

## Information zum Diskussionsstand zur FAG-Novelle 2010

### Vorbemerkungen

Die Neuregelung des kommunalen Finanzausgleiches 2010 betrifft alle Städte und Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern, die aus dem FAG Zuweisungen des Landes erhalten. Durch die im Bundesvergleich unterdurchschnittliche eigene Steuerkraft sind die Städte und Gemeinden in besonderem Maße auf die Zuweisungen des Landes zur Erfüllung ihrer Haushalte angewiesen. Die Höhe der Finanzausgleichsleistungen wie deren Verteilung unter den einzelnen Kommunen muss angemessen sein und den Städten und Gemeinden die Erfüllung ihrer Aufgaben sichern. Die Landesregierung hat sich zur Aufgabe gestellt, die grundlegenden Regelungen zur Höhe und zur Verteilung für das Jahr 2010 zu novellieren. Eingedenk der Tatsache, dass die letzte FAG-Novelle für das Jahr 1997 erfolgte, steht fest, dass mit der geplanten Novelle die Grundzüge für die Einnahmen der Kommunen in den nächsten Jahren festgeschrieben werden.

Aus der Verpflichtung zum Haushaltsausgleich ergibt sich, dass die Gemeinden ihre Ausgaben den Einnahmen anpassen müssen und die Regelungen im Finanzausgleichsgesetz damit für die Art und Weise der Aufgabenwahrnehmung, den Umfang der gemeindlichen Aufgaben und die Frage der Ausschöpfung anderer Einnahmequellen (Sonstige Einnahmen, Entgelte, Steuern etc.) wichtig sind.

Über die Überlegungen zu Verbandspositionen des Städte- und Gemeindetages Mecklenburg-Vorpommern und die vom Innenminister vorgestellten Eckpunkte haben wir umfassend in der Ausgabe 12/2008 informiert. Mittlerweile haben sich die Eckpunkte des Innenministeriums weiter konkretisiert. Nachdem inoffiziell bereits einige Informationen kursierten, möchten wir unsere Mitglieder über den nun der Geschäftsstelle vorliegenden Diskussionsstand informieren. Wir weisen ausdrücklich darauf hin, dass diese Informationen nicht einer endgültigen Position oder eines Meinungsbildes der Landesregierung entsprechen, sondern durch die anstehenden Gespräche und Abstimmungen noch erheblich verändert werden können!

Die konkreten Auswirkungen der Überlegungen können erst beurteilt werden, wenn der Gesetzentwurf mit den einzelnen Regelungen vorliegt. Die Auswirkungen sind zudem davon abhängig, wie sich die Rahmenbedingungen z.B. die Entwicklung der Landes- und kommunalen Steuereinnahmen entwickeln. Außerdem sind alle Änderungen insbesondere im Bereich der horizontalen Verteilung eng miteinander verbunden und verstärken oder dämpfen sich gegenseitig, so dass eine Einschätzung nur in der Gesamtbetrachtung aller Regelungen erfolgen kann. Zur Transparenz und als Grundlage für eine sachgerechte Entscheidung des Landesgesetzgebers hat der Städte- und Gemeindetag bei der Landesregierung angeregt, im Gesetzgebungsverfahren gemeindescharfe Modellberechnungen vorzulegen. Wir teilen die Einschätzung des Innenministeriums, dass der Finanzausgleich nicht die eigene Verantwortung der Kommunen ersetzen kann.

Sobald uns ein Gesetzentwurf vorliegt, werden wir in die verbandsinterne Diskussion einsteigen. Zur Unterstützung beabsichtigen wir – auch gemeinsam mit dem Innen-

ministerium – Informationsveranstaltungen für unsere Mitglieder durchzuführen. Da unsere Mitglieder – was in der Natur der Sache liegt -, in unterschiedlichem Maße von den Änderungen betroffen sein werden, kann der Städte- und Gemeindetag nach seiner Satzung gegenüber der Landesregierung und dem Landtag nur die gemeinsamen Interessen seiner Mitglieder vertreten. Bei unterschiedlichen Auffassungen in der Mitgliedschaft ist es Aufgabe des Verbandes, der Landesregierung und dem Landtag diese unterschiedlichen Positionen zu erläutern, damit dort eine sachgerechte Abwägung vorgenommen und Entscheidung getroffen werden kann.

### **Zeitplan**

Für die Novellierung des FAG 2010 sollte die Verabschiedung des Gesetzes durch den Landtag noch in diesem Jahr erfolgen. Je frühzeitiger dies geschieht, desto besser können die Städte, Gemeinden und Landkreise sich bei der Aufstellung ihrer Haushalte 2010 daran orientieren. Ob das ursprüngliche Ziel, das FAG im September 2009 zu verabschieden eingehalten werden kann, erscheint fraglich, weil die ursprünglich bereits im letzten Jahr vorgesehene Vorlage des Gesetzentwurfes noch nicht erfolgt ist.

Wie der Presse zu entnehmen war, hat das Innenministerium den Regierungsfraktionen Anfang Januar seine detaillierten Eckpunkte für die Novellierung vorgestellt. Zur Einarbeitung der Vorstellungen der Fraktionen wird ein Arbeitskreis gebildet, dessen Ergebnisse in den Referentenentwurf einfließen sollen. Anschließend werden die Ressorts der Landesregierung zu dem Entwurf angehört. **Wann mit dem Beginn der Ressortanhörung zu rechnen ist, der sich die erste Kabinettsbefassung und die Anhörung der kommunalen Landesverbände anschließen werden, ist noch offen.**

### **Vertikaler Finanzausgleich**

Der vertikale Finanzausgleich umfasst die Regelungen, die für die Höhe der Finanzausgleichsleistungen des Landes an die Kommunen entscheidend sind.

Inhaltlich haben sich die Überlegungen des Innenministeriums folgendermaßen fortentwickelt:

Da die Einnahmen des Landes aus dem Länderfinanzausgleich, dem Solidarpakt und der EU-Förderung in der nächsten Dekade deutlich zurückgehen werden, müssen sich auch die Städte, Gemeinden und Landkreise darauf einstellen, dass die Landeszuweisungen, die zur Zeit noch deutlich über den Werten der finanzschwachen Flächenländern im Westen wie Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein, liegen, künftig zurückgehen werden. Das vom Landkreistag und Städte- und Gemeindetag entwickelte Zwei-Quellen-Modell, das der Landtag in der letzten Legislaturperiode durch zwei Beschlüsse unterstützt hat, sollte gewährleisten, dass das Land auch vor diesem Hintergrund den Kommunen die notwendigen Mittel für die sparsame Erfüllung ihrer gesetzlichen Pflichten (Quelle 1) als auch Mittel für die Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben (Quelle 2) zur Verfügung stellt und gegebenenfalls auch die gesetzlichen Pflichten der Kommunen und die Standards reduziert. Bei der Novelle für das FAG 2010 will die Landesregierung diesem Weg nicht folgen und hält weiter an der Berechnung der Landeszuweisungen an die Kommunen nach dem **Gleichmäßigkeitsgrundsatz** (vgl. § 5 FAG) fest, der sicherstellt, dass sich die kommunalen Einnahmen aus Steuern und Finanzausgleichsleistungen genauso entwickeln wie die Einnahmen des Landes aus dem Länderfi-

nanzausgleich, dem Solidarpakt und den Landessteuern. Gegenwärtig werden die Landeszuweisungen an die Kommunen so festgesetzt, dass sie unter Anrechnung ihrer eigenen Steuereinnahmen mit einer **Quote von 33,92 %** an den Gesamteinnahmen von Land und Kommunen beteiligt sind. Die kommunalen Verbände haben bislang vergeblich kritisiert, dass dieses Grundprinzip vornehmlich auf die Einnahmen abstellt und die Entwicklung der Ausgabebedarfe, die insbesondere im Bereich der sozialen Sicherung durch gesetzliche Aufgabenzuweisungen und Standards geprägt sind, nur unzureichend berücksichtigt. Hauptsorge der Kommunen ist, dass dieses Grundprinzip in Zeiten guter wirtschaftlicher Entwicklung und sprudelnder Landeseinnahmen zwar gut funktioniert („**Schönwetterprinzip**“), dass es aber in Zeiten rückläufiger Landeseinnahmen und steigender kommunaler Ausgabeverpflichtungen z.B. für Grundsicherung im Alter, Kosten der Unterkunft etc. den Kommunen keine angemessene Finanzausstattung mehr gewährt.

Das Landesverfassungsgericht hat festgestellt, dass die verfassungsrechtliche Verpflichtung des Landes für eine angemessene Finanzausstattung seiner Kommunen zu sorgen, dadurch im FAG ausreichend berücksichtigt wird, dass im Abstand von vier Jahren überprüft werden muss, ob sich angesichts der Veränderungen im Aufgabenbestand oder aufgrund der Entwicklung der notwendigen Ausgaben des Landes im Verhältnis zu den Kommunen die Beteiligungsquote anzupassen ist. Das Innenministerium und das Finanzministerium kommen in der **Überprüfung** für die FAG-Novelle 2010 zu dem Ergebnis, dass die kommunale Beteiligungsquote nicht wie von den Verbänden gefordert aufgestockt werden muss, sondern beibehalten werden soll. Der von den kommunalen Verbänden gegen die Art und Weise der Überprüfung vorgetragene Kritik sind Innenministerium und Finanzministerium nicht gefolgt. Die Kritik der Verbände bezieht sich unter anderem darauf, dass bei der Überprüfung nur eine vergangenheitsbezogene Betrachtung der Aufgaben und Ausgabenentwicklung vorgenommen wurde und keine Prognosen für den Zeitraum angestellt worden sind, für die die FAG-Novelle gelten soll. Das Motiv in der kommunalen Kritik, die sich auf den Wortlaut der geltenden Regelung im FAG stützt, liegt darin, dass man sichergestellt wissen will, dass das Land seiner Verantwortung für die Kommunen auch finanziell z.B. durch eine Anhebung der Beteiligungsquote nachkommt, wenn sich die wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen verschlechtern und dass sich eine unerträglich Schere zwischen kommunalen Ausgaben und kommunalen Einnahmen aus Steuern und Landeszuweisungen bildet, die die Gemeinden in weitere Fehlbeträge treibt, wenn sie ihre gesetzlichen Verpflichtungen weiter wahrnehmen, und ihnen keinen Raum mehr für die Wahrnehmung der für die Gemeinwesen wichtigen freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben z.B. in den Bereichen Kultur, Sport und Vereinsförderung lässt. Mit dem Beschluss zur Neuausrichtung der gemeindlichen Sozialpolitik (s. Überblick 12/2008) hat sich der Vorstand des Städte- und Gemeindetages Mecklenburg-Vorpommern deutlich dafür ausgesprochen, dass die Gemeinden sich stärker ihren sozialen Aufgaben zur Stärkung des Gemeinwesens widmen.

Innen- und Finanzministerium haben uns wissen lassen, dass sie zwar am Gleichmäßigkeitsgrundsatz festhalten wollen, den angesichts der wirtschaftlichen Entwicklung nicht unrealistischen Sorgen und Kritikpunkten der Kommunen durch folgende **Maßnahmen in der FAG-Novelle** Rechnung tragen wollen:

- **Kürzere Zeitabstände zur Überprüfung der kommunalen Beteiligungsquote**

Bei den künftigen Überprüfungen sollen auch die Entwicklung der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben in den Kommunen und die Investitionen und Verschuldungen in den kommunalen Gesellschaften, Eigenbetrieben und Zweckverbänden ausgelagerten Bereiche betrachtet werden.

- **Erklärung, dass das Land die Kommunen nicht im Stich lasse**, wenn sich die Rahmenbedingungen tatsächlich so verändern, dass die Kommunen bei einer Beibehaltung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes keine ihren Aufgaben angemessene Finanzausstattung mehr aufweisen. Dies kann z.B. in einer extremen Haushaltsnotlage der Kommunen derart erfolgen, dass das Land den Kommunen vorübergehend höhere Finanzausgleichsleistungen gewährt, die bei einer Verbesserung der Rahmenbedingungen mit Steigerungen verrechnet werden.
- **Erhöhung der Finanzausgleichsleistungen** durch eine modifizierte Berechnung der Landeseinnahmen aus Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen.
- Mit der FAG-Novelle 2010 soll auch sichergestellt werden, dass die Kommunen an den Umsatzmehreinnahmen, die das Land vom Bund für die **Anhebung des Kindergeldes** erhält, zu 26,09 % beteiligt werden.
- Mit der geplanten **Novellierung des Kindertagesförderungsgesetzes** des Landes soll es eine Anpassung der Landeszuweisungen im KiföG an die höheren Inanspruchnahmen der Betreuungsangebote geben, und damit die Frage nach der Beteiligung der Städte und Gemeinden an den erhöhten Umsatzsteueranteilen des Landes für die Betriebskosten der Kindertageseinrichtungen geklärt werden.
- Die Belastungen der Kommunen durch die **Kürzung des Landesblindengeldes** müssen bei der Fortschreibung des Sozialhilfefinanzierungsgesetzes erstattet werden. Es wird argumentiert, dass es sich nicht um einen ausgleichspflichtigen Konnexitätsfall handelt, da weder eine neue Aufgabe, noch ein erhöhter Standard geschaffen wird. Deshalb wird kein Regelungsbedarf im FAG gesehen.
- Die **Ausgleichsleistungen für Konnexitätsfälle** werden in die Finanzausgleichsleistungen an die Kommunen einbezogen. Die kommunale Beteiligungsquote wird entsprechend erhöht.

Diese Punkte sind nach erster Einschätzung als erste Schritte in die richtige Richtung positiv zu bewerten, auch wenn sie zu keinen erheblichen Erhöhungen des Gesamtvolumens führen.

### **Horizontaler Finanzausgleich**

Der horizontale Finanzausgleich umfasst die Regelungen im FAG, die die Verteilung der Finanzausgleichsleistungen zwischen den einzelnen Städten, Landkreisen und Gemeinden regeln wie z.B. Schlüsselzuweisungen, Vorwegabzüge, Kreis- und andere Umlagen.

Das Innenministerium hat uns darüber informiert, dass es unter anderem von folgenden Eckpunkten bei der FAG-Novelle ausgeht:

- Unterschiede zwischen den geplanten Finanzausgleichsleistungen und den sich nach der Abrechnung ergebenden endgültigen Beträgen sollen nicht mehr automatisch in die Schlüsselzuweisungen an alle Städte, Gemeinden und Landkreise fließen, sondern auch für **Haushaltssolidierungsmaßnahmen** von einzelnen Kommunen verwendet werden können.

- Die Auswirkungen der geplanten **Kreisgebietsneuordnung** werden nicht in der FAG-Novelle 2010 berücksichtigt. Dies erfolgt anschließend in einer FAG-Änderung für 2011.

- Die drei **Teilschlüsselmassen** für 1. Landkreise, 2. kreisfreie Städte und 3. kreisangehörige Gemeinden werden beibehalten.

- Es gibt **keine Einwohnerveredelung** wie von den FAG-Gutachtern empfohlen.

- **Vorwegabzüge:**

Der Vorwegabzug für **übertragene Aufgaben** wird um 17 Mio. € erhöht.

Die Mittel für den **Kommunalen Aufbaufonds** werden um 2 Mio. € zu Gunsten der Gesamtschlüsselmasse verringert.

Entsprechend ihrer bisherigen Verteilung sollen die **Vorwegabzüge für die Träger der Schülerbeförderung in den Landkreisen, für die Träger des ÖPNV, für die Straßenbulasträger, für Infrastrukturinvestitionen und für die örtlichen Sozialhilfeträger** zu Gunsten der jeweiligen Teilschlüsselmassen aufgelöst werden.

Darüberhinaus wird der Vorwegabzug für **übergemeindliche Aufgaben** um 30 Mio. € erhöht, um dem landespolitischen Ziel gerecht zu werden, alle Zentren zu stärken. Die Festbeträge werden verringert und die Anteile für die Nah-, Mittel- und Oberbereiche verändert. Im Ergebnis erhalten die kreisfreien Städte 24 Mio. € mehr.

Insgesamt erhöhen sich dadurch die **Schlüsselzuweisungen** für die einzelnen kommunalen Gruppen, ohne dass die einzelnen kommunalen Gruppen ( ohne Berücksichtigung der Aufstockung der Zuweisungen für übergemeindliche Aufgaben! ) insgesamt mehr Geld erhalten. Steuerschwächere Kommunen werden dadurch mehr Geld erhalten, steuerstärkere weniger.

Offen ist, ob und ggfls. wie ein neuer Vorwegabzug für **Schulträger** eingeführt werden soll. Die Einführung eines Vorwegabzuges, der die aufwändigen Berechnungen zum Schullastenausgleich überflüssig macht, ist von der Höhe nicht umsetzbar. Die Berechnung der Höhe ist noch nicht geklärt. Von einem Vorwegabzug würden tendenziell Gemeinden mit einer überproportionalen Schülerzahl, steuerstarke Gemeinden und Landkreise als Schulträger profitieren, da sie über den Vorwegabzug mehr Geld erhielten als über Schlüsselzuweisungen.

- **Fehlbetragszuweisungen** und **Konsolidierungshilfen** werden zusammengeführt. Ob damit auch die kreisfreien Städte davon profitieren können, ist ungewiss.

- Gemeinden, die über eine so hohe Steuerkraft verfügen, dass sie keine Schlüsselzuweisungen mehr erhalten, sollen einen Teil ihrer übersteigenden Steuerkraft abgeben, der als Schlüsselzuweisungen an die Städte, Gemeinden und Landkreise ausgereicht wird. Dabei soll ein Teil in dem Landkreis, in dem die Gemeinde liegt, direkt verbleiben und die Kreisumlage senken. Die sogenannte **Finanzausgleichsumlage** soll jährlich in Schritten von 10 %-Punkten auf 30 % des Unterschiedsbetrages zwischen Steuerkraft und Ausgangsmesszahl in 2012 angehoben werden. Dadurch erhöhen sich die Teilschlüsselmassen.

- Zur Dämpfung der Auswirkungen für die steuerstärkeren Kommunen wird der **Ausgleichssatz** für die Berechnung der Schlüsselzuweisungen von 65 % auf 60 % abgesenkt.

- Die **Höhen der einzelnen Teilschlüsselmassen** werden neu justiert durch eine Berücksichtigung der aktuellen Steuerkraftentwicklung in den kreisfreien Städten und in den kreisangehörigen Gemeinden. Im Ergebnis führen die steuerkraftabhängige Neujustierung, die entsprechende Überführung der ehemaligen Konnexitätsausgleichsleistungen und die Überführung der Vorwegabzüge in die entsprechenden Teilschlüsselmassen dazu, dass sich die Teilschlüsselmasse für die kreisangehörigen Gemeinden auf 39,092 % (bislang 46,23 %) verringert, die der Landkreise auf 32,537 % (bislang 27,67 %) und die der kreisfreien Städte auf 28,371 % (bislang 26,1 %) erhöht. Damit sollen den einzelnen kommunalen Gruppen unter Berücksichtigung des Steuerkraftausgleichs die gleichen Mittel wie vor der Veränderung zur Verfügung stehen. Eine Neubemessung der Teilschlüsselmassen nach der Einwohnerverteilung, die zu einer Erhöhung der Teilschlüsselmasse für die kreisfreien Städte geführt hätte, wird damit nicht mehr beabsichtigt. Ungeklärt bleibt ferner das Problem von Gemeinden, die von einem starken Bevölkerungsrückgang betroffen sind. Hier vermindern sich die Schlüsselzuweisungen nicht nur durch die geringere Einwohnerzahl. Bei gleichbleibenden Gewerbe- und Grundsteuereinnahmen steigt die Steuerkraft pro Kopf der Gemeinde und die Schlüsselzuweisungen verringern sich noch einmal.

Ob die beabsichtigten Wirkungen tatsächlich so auftreten, lässt sich nur durch gemeindescharfe Modellberechnungen belegen. Gegen die Erstellung solcher Modellberechnungen wird eingewendet, dass dann bei den Entscheidungen vermeintlich geringen Auswirkungen auf einzelne Gebietskörperschaften eine zu große Bedeutung beigemessen wird.

- Die **investive Zweckbindungsquote** der Schlüsselzuweisungen wird erhöht und auch für den Fall eines Fehlbetrages im Verwaltungshaushalt ein investiv zu verwendender Mindestanteil von 4 % eingeführt. Damit soll die Auflösung der Investpauschale nach § 10 h FAG berücksichtigt werden.

- **Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern** sollen entsprechend der Regelungen in der Kommunalverfassung nur noch 90 % der Schlüsselzuweisungen erhalten, die größere Gemeinden erhalten. Davon profitieren die größeren Gemeinden. Als Begründung wird neben der KV-Regelung angeführt, dass die Aufgabenbelastung in den kleineren Gemeinden in aller Regel geringer und die Finanzausstattung nach Rubikon, den Kennzahlenvergleichssystem des Innenministeriums für kreisangehörige Gemeinden, besser ist. Damit sich die kleineren Gemeinden darauf einstellen können, soll diese Regelung erst 2012 in Kraft treten. Dafür soll dem Vorschlag der Gutachter zum FAG zur Einführung einer Einwohnerveredelung für die zentralen Orte

nicht gefolgt werden.

- **Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern** sollen dementsprechend keine Zuweisungen mehr aus Sonderbedarf, Fehlbetrags- und Konsolidierungshilfen sowie dem Kommunalen Aufbaufonds erhalten, wenn nicht gleichzeitig „dauerhaft tragfähige Strukturen“ gebildet werden. Mit den beiden Änderungen für die Gemeinden unter 500 Einwohnern sollen Anreize geschaffen werden, sich mit anderen Gemeinden zusammenzuschließen.

Der Städte- und Gemeindetag hat gebeten zu prüfen, ob gerade den kleineren Gemeinden nach der Reduzierung der Schlüsselzuweisungen (Verringerung der Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden und zusätzliche Absenkung der Schlüsselzuweisungen für die kleinen Gemeinden) nach Abzug der pflichtigen Umlagen, denen sich die Gemeinde nicht entziehen kann wie Gewerbesteuerumlage, Kreisumlage, Amtsumlage, Wasser- und Bodenverbandsumlage, Schullastenausgleich, Gemeindeanteil für Kindertagesbetreuung und neuerdings Stadt-Umland-Umlage oder auch Finanzausgleichsumlage überhaupt noch eine Summe von Geldern verbleibt, die den verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine angemessene Finanzausstattung genügt.

Dieses kann letztlich nur über Modellberechnungen für die Auswirkungen auf jede einzelne Gemeinde und jeden Landkreis herausgefunden werden, die die Voraussetzung dafür sind, dass der Landtag eine sachgerechte Entscheidung treffen kann. Dabei darf jedoch nicht die Entscheidung für oder gegen eine Veränderung der Regeln allein davon abhängig gemacht werden, ob die einzelne Stadt oder Gemeinde nach der Novellierung mehr oder weniger Geld erhält.

Schlagworte: Kommunalen Finanzausgleich, FAG 2010

(StGT 3/2009)

2. Ilse, vorab Intranet – Wichtig -
3. Vor Abgang Herrn Thomalla mdB um Zustimmung
4. Vorstand