

## **B e s c h l u s s v o r l a g e N r. 45/2008**

### **Beratungsfolge:**

Sitzung des Vorstandes am 04.09.2008 in Grevesmühlen

### **TOP 5 - Novellierung FAG 2010;**

- a. Überprüfung der Beteiligungsquote nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz**
- b. Zweiter Teil des Gutachtens zum horizontalen Finanzausgleich**

### **Beschlussvorschlag:**

Zu a)

1. Der Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern kritisiert die vom Finanzministerium und Innenministerium vorgelegte Überprüfung der Finanzverteilung nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz für den Finanzausgleich ab 2010. Wie bereits 2005 lässt sich die Prüfung nicht nachvollziehen, weil auf Daten aus dem Landeshaushalt zurückgegriffen wird, die den Kommunen nicht zugänglich sind. Die Auswahl der in die Überprüfung einbezogenen Aufgabenbereiche aus dem Land und bei den Kommunen ist nicht mit den kommunalen Verbänden abgestimmt worden. Auch die ausgewählten Finanzkennziffern sind nicht mit den Verbänden abgestimmt worden. Der Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern hält an seiner Forderung fest, dass die kommunale Beteiligungsquote nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz angehoben werden muss, falls es keine aufgabenbezogene Berechnung der Finanzausgleichsleistungen an die Kommunen wie z.B. nach dem 2-Quellen-Modell gibt.

2. Der Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern fordert, dass die Abzüge von den Landeseinnahmen nach § 5 Abs. 1 Finanzausgleichsgesetz von 355,5 Mio. € bei den Bundesergänzungszuweisungen und 1,97 Mio. € Umsatzsteueranteile zur Finanzierung der zusätzlichen Betriebsausgaben für die Kindertagesbetreuung reduziert bzw. gestrichen werden.

Zu b)

1. Der Zweite Teil des Gutachtens zum horizontalen Finanzausgleich bei der Novellierung des Finanzausgleichsgesetzes 2010 wird zur Kenntnis genommen.
2. Der Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern bittet das Innenministerium bei der Erarbeitung des Gesetzentwurfes zur Novellierung des Finanzausgleichsgesetzes bei der horizontalen Verteilung folgende Punkte zu berücksichtigen:
  - Die Grundlage der horizontalen Verteilung muss eine aufgabengerechte Finanzausstattung der Kommunen sein, wie sie vom Landtag beschlossen wurde. Dies gilt insbesondere bei der geplanten Auflösung der Vorwegabzüge zu Gunsten der Schlüsselzuweisungen.
  - Die vom Landtag beschlossene Stärkung der Zentren muss sich im Finanzausgleichsgesetz 2010 widerspiegeln.
  - Zur Kreisumlage muss das Finanzausgleichsgesetz konkrete Regelungen enthalten, die die kreisangehörigen Gemeinden vor einer Überforderung schützen.
  - Dem Novellierungsvorschlag sind gemeindescharfe Modellberechnungen beizufügen, die die Auswirkungen der vorgeschlagenen Änderungen transparent machen.

**Beratungsergebnis:**

Gremium: Vorstand					Sitzung am 04.09.2008	TOP: 5
einstimmig  <input type="radio"/>	mit Stim- men- mehrheit  <input type="radio"/>	<b>Ja</b>	<b>Nein</b>	<b>Enthaltung</b>	Laut Beschluss- vorschlag  <input type="radio"/>	abweichen- der Be- schluss (Rückseite) <input type="radio"/>

## Sachdarstellung:

Zu a)

Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz im FAG führt in der Abrechnung der Finanzausgleichsleistungen des Landes an die Kommunen des Jahres 2007 dazu, dass den Kommunen 2007 ein über der früheren Mindestfinanzausstattung von 1.278 Mio. € liegender Betrag von 1.321 Mio. € zugestanden hätte. Ursächlich hierfür waren unerwartet hohe Landeseinnahmen, die im Wesentlichen auf die positive konjunkturelle Entwicklung und Steuerrechtsänderungen zurückzuführen sind. Die Differenz zu den tatsächlich in 2007 gezahlten 1.249 Mio. € wird 2008 in Höhe von 20 Mio. € und 2009 in Höhe von 52 Mio. € für Zwecke der Haushaltskonsolidierung ausgezahlt.

Wegen der ab 2009 sukzessive zurückgehenden Einnahmen des Landes aus dem Solidar-pakt II befürchten die kommunalen Verbände aber, dass nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz die Finanzausgleichsleistungen des Landes spürbar sinken werden, ohne dass die Aufgabenbelastungen, insbesondere der pflichtigen Aufgaben, entsprechend abnehmen.

Trotz der Forderungen der kommunalen Landesverbände, der Feststellung des Landesverfassungsgerichts über die grundsätzliche Zulässigkeit einer aufgabenbezogenen Berechnung der Finanzausgleichsleistungen und der mehrfachen eindeutigen Aufforderungen des Landtages zur Einführung Ausgestaltung des vertikalen Finanzausgleichs nach dem 2-Quellen-Modell hält die Landesregierung an der Berechnung der Finanzausgleichsleistungen nach dem rein einnahmeorientierten Gleichmäßigkeitsgrundsatz fest.

Nach dem Finanzausgleichsgesetz ist das Land aber verpflichtet, die Finanzverteilung nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz mindestens im Abstand von 4 Jahren zu überprüfen, ob aufgrund von Veränderungen im Aufgabenbestand oder aufgrund der Entwicklung der notwendigen Ausgaben im Verhältnis zwischen dem Land und den Gemeinden und Landkreisen die Finanzverteilung anzupassen ist. Die kommunalen Verbände haben gemeinsam gefordert, wenigstens die kommunale Beteiligungsquote umgehend zu erhöhen. Nach 2005 haben das Innenministerium und das Finanzministerium eine Überprüfung auf der Basis der Daten bis zum Jahr 2007 vorgenommen (**Anlage 1**) und sind zu dem Ergebnis gekommen, dass die Belastungen des Landeshaushaltes in diesem Zeitraum im Vergleich zu den kommunalen Haushalten leicht zugenommen haben und ein Anpassungsbedarf für das Finanzverteilungsverhältnis zu Gunsten des Landes erkennbar sei. Dennoch soll die kommunale Beteiligungsquote für die Jahre 2010/2011 beibehalten werden.

Die kommunalen Verbände hatten bereits 2005 die in den Beschlussvorschlag aufgeführte Kritik an dem methodischen Vorgehen geäußert.

- Außerdem ist anzumerken, dass eine Überprüfung auf der Basis ausschließlich vergangener Haushaltsjahre nicht sachgerecht erscheint, wenn wesentliche Veränderungen im Aufgabenbestand und bei den notwendigen Ausgaben im Verhältnis Land-Kommunen für den Regelungszeitraum absehbar sind. Als Datenbasis könnten die Annahmen aus der mittelfristigen Finanzplanung herangezogen werden.
- Nicht sachgerecht erscheint auch die Auswahl der gegenübergestellten Aufgabenbereiche. Während der Bereich Bildung und Kultur auf Landesseite untersucht wird, wird der Bereich bei den Kommunen außer Acht gelassen. Auch die vermögenswirksamen Ausgaben werden bei den Kommunen unterschlagen, was gerade im Bereich der Schulen nicht nachvollziehbar ist. Bei den sozialen Leistungen sind die angeblichen Entlastungen der Kommunen durch das SGB II ohnehin umstritten.
- Die Heranziehung des unterschiedlichen tariflichen Einkommensniveaus bei Land und Kommunen berücksichtigt nicht die autonom vom Land getroffenen Entscheidungen über die Art und Weise des Umgangs mit dem vorhandenen Stellenüberhang.
- Die Daten der Kassenstatistik sind nach den Erfahrungen der Vergangenheit sehr umstritten. Sie gibt wesentliche Ausgaben nicht wieder (Schulzweckverbände etc.).

- Die tatsächliche kommunale Verschuldungssituation wird ausgeklammert. Weder werden Schulden in nachgeordneten Einrichtungen, noch in Zweckverbänden erfasst.
- Die deutlich bessere Entwicklung des Finanzierungssaldos und der Deckungsquote des Landes 2007 wird unter Hinweis auf die Konsolidierungsanstrengungen des Landes bei der späteren Abwägung der einzelnen Kennziffern nicht ausreichend gewichtet. Die Kommunen haben immer wieder darauf hingewiesen, dass ein erheblicher Teil der Konsolidierungserfolge des Landes auf die Kürzungen der Finanzausgleichsleistungen des Landes in den Jahren ab 2005 zurückzuführen ist.
- Vor diesem Hintergrund können das im Verhältnis zu den Kommunen stärker zurückgegangene Investitionsvolumen des Landes und seine Investitionsquote nicht als Begründung für eine schlechtere Finanzausstattung dienen. Angesichts der positiven Finanzierungssalden muss stattdessen davon ausgegangen werden, dass der Investitionsbedarf und damit die notwendigen Ausgaben des Landes sich im Vergleich zu den Kommunen verringert haben.
- Die Nettotilgungsquote des Landes betrug 2007 3,6 %. Die der Kommunen lediglich 1,4 %. Dies ist ein Indiz einer im Vergleich zum Land schlechteren Finanzausstattung der Kommunen.
- Die Verschuldung der Kommunen wird in der Kassenstatistik nur unzureichend erfasst wie sich z.B. auch aus dem Schuldenreport der Bertelsmann-Stiftung ergibt. Die Pro-Kopf-Verschuldung ist ohnehin keine geeignete Finanzkennziffer, weil sie weder das Vermögen berücksichtigt, noch die Fähigkeit, die Schuldenlasten auch bedienen zu können. Die unterschiedlichen Verschuldungsregelungen bei Land und Kommunen machen ohnehin einen Vergleich unzulässig.

Die unter a.) Ziffer 2 genannten Abzüge von den Landeseinnahmen sind ungerechtfertigt.

- Der Abzug von 355,5 Mio. € als Ausgleich für die Leistungen der Kommunen nach dem Investitionsfördergesetz ist spätestens ab 2009 in dieser Höhe nicht mehr gerechtfertigt, weil auch die Bundesergänzungszuweisungen, die der Berechnung zu Grunde liegen, im Solidarpakt II ab 2009 verringert werden.
- Der Abzug der 1,97 Mio. € Umsatzsteueranteile für zusätzliche Ausgaben für die Kindertagesbetreuung ab 2009 ist ungerechtfertigt, weil diese Gelder nicht bei den Kommunen ankommen, sondern zur Finanzierung neuer vom Land beschlossener Aufgaben (kostenlose Mittagsverpflegung für Bedürftige und kostenfreies Vorschuljahr) verwendet werden. Ihre Reduzierung bzw. Streichung würde bei gleich bleibender Beteiligungsquote die Finanzausgleichsleistungen an die Kommunen um 33,92 % der reduzierten Beträge erhöhen.

Zu b) Das Innenministerium hat den kommunalen Verbänden im Juli 2008 den Zweiten Teil des Gutachtens zur Novellierung des Finanzausgleichsgesetzes 2010 übersandt. Die Gutachter unterbreiten dabei den in der **Anlage 2** als Zusammenfassung dargestellten Reformvorschlag, dessen Auswirkungen in den Schaubildern in **Anlage 3** dargestellt sind.

Das Gutachten befasst sich weder mit den Vorschlägen für eine Kreisgebiets- und Verwaltungsreform, noch mit den Überlegungen zur Einbeziehung des Schullastenausgleichs ins Finanzausgleichsgesetz im Rahmen der Schulgesetznovelle oder mit der Neuordnung der Theater-Konzeption im Land. Die Reformvorschläge berücksichtigen nicht die aktuellen Haushaltssituationen der Kommunen oder Kosten der Aufgabenerfüllung. Inwieweit die vom Landtag beschlossene Stärkung der Zentren in die Überlegungen der Gutachter eingeflossen ist, ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht ersichtlich. Die Zuweisungen nach § 10d Finanzausgleichsgesetz für die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises sind nicht in die Untersuchungen einbezogen worden. Eine Darstellung der gemeindeschaffen Auswirkungen des Vorschlages für jede einzelne Gemeinde enthält das Gutachten nicht.

Die Kernpunkte des Gutachtens sind die umfassende Umwandlung der Vorwegabzüge bis auf § 10d Finanzausgleichsgesetz in Schlüsselzuweisungen, verbunden mit der Einführung

einer sogenannten Einwohnerveredelung. Diese soll möglichst den Status Quo jeweils für die Gruppen der Landkreise, der Oberzentren, der Mittelzentren, der Grundzentren und der übrigen kreisangehörigen Gemeinden wiedergeben. Die Verteilung innerhalb dieser Gruppen soll gegenüber dem Status Quo so geändert werden, dass größere Gemeinden mindestens über die gleichen Pro-Kopf-Zuweisungen verfügen wie kleinere Gemeinden in der jeweiligen Gruppe. Es wird angeregt, besondere Lastenausgleiche für die Träger des ÖPNV, der Theater- und Orchester und für besondere Infrastrukturinvestitionen zu prüfen, wobei zu der konkreten Ausgestaltung dieser Ausgleiche nichts gesagt wird. Mit der Umwandlung der Vorwegabzüge in Schlüsselzuweisungen werden diese auch der Kreisumlage (und sicher auch der Amtsumlage) unterworfen. Ferner spricht sich das Gutachten für die Einführung einer differenzierten Kreisumlage aus, nach dem in den Kreistagen darüber beschlossen werden kann, ob und welche unterschiedlichen Umlagen für die Erfüllung kreislicher Aufgaben durch die Gemeinden, besonderer Vorteile einzelner Gemeinden durch den Kreis und/oder für Gemeinden mit besonders hoher Steuerkraft festgesetzt werden. Die Mitwirkungsmöglichkeiten von Bürgermeistern kreisangehöriger Gemeinden im Kreistag werden als zulässig erachtet. Die gegenwärtigen Regelungen zu den Fehlbetragszuweisungen und Konsolidierungshilfen werden als zweckmäßig und praktikabel beurteilt.

Für die Beratung im Finanzausgleichsgesetz-Beirat haben die kommunalen Verbände gemeinsam dem Innenministerium die in **Anlage 4** aufgeführten Fragen gestellt, über deren Beantwortung auf den Sitzungen mündlich berichtet wird. Die Kernfrage ist, inwieweit sich das Innenministerium die Vorschläge der Gutachter zu eigen machen will.

Die Reaktion der Mitglieder des Verbandes auf das Gutachten war sehr verhalten, es überwiegen positive Bewertungen. Da der Reformvorschlag für einzelne Mitglieder einen Zuwachs an Zuweisungen, für andere zum Teil erhebliche Verluste gegenüber dem Status Quo bedeuten würde, sind unterschiedliche Bewertungen natürlich. Der Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern wird deshalb nur die gemeinsamen Interessen seiner Mitglieder nach außen vertreten können, aber auch auf die unterschiedlichen Interessen seiner Mitglieder hinweisen müssen.

#### **4 Anlagen**

Der Zweite Teil des Gutachtens ist ebenfalls in den Sitzungsdienst eingestellt.