

Städte- und Gemeindetag  
Mecklenburg-Vorpommern e. V.

Landkreistag  
Mecklenburg-Vorpommern e. V.

StGT M-V, LKT M-V, Bertha-von-Suttner-Straße 5, 19061 Schwerin

Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern  
Der Staatssekretär  
Herr Thomas Lenz  
Alexandrinenstr. 1  
19053 Schwerin

Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern  
Der Staatssekretär  
Dr. Jost Mediger  
Schlossstr. 9 - 11  
19053 Schwerin

Schwerin, 2008-09-16

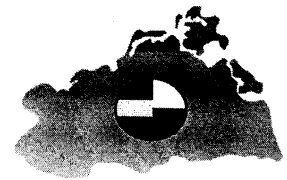
## **Finanzausgleichsgesetz 2010 und Überprüfung der Beteiligungsquote nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz im FAG**

Sehr geehrte Herren Staatssekretäre,

in der letzten Sitzung des Finanzausgleichsgesetz-Beirates haben wir Ihre Ausführungen zur Überprüfung der Beteiligungsquote nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz im Finanzausgleichsgesetz für die Jahre 2010 und 2011 mit großem Interesse zur Kenntnis genommen. Wir erkennen an, dass Sie sich dabei an dem 2005 durchgeführten Verfahren orientiert haben und die weitere Diskussion nutzen wollen, um möglichst zu einem einvernehmlichen Ergebnis zu gelangen.

Die gute Einnahmeentwicklung im Landeshaushalt seit 2006 hat über den Gleichmäßigkeitsgrundsatz im Finanzausgleichsgesetz dazu geführt, dass sich die Finanzausgleichsleistungen an die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern gegenüber den ursprünglichen Prognosen merklich erhöht haben und viele Landkreise, Städte und Gemeinden in ihren Bemühungen, die Haushalte zu konsolidieren und auszugleichen, unterstützt haben.

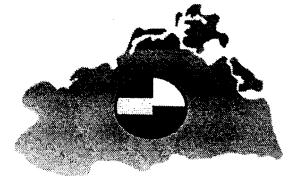
Bitte haben Sie jedoch Verständnis dafür, dass wir sowohl bei der Novellierung des Finanzausgleichsgesetzes als auch bei einer Überprüfung der Beteiligungsquote für die Jahre 2010 und 2011 die Möglichkeit in Betracht ziehen, dass sich die guten Einnahmeentwicklungen unter Umständen nicht weiter fortsetzen oder es sogar – was wir nicht hoffen – zu einer spürbar schlechteren Entwicklung der Landeseinnahmen kommt. Nur für diesen Fall, der ja evtl. gar nicht eintreten wird, sorgen wir uns, wie die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern die künftigen Aufgabenbelastungen finanzieren können. Das



kommunale Haushaltsrecht verpflichtet die Kommunen, jährlich ihre Haushalte auszugleichen und enthält nicht wie das Bundes- oder Landeshaushaltsrecht die Möglichkeit, bei Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts erweiterte Möglichkeiten der Kreditaufnahme. Wir treten deshalb nach wie vor dafür ein, die Finanzausgleichsleistungen des Landes so zu gestalten, dass den Städten, Gemeinden und Landkreisen eine aufgabenadäquate Finanzausstattung gewährt wird, die sich nicht nahezu ausschließlich an der Entwicklung der Einnahmen des Landes und der Kommunen orientiert.

Für den Fall, dass sich die erfreulich gute Entwicklung der Landeseinnahmen nicht fortsetzt und/oder die Aufgabenbelastungen der Kommunen insgesamt erheblich stärker steigen als die Einnahmen, muss die Möglichkeit einer zeitnahen Anhebung der kommunalen Beteiligungsquote bestehen, wenn sich die kommunalen Ausgaben nicht entsprechend verringern lassen und dadurch unvermeidbare Defizite bei den Kommunen entstehen.

- Auf jeden Fall muss bei der Novellierung des Finanzausgleichsgesetzes der Abzug von den Landeseinnahmen nach § 5 Abs. 1 Finanzausgleichsgesetz von 355,5 Mio. € bei den Bundesergänzungszuweisungen mit dem Ziel reduziert werden, ihn ganz zu streichen. Wir erinnern daran, dass der ursprünglich dafür als Surrogat gewährte Aufstockungsbetrag für pauschale Investitionszuweisungen an die Kommunen von 76,7 Mio. € p.a. auf mittlerweile 20 Mio. € p.a. abgesenkt sind. Die dem Abzugsbetrag zu Grunde liegenden SoBEZ aus dem Solidarpakt II verringern sich jährlich um rund 80 Mio. € bis sie 2020 gänzlich weggefallen sind. Die demografischen Veränderungen und die Notwendigkeiten, zur effektiveren Aufgabenerfüllung neue Formen der kommunalen Kooperationen zu schaffen und die öffentlichen Einrichtungen entsprechend umzugestalten, erzeugen in den Kommunen auch auf absehbare Zeit einen hohen Investitionsbedarf (z.B. in Schulen, Brandschutz). Dazu kommt, dass die Kommunen fällige Ersatzinvestitionen finanzieren können müssen.
- Auch der Abzug nach § 5 Abs. 1 Finanzausgleichsgesetz von Umsatzsteueranteilen zur Finanzierung der zusätzlichen Betriebsausgaben für die Kindertagesbetreuung sollte gestrichen werden, solange die Kommunen diese Gelder nicht direkt erhalten. Wir nehmen gerne Ihr Angebot an, hierzu Lösungsmöglichkeiten gemeinsam zu erörtern.
- Nach dem Diskussions- und Eckpunktepapier der Landesregierung zur Weiterentwicklung der Theater- und Orchesterstrukturen in Mecklenburg-Vorpommern soll die Förderung bis 2020 bei 35,8 Mio. € p.a. stabil gehalten werden. Bei diesen Geldern handelt es sich jedoch nicht wie häufig dargestellt um Landesmittel, sondern um kommunale Mittel aus dem Finanzausgleich. Zwar ist ursprünglich einmal ein entsprechender Betrag aus dem Landeshaushalt in das Finanzausgleichsgesetz umgeschichtet worden; durch die Einführung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes im Finanzausgleichsgesetz ohne die Mindestfinanzgarantie hat sich der Charakter völlig geändert. Falls die kommunalen Einnahmen steigen und die Landeseinnahmen sinken, finanzieren die Kommunen diesen Vorwegabzug zunehmend alleine. Um dem Ziel des Diskussions- und Eckpunktepapiers gerecht zu werden und aus den 35,8 Mio. € eine Landesförderung bis 2020 zu machen, muss dieser Betrag zusätzlich als Aufstockungsbetrag zu den Finanzausgleichsleistungen gewährt oder zumindest bei



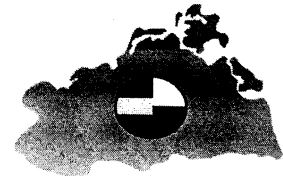
den kommunalen Steuereinnahmen abgezogen werden, wenn die Finanzausgleichsleistungen nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz berechnet werden.

Obgleich wir die Landesregierung offensichtlich noch nicht davon überzeugen konnten, die Bemessung der Finanzausgleichsleistungen entsprechend der Entschlüssen des Landtages aufgabengerecht nach dem 2-Quellen-Modell auszugestalten, möchten wir uns zu der von Ihnen vorgenommenen Überprüfung der Beteiligungsquote nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz äußern.

Zunächst einmal bedanken wir uns für Ihr Angebot, uns die Daten aus dem Landeshaushalt, die zur Beschreibung der Aufgabenbelastungen des Landes herangezogen worden sind, näher zu erläutern. Unter Umständen können Sie im Rahmen der weiteren Gespräche ja doch noch der Position der kommunalen Verbände entsprechen, und, die der Überprüfung zu Grunde liegenden Daten, Aufgabenbereiche und Finanzkennziffern gemeinsam festzulegen und zu bewerten.

Um möglichst zu einem einvernehmlichen Ergebnis bei der Überprüfung der Beteiligungsquote nach dem Finanzausgleichsgesetz für die Jahre 2010 und 2011 zu gelangen, bitten wir folgende Anregungen aufzugreifen und Ergänzungen Ihrer Vorlage vorzunehmen:

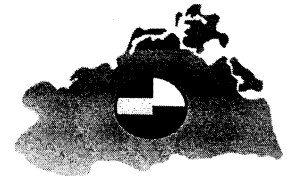
- Die ausgewählten kommunalen Aufgabenbereiche sollten darauf hin überprüft werden, ob nicht noch weitere Aufgabenbereiche in die Betrachtung einbezogen werden sollten.  
Insbesondere die Beschränkung der Untersuchung auf die pflichtigen Aufgaben ist kritisch zu sehen. Fraglich ist, warum nicht auch Museen, Ausstellungen, Sammlungen, Theater und Orchester, Volkshochschulen, Bibliotheken und der Naturschutz, Förderung der Wohlfahrtspflege, Sport und Gesundheit, Städtebau, Straßen, ÖPNV etc. mit einbezogen werden. Die Entwicklung der so genannten freiwilligen Aufgaben muss jedoch gesondert dargestellt werden, um von rückläufigen Ausgaben in diesen Bereichen auf Grund besonders angespannter Haushaltssituationen auf rückläufige Finanzbedarfe für diese Aufgabenbereiche zu schließen. Die Aufzählung der freiwilligen Aufgabenbereiche zeigt, dass hier eine Abwägung bei der Überprüfung stattfinden muss, in die auch allgemeine landespolitische Erwägungen und Schwerpunktsetzungen (Bildung, Kulturförderung, Natur- und Landschaftsschutz, Verkehrsinfrastruktur etc.) zu berücksichtigen sind. Bemerkenswert ist, dass die landesseitig betrachteten Aufgaben sich sehr wohl nicht nur auf Aufgaben beschränkt, zu denen das Land gesetzlich verpflichtet ist, sondern insbesondere die bei den Kommunen unberücksichtigten Bereiche der Kultur mit einbezieht.
- Wir gehen davon aus, dass auch die investiven Ausgaben in die Betrachtung einbezogen werden müssen. Denn ohne Ersatzinvestitionen ist eine dauerhafte Aufgabenerfüllung nicht gewährleistet. Es kann als bekannt vorausgesetzt werden, dass die kommunalen Aufgaben in erheblich höherem Umfang von Investitionen geprägt sind als die Landesaufgaben, was ein Blick auf den Anteil der kommunalen Bauausgaben im Vergleich zu den Bausausgaben des Landes zeigt. Auch hierbei ist jedoch zum Abschluss eine Wertung herbeizuführen, weil ein Rückgang der Investitionen auch nur einer verschlechterten Haushaltslage geschuldet sein kann.



- Ein Vergleich der Ausgaben des Landes und der Kommunen muss berücksichtigen, dass der Bevölkerungsrückgang auf der Ebene des Landes und der Kommunen zu unterschiedlichen Finanzbedarfen für die Aufgabenerfüllung führt. Während das Land seine Aufgaben stark nach Wirtschaftlichkeitsaspekten zentralisieren kann, müssen die Kommunen ihre Aufgaben weiterhin dezentral in der Fläche erfüllen. Der Umstrukturierung nach Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten sind damit auf der kommunalen Ebene natürliche Grenzen gesetzt, die auch das Landesverfassungsgericht anerkannt hat. Außerdem entstehen bei immer weniger Bürgern für die Aufgabenerfüllung negative Skaleneffekte, die die Kosten der Aufgabenerledigung pro Kopf erhöhen. Bei der Überprüfung der Beteiligungsquote ist dies bei der Einschätzung der „notwendigen Ausgaben“ zu berücksichtigen.
- Nach der Betrachtung der Ausgabenentwicklung in der Vergangenheit muss die Überprüfung der Beteiligungsquote auch eine Prognose zur Entwicklung der Ausgaben bei Land und Kommunen für den Zeitraum vornehmen, für die die Beteiligungsquote festgelegt wird. Dies ergibt sich rein logisch aus der Aufgabe, den Kommunen eine ihren Aufgaben angemessene Finanzausstattung zu gewähren. Zudem ergibt sich die notwendige Prognose auch aus dem Wortlaut des § 5 Abs. 2 Satz 3 und 4 Finanzausgleichsgesetz („Entwicklung der notwendigen Ausgaben“, „mit Wirkung“).  
Bei der Prognose bitten wir zu prüfen, ob dem rückläufigen Personalbedarf des Landes auf Grund rückläufiger Schülerzahlen und geringerer Fördermittel entsprechende entlastende Entwicklungen bei den Kommunen gegenüberstehen. Wir gehen davon aus, dass die rückläufigen Fördermittel z.B. aus der EU nicht durch das Land vollständig ersetzt werden können und bei den Kommunen zu einem höheren Bedarf an eigenfinanzierten Investitionen führen.
- Zu der Prüfung auf Basis ausgewählter Finanzkennziffern würden wir gerne diskutieren, ob noch weitere Kennziffern einbezogen werden müssten. Auf jeden Fall müssen aus unserer Sicht die aktuelleren Zahlen bei der Bewertung stärker gewichtet werden, als die bereits weiter zurückliegenden Zahlen. Insbesondere die Entwicklung des positiven Finanzierungssaldos und der Kredittilgungsquote des Landes 2007 sprechen doch eindeutig dafür, dass die Finanzlage des Landes besser ist als die der Kommunen.
- Bei einer Betrachtung der Schulden des Landes und der Kommunen muss aus unserer Sicht auch die Situation in den ausgelagerten Bereichen der Kommunen einbezogen werden. Der Schuldenreport der Bertelsmann-Stiftung weist für die Kommunen und ihrer Gesellschaften und Zweckverbände in Mecklenburg-Vorpommern eine Verschuldung aus, die weit mehr als 3 mal so hoch ist wie die Verschuldung in den Kernhaushalten.

Zum Abschluss muss in die Überprüfung der Beteiligungsquote einbezogen werden, ob das Ergebnis mit den landespolitischen Zielsetzungen der Stärkung der Zentren (Grund-, Mittel- und Oberzentren), der Stärkung der gemeindlichen Ebene und dem Willen, den Landkreisen zu ermöglichen, verstärkt ihrer Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion nachzukommen, im Einklang steht.

Für die Erarbeitung des Gesetzentwurfes zur Finanzausgleichsgesetz-Novelle möchten wir Sie bitten, dass Sie sich auch bei der horizontalen Verteilung von dem Grundgedanken einer aufgabengerechten Finanzausstattung leiten lassen, wie er in den Entschlüssen des



Landtages zum Ausdruck kommt. Das gilt insbesondere bei der geplanten Auflösung der Vorwegabzüge und der vom Landtag ebenfalls beschlossenen, notwendigen Stärkung der Zentren.

Der Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern macht geltend, dass die Vorschläge der Gutachter, nach deren eigenen Aussagen nicht zu einer Stärkung der zentralen Orte führt, die in Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zu anderen Ländern unterfinanziert sind. Zur Kreisumlage sollte das Finanzausgleichsgesetz konkrete Regelungen enthalten, die die kreisangehörigen Gemeinden vor einer Überforderung schützen.

Dies aus Sicht des Landkreistages Mecklenburg-Vorpommern bedeutet gleichzeitig auch, dass den Landkreisen über das Finanzausgleichsgesetz eine auskömmliche Finanzierung der übertragenen Aufgaben sichergestellt werden muss. Den Ausführungen der Gutachter zur differenzierten Kreisumlage müssen wir solange skeptisch gegenüberstehen, bis die konkreten Auswirkungen einmal berechnet worden sind.

Mit freundlichen Grüßen

Mit freundlichen Grüßen

Michael Thomalla

Jan Peter Schröder