land.

Entwicklung der durchschnittlichen Kreisumlagen in €/Ew in Mecklenburg-Vorpommern 2002 – 2009



3. Der Städte- und Gemeindetag schlägt vor, dass die Kreisumlage **nur im Benehmen** mit den kreisangehörigen Gemeinden erhöht werden dürfen.

4. Die Reduzierung der Finanzausgleichsleistungen durch den Gleichmäßigkeitsgrundsatz wird das Problem noch verschärfen, weil in der Regel die kreisangehörigen Städte und Gemeinden die geringeren Finanzausgleichszuweisungen an die Landkreise durch noch höhere Kreisumlage auffangen müssen. Ob dies überhaupt angesichts der rückläufigen eigenen Steuereinnahmen und Finanzausgleichszuweisungen der Gemeinden, der noch hohen Umlagegrundlagen und der hohen Investitionsanforderungen noch zu leisten ist, bezweifeln wir. Um zu vermeiden, dass nach Beschlussfassung des Finanzausgleichsgesetzes in den Kreistagen ein Stellvertreterdebatte über die Kreisumlagen stattfindet, bei der die Hauptursache in einer unzureichenden Finanzausstattung der Kommunen durch das Land liegt, halten wir an unserer **Forderung zur Begrenzung der Kreisumlage** fest.

5. Es ist eine Regelung zu ergänzen, **wer für die nicht umlagefähigen Ausgaben im Sinne des § 23 Abs. 3 aufkommen muss** (Rechtsaufsichtsbehörde? Kreistagsmitglieder?). Ansonsten entstehen nur Fehlbeträge, die in künftigen Haushaltsjahren von den Gemeinden zu finanzieren sind.

6. Es ist festzulegen, bis zu welchem **Zeitpunkt** im Jahr die Kreisumlagesätze angehoben werden können. Bei den Gemeinden ist die Möglichkeit, die Grundsteuer- und Gewerbesteuererhebungsbeschlüsse zu beschließen, bis zum 30.6. des laufenden Jahres befristet.

7. Die Regelung zur **Verzinsung** von Kreisumlageforderungen ist entbehrlich.

Amt Stralendorf: Falls die Stadt-Umland-Umlage doch eingeführt wird, sollte sie in Höhe von 50 % auf die Kreisumlage angerechnet werden (§ 23 Abs. 2 Satz 3 Ziffer 4).

§ 24 Stadt-Umland-Umlage

1. Die Einführung der Stadt-Umland-Umlage wird abgelehnt. Das Umverteilungsvolumen von den 87 betroffenen Gemeinden auf die kreisfreien Städte wird nur auf 4,05 Mio. € geschätzt. Sie wirkt sich auf die Mehrzahl der Gemeinden kaum aus und ist von der Höhe nicht in der Lage, die Probleme der wirtschaftlichen Zentren im Land zu lösen. Stattdessen wird eine Verteilungsdiskussion in Gang gesetzt, die nur von der unzureichenden Finanzausstattung durch das Land ablenkt, und Neid und Misstrauen sät, statt die Umlandbeziehungen zu verbessern.

2. Um die Angemessenheit der neuen Umlage überhaupt beurteilen zu können, hätten **gemeindescharfe Modellberechnungen** über die Auswirkungen vorgelegt werden müssen, die auch die übrigen Änderungen im FAG und die Verringerungen der Finanzausgleichsleistungen nach dem Entwurf des Verbundquotengesetzes 2010/2011 enthalten. Dies ist im Regierungsentwurf nicht erfolgt.

2. Die **Tatbestandsvoraussetzungen für die Erhebung der Umlage** wären genauer zu formulieren gewesen, damit nicht strittig bleibt, ob direkte Nachbargemeinden grundsätzlich die Umlage zu zahlen haben oder auch die weiteren Kriterien erfüllen müssen.

3. Es wird in Abs. 1 ferner nicht deutlich, wer die **Umlage erhebt und den kreisfreien Städten nach Abs. 3 auszahlt**. Naheliegender wäre das Land, da ihm nach Abs. 3 die Verzugszinsen zustehen sollen. Eine gesetzliche Klarstellung wäre hilfreich.

4. Bei der neuen Regelung zu Abs. 1 Satz 3 würde sich außerdem die Frage stellen, ob es vom Gesetzgeber gewollt ist, dass durch umfassende **Gemeindefusionen** in der Nachbarschaft der kreisfreien Städte die Verpflichtungen zur Zahlung von Stadt-Umland-Umlagen entfallen können? Mit dieser Neuregelung würde hierzu ein Anreiz geschaffen, der dem erklärten Ziel der finanziellen Stärkung der kreisfreien Städte durch die Stadt-Umland-Umlage zuwiderliefe.

5. Außerdem müssten die Gründe dargelegt werden, warum die Stadt-Umland-Umlage nicht **für alle zentralen Orte** eingeführt wird. Sollen nach der Kreisstrukturreform nur noch in zwei kreisfreien Städten die Umland-Umlagen gezahlt werden?

6. Generell wäre zu berücksichtigen, dass die Angebote der kreisfreien Städte und die Vorteile nicht nur auf die konkreten Umlandgemeinden reduziert werden, sondern den **gesamten Ordnungsraum** umfassen.

7. Betroffene Gemeinden haben angekündigt, **rechtlich gegen die Einführung** dieser zusätzlichen Umlage vorgehen zu wollen.

8. Es besteht Konsens, dass es einen **angemessenen Ausgleich** zwischen Städten und ihrem Umland geben muss. Wenn das FAG dem Ziel gerecht würde, den Städten einen aufgabenbezogenen Ausgleich zu gewähren bedürfte es dieser neuen Umlage nicht.

9. Im Übrigen gibt es detailliertere Auffassungen hierzu. Wir bitten, die unterschiedlichen Argumente bei der Entscheidung sachgerecht abzuwägen.

Ablehnung der Stadt-Umland-Umlage durch Greifswald, Neubrandenburg, Grevesmühlen, Amt Bad Doberan-Land

Die geplante Stadt-Umland-Umlage ist von der Ausgestaltung und ihrer Höhe nicht geeignet, zur Stärkung der wirtschaftlichen Zentren im Land beizutragen. Stattdessen schürt sie **das Misstrauen und Konflikte zwischen den Städten und ihrem Umland**. Sie ist deshalb durch eine angemessene Aufstockung der Zuweisungen für übergemeindliche Aufgaben für die Oberzentren zu ersetzen.

Für **Parchim** widerspricht die neue Umlage dem Ziel des Bürokratieabbaus.

Die **Gemeinde Pinnow** betont, dass auch das Umland wichtige Naherholungsfunktionen für die Städte wahrnimmt und z.B. die Trinkwasserversorgung der kreisfreien Städte. Die **Ämter Rostocker Umland und Warnow-West** ergänzen, dass auch die Stadt von den Einpendlern aus dem Umland profitiert und dass einige Umlandgemeinden mehr Einpendler aus der Stadt aufweisen als in die Stadt auspendeln.

Die Gemeinde **Raben-Steinfeld** kritisiert, dass es bei der Stadt-Umland-Umlage keine Mitwirkungsmöglichkeit der Gemeinden gibt.

Amt Stralendorf fordert die Berücksichtigung aktuellerer Einwohnerzahlen als 1995 bis 2001. Schon bei der Einkommen- und Umsatzsteuerverteilung greife man auf zu alte Zahlen zurück, die die Umlandgemeinden benachteiligen. Die Umlage wird abgelehnt, bessere wären entsprechende Regelungen in § 16.

Nach Auffassung der **Landeshauptstadt Schwerin** können umlagefinanzierte Systeme die Strukturen nicht verbessern. Bis zu einer angemessenen Neuregelung der Beziehungen in den Verflechtungsräumen ist die Erhebung einer Stadt-Umland-Umlage aber richtig.

§ 25 Verwendung der Zuweisungen aus der Feuerschutzsteuer

Auf die Ausführungen zu § 7 Abs. 2 gegen die vollständige Nichtberücksichtigung des Aufkommens aus der Feuerschutzsteuer bei den Landeseinnahmen wird hingewiesen.

§ 26 Sanktionsleistungen

Die vorgeschlagene **Haftung** der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern für Verpflichtungen des Landes zu Sanktionszahlungen wegen der Verletzung der Verschuldenskriterien nach dem Maastrichter Vertrag werden als rechtswidrig, unnötig und unsystematisch abgelehnt. Die Kommunen können nicht für Vertragsverletzungen des Bundes haftbar gemacht werden. Auch nicht, wenn die Länder sich durch ihre Zustimmung im Bundesrat zur Grundgesetzänderung bereit erklärt haben, einen Teil dieser Verpflichtungen zu übernehmen. Die Kommunen waren daran nicht beteiligt. Den Kommunen ist es nur eingeschränkt möglich, ihre Ausgabeverpflichtungen und Einnahmemöglichkeiten zu bestimmen, da sie keine Gesetzgebungskompetenz haben und sie ihnen als Stellen mittelbarer Landesverwaltung ihr Selbstverwaltungs-

recht nur „im Rahmen der Gesetze“ verfassungsrechtlich gesichert ist. Das Land kann seinerseits die Rahmenbedingungen für die Kommunen z.B. durch die Festlegung von Aufgabenverpflichtungen, der Finanzausstattung im kommunalen Finanzausgleich, der Erschließung eigener Steuerquellen, die gesetzlichen Bestimmungen zur Haushaltswirtschaft der Kommunen in der Kommunalverfassung sowie durch die Finanzaufsicht im Rahmen der Rechtsaufsicht setzen und so dafür Sorge tragen, dass durch die Kommunen ursächlich nicht die Maastricht-Kriterien verletzt werden. Die Einführung einer Sippenhaft, die nicht einmal Rücksicht darauf nimmt, ob die einzelne Kommune die Verschuldung verursacht hat oder nicht, wird entschieden abgelehnt.

§ 28

Den Ausschluss der Verzinsung für nicht rechtzeitig durch das Land geleistete Zahlungen (Abs.1) lehnen wir ab. Er ist unnötig und steht im Widerspruch zu den in diesem Gesetzentwurf eingefügten Ermächtigungen des Landes, Verzugszinsen zu erheben. Mit diesen Bestimmungen würde sich der Gesetzentwurf in eine Vielzahl von neuen kommunalrechtlichen Regelungen einreihen, die die staatlichen Ebenen stärken und die Anforderungen und den Druck auf die Städte und Gemeinden erhöhen. Kommunalfreundliche Regelungen mit der die kommunale Selbstverwaltung gestärkt werden soll, sehen anders aus.

Nachrichtlich:

II. VerbQG-E 2010/2011

Der vorliegende Entwurf eines Verbundquotengesetzes 2010/2011 konkretisiert die nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz und den Änderungen im Finanzausgleichsgesetz einerseits und der prognostizierten Erwartungen des Landes zu den finanzausgleichsrelevanten eigenen Einnahmen und der Steuereinnahmen der Kommunen. Die daraus festzulegende Verbundquote ist eine Folge der Regelungen im FAG. Die beiden Gesetze **müssten eigentlich zusammen betrachtet** werden, weil nur so erkennbar wird, welche konkreten Auswirkungen auf die Finanzausstattung der Kommunen 2010 und 2011 zu erwarten sind.

Wir sind dabei nicht in der Lage, die Prognosen des Landes zu den künftigen Einnahmeerwartungen aus dem Länderfinanzausgleich und den Steuern zu korrigieren. Angesichts der unvergleichlichen Dimension der Wirtschaftskrise fehlen uns auch die Erfahrungen, um selbst die geschätzte Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen in den nächsten Jahren überprüfen zu können. Beides sind aber Größen, die auf die konkrete Höhe der Finanzausgleichsleistungen des Landes an die Kommunen in den Jahren 2010 und 2011 erheblichen Einfluss haben.

Die nach der Begründung zum Verbundquotengesetzentwurf **geplante Verschiebung notwendiger Abrechnungsbeträge von 2011 auf 2012** in Höhe von 27 Mio. € auf 2012 dämpft zwar im Jahre 2011 die weitere Verschärfung der kommunalen Finanzlage. Mit ihr werden die Zukunftslasten der Kommunen aber nicht aufgehoben. Von ihrer Wirkung ist die Verschiebung einer höheren kommunalen Verschuldung ähnlich, die den Haushalt des nächsten Jahres belastet und den notwendigen und

Kommunaler Spitzenverband für alle Städte und Gemeinden

Geschäftsstelle:
Haus der kommunalen Selbstverwaltung
Bertha-von-Suttner-Straße 5
19061 Schwerin

Telefon: (03 85) 30 31-210
Fax: (03 85) 30 31-244
E-Mail: sgt@stgt-mv.de
Internet: <http://www.stgt-mv.de>

Konto:
Sparkasse Mecklenburg-Schwerin
BLZ: (140 520 00) Nr. 31 001 2597

unbestrittenen ohnehin bestehenden Konsolidierungsdruck in 2012 weiter verschärft. Es stellt sich deshalb die Frage, ob die Verschiebung der Abrechnung geeignet ist, die Zusage, das Land lasse die Kommunen auch in schwierigen Zeiten nicht im Regen stehen, auch einzuhalten oder nur mit Blick auf die Landtagswahlen 2011 erfolgt. Für die 2012 geplante Kreisstrukturreform ist die Verschiebung der Abrechnung eine Hypothek. Sie macht Sinn, wenn sich die Einnahmen des Landes und der Kommunen bis 2012 durch die konjunkturelle Belebung wieder so weit erholen, dass die Abrechnungsbeträge aus 2009 dann verkraftbar wären.

Sehr geehrte Damen und Herren Mitglieder des Innenausschusses,

bei allen Anregungen zu der Verteilung möchten wir betonen, dass wir dringend eine Reform des kommunalen Finanzausgleichs nach den in der Begründung formulierten Zielsetzungen benötigen. Das Problem sind die geringeren Finanzausgleichsleistungen in den Jahren 2010 und 2011, die eine wie auch immer geartete Verteilung im Ergebnis als unzureichend für die Städte und Gemeinden erscheinen lässt. Wir bitten Sie, den vorliegenden Gesetzentwurf im Interesse der Städte und Gemeinden und vor allem der Menschen in unserem Land, die gerade in schwierigen Zeiten auf starke Städte und Gemeinden vor Ort angewiesen sind, zu verbessern.

Mit freundlichen Grüßen

Michael Thomalla
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied

2. Vorab den Städten, Ämtern und Gemeinden, die ebenfalls angehört werden
3. Vorstand, kreisfreie Städte, Kreisverbände
4. Intranet
5. LKT zur Kenntnis
6. OSV, KUBUS, DStGB, DST zur Kenntnis
7. Wvl.

Kommunaler Spitzenverband für alle Städte und Gemeinden

Geschäftsstelle:
Haus der kommunalen Selbstverwaltung
Bertha-von-Suttner-Straße 5
19061 Schwerin

Telefon: (03 85) 30 31-210
Fax: (03 85) 30 31-244
E-Mail: sgt@stgt-mv.de
Internet: <http://www.stgt-mv.de>

Konto:
Sparkasse Mecklenburg-Schwerin
BLZ: (140 520 00) Nr. 31 001 2597