

Auskünfte / Anfrage gem. KV M-V

Nr.:

BA/2017/2179

Federführend:
20 AMT FÜR FINANZVERWALTUNG

Status: öffentlich

Datum: 13.03.2017

Beteiligt:
I Bürgermeister
II Senator
III Senatorin

Verfasser: Bansemer, Heike

Veröffentlichung des Gutachtens zur Novelle des kommunalen Finanzausgleiches 2018

Beratungsfolge:

Status	Datum	Gremium	Zuständigkeit
Öffentlich		Bürgerschaft der Hansestadt Wismar	Anfrage / Antwort / Bericht

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit Datum vom 02.03.2017 ist dem Ministerium für Inneres und Europa das Gutachten zur Novelle des kommunalen Finanzausgleichs überreicht worden. Auf dieser Basis soll eine Neuregelung des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern (FAG M-V) zum 01.01.2018 erarbeitet und umgesetzt werden.

Mit diesem Bericht/Antwort wird allen Bürgerschaftsmitgliedern das Gutachten zur Kenntnis übermittelt.

Die entsprechenden Pressemitteilungen des Ministerium für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern sowie des Städte- und Gemeindetages zur Veröffentlichung sind über die folgenden Links abrufbar:

<http://www.regierung-mv.de/Landesregierung/im/Aktuell/?id=124846&processor=processor.sa.pressemitteilung>

<http://www.stgt-mv.de/Publikationen/Aktuelles/?id=124852&processor=processor.sa.pressemitteilung>

Anlage:

Gutachten zur Überprüfung des Kommunalen Finanzausgleiches in Mecklenburg-Vorpommern

Der Bürgermeister

(Diese Anfrage/Antwort wurde maschinell erstellt und ist ohne Unterschrift gültig.)

ÜBERPRÜFUNG DES KOMMUNALEN FINANZAUSGLEICHS IN MECKLENBURG-VORPOMMERN

GUTACHTEN IM AUFTRAG DES
MINISTERIUMS FÜR INNERES UND EUROPA MECKLENBURG-VORPOMMERN

Leipzig, Februar 2017

Prof. Dr. Thomas Lenk

Dipl.-Vw./Dipl.-Kfm. Mario Hesse (Projektleiter)

M.Sc. Tim Starke

Dipl.-Kfm./Dipl.-Verw.-Wiss./Dipl.-Pol. Florian F. Woitek

Dipl.-Geograph/Dipl.-Ing. André Grüttner

unter Mitarbeit von Alexander Kratzmann und Matthias Geßner

0 INHALT

Abbildungsverzeichnis	VII
Tabellenverzeichnis	XI
Abkürzungsverzeichnis	XIII
0 Einführung und Zusammenfassung	XV
0.1 Gutachtenauftrag und Struktur des Gutachtens	XV
0.2 Executive Summary	XVII
1 Rahmenbedingungen	1
1.1 Finanzlage und rechtlicher Rahmen	1
1.1.1 Finanzlage der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern	1
1.1.2 Rechtsprechung und Verfassungsrechtliche Grundlagen	10
1.1.3 Bund-Länder-Finanzbeziehungen nach 2020	13
1.2 Aufgaben des Kommunalen Finanzausgleichs	17
1.2.1 Ziele des kommunalen Finanzausgleichs	17
1.2.2 Zuweisungen innerhalb und außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs	18
1.2.2.1 Struktur und Höhe der Landeszuweisungen	18
1.2.2.2 Kommunale Aufgabenstruktur	21
1.2.2.3 Zuweisungen außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs	21
1.2.2.4 Zuweisungen innerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs	25
1.2.2.5 Abgrenzung der Zuweisungen	28
1.3 Realsteuern	30
1.4 Technische Aspekte	34
1.4.1 Kameralistik und Doppik in der statistischen Auswertung	34
1.4.2 Investitionen, Tilgung, Abschreibungen	35
1.5 Demographische Entwicklung in Mecklenburg-Vorpommern und Implikationen für wirtschaftliche Entwicklung und öffentliche Finanzen	40
1.5.1 Bevölkerungsentwicklung bis 2014 im bundesdeutschen Vergleich	40
1.5.2 Entwicklung der Bevölkerung in Mecklenburg-Vorpommern 2000 bis 2014	45
1.5.2.1 Natürliche und räumliche Bevölkerungsentwicklung	45
1.5.2.2 Entwicklung der Bevölkerungsstruktur	48
1.5.3 Zukünftige Bevölkerungsentwicklung	53
1.5.4 Implikationen der (zukünftigen) Bevölkerungsentwicklung	57
1.5.4.1 Implikationen für die wirtschaftliche Entwicklung	57
1.5.4.2 Implikationen für die öffentlichen Finanzen	59
1.5.4.3 Implikationen für die öffentliche Aufgabenwahrnehmung - Altersstrukturspezifische Auf- und Ausgaben sowie Remanenzeffekte	61

1.5.5	Zusammenfassung demographische Entwicklung	69
1.6	Siedlungsstruktur und Zentrale Orte.....	71
1.6.1	Zur Theorie und Funktion Zentraler Orte	71
1.6.1.1	Überblick zur Theorie der Zentralen Orte	71
1.6.1.2	Funktionen Zentraler Orte	72
1.6.2	Raum- und Siedlungsstruktur in Mecklenburg-Vorpommern	76
1.6.3	System der Zentralen Orte in Mecklenburg-Vorpommern.....	85
1.7	Exkurs: Stadt-Umland-Räume - Theoretisches Konzept und praxisbezogene Abgrenzungsproblematik	97
1.7.1	Überblick zu Raumwissenschaftlichen Theorien der Stad-Umland-Räume.....	97
1.7.2	Problematik der Abgrenzung von Stadt-Umland-Räumen	99
1.7.3	Stadt-Umland-Räume in Mecklenburg-Vorpommern	102
1.7.4	Zusammenfassung Stadt-Umland-Räume.....	104
2	Vertikaler Ausgleich	107
2.1	Umsetzung des vertikalen Ausgleichs	107
2.2	Aufgabenangemessene Finanzausstattung.....	109
2.2.1	Möglichkeiten und Grenzen der Bedarfsbestimmung - Finanzwissenschaftliche Annäherung	109
2.2.1.1	Wie können Bedarfe definiert werden?	109
2.2.1.2	Quantitative Näherung	114
2.2.1.3	Kommunalisierungsgrad	116
2.2.1.4	Finanzielle Mindestausstattung versus angemessene Finanzausstattung - Die Rolle freiwilliger Aufgaben.....	119
2.2.2	Rechtsprechung.....	123
2.2.2.1	Rechtsprechung vor dem Thüringer Urteil.....	123
2.2.2.2	Das Thüringer Urteil vom 21. Juni 2005.....	123
2.2.2.3	Ausgewählte aktuellere Urteile und Positionen	125
2.2.2.4	Zusammenfassender Überblick	126
2.2.3	Varianten der Bedarfsberechnung.....	128
2.2.3.1	Deckungsquotenverfahren und Gremienmodell	128
2.2.3.2	Das Quotenmodell.....	129
2.2.3.3	Weitere Ansätze	130
2.3	Verbundquotenmodell.....	132
2.4	Gleichmäßigkeitsgrundsatz.....	136
2.4.1	Grundfunktionalität.....	136
2.4.2	Gleichmäßigkeitsgrundsatz in Sachsen	138
2.4.3	Gleichmäßigkeitsgrundsatz in Mecklenburg-Vorpommern	139
2.4.4	Effekt der Realsteuerpolitik auf den Gleichmäßigkeitsgrundsatz	146

2.5	Symmetrieverfahren	147
2.5.1	Grundidee des Symmetrieverfahrens	147
2.5.2	Berechnungsweg.....	148
2.5.3	Wirkungen und Anreize.....	151
2.5.4	Möglichkeiten und Grenzen	153
2.5.5	Berechnung eines Symmetrieverfahrens für Mecklenburg-Vorpommern	154
2.5.5.1	Effizienzbewertung auf der Landesebene	154
2.5.5.2	Berechnung der Symmetriefaktoren und Bewertung	158
2.5.5.3	Prognose bis 2020	164
2.5.6	Zwischenfazit Symmetrieverfahren	168
2.6	Bedarfsorientiertes Modell in anderen Ländern	170
2.6.1	Vorbemerkungen	170
2.6.2	Thüringen.....	171
2.6.2.1	Zum Bedarfsmodell 2008-2013.....	171
2.6.2.2	Zum neuen Thüringer Partnerschaftsmodell ab 2013.....	177
2.6.3	Sachsen-Anhalt	179
2.6.3.1	Zum alten Bedarfsmodell	179
2.6.3.2	Zum reformierten Bedarfsmodell mit Ländervergleich.....	181
2.6.3.2.1	Durchführung eines Ländervergleichs	181
2.6.3.2.2	Aktuelle Bestimmung der angemessenen Finanzausstattung.....	182
2.6.4	Hessen.....	185
2.6.4.1	Vorbemerkungen	185
2.6.4.2	Ermittlung der Finanzausgleichsmasse	186
2.6.5	Zusammenfassender Vergleich.....	191
2.6.6	Kritische Anmerkungen zu ausgewählten Aspekten	193
2.7	Bedarfsorientierter Kommunalen Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern	196
2.7.1	Systematik des Bedarfsmodells für Mecklenburg-Vorpommern	196
2.7.2	Methodische Vorbemerkungen	197
2.7.2.1	Systematik der Korridorbereinigung für Mecklenburg-Vorpommern	197
2.7.2.2	Ausgaben versus Zuschussbeträge.....	199
2.7.2.3	Quantil versus arithmetisches Mittel	200
2.7.2.4	Beschreibung des Datenmaterials.....	202
2.7.2.5	Aufbereitung nach dem Kontenrahmenplan.....	204
2.7.2.6	Aufbereitung nach dem Produktrahmenplan	204
2.7.3	Durchführung der Korridorbildung	205
2.7.3.1	Gruppenbildung zur Normierung	205
2.7.3.2	Auswahl von Ober- und Untergrenze	206
2.7.4	Vorstellung der Ergebnisse	208

2.7.5	Modifikationen der Ergebnisse	216
2.7.5.1	Korrektur des Effekts von Miet- und Pachteinnahmen im Produkt 111	216
2.7.5.2	Zusammenlegung von Produkten im Bereich Schule	218
2.7.5.3	Zusammenlegung von Produkten im Bereich Kindertagesbetreuung	218
2.7.5.4	Brandschutz	219
2.7.5.5	Umgang mit Investitionsspitzen	219
2.7.6	Effizienzanalyse im Bereich der Sozialausgaben nach dem SGB XII per Data Envelopment Analysis (DEA)	220
2.7.6.1	Theoretische Grundlagen	220
2.7.6.2	Konstante versus variable Skalenerträge	221
2.7.6.3	Ergebnisse der empirischen Analysen zum SGB XII	223
2.7.6.3.1	Hilfen zum Lebensunterhalt	224
2.7.6.3.2	Eingliederungshilfe für behinderte Menschen	227
2.7.6.4	Zusammenfassung der Jahresergebnisse	229
2.7.7	Ergebnis des Bedarfssystems einschließlich Modifikationen	231
2.7.8	Vom Ergebnis des Bedarfssystems zur Anpassung der Finanzausgleichsleistungen	232
2.7.9	Fazit und Weiterentwicklungsmöglichkeiten	234
2.8	Zusammenfassung	237
3	Horizontaler kommunaler Finanzausgleich	241
3.1	Strukturelle Aspekte des horizontalen Verteilungssystems und Status Quo des FAG M-V ..	241
3.1.1	Aufteilung der Finanzausgleichsmasse und Vorwegabzüge	241
3.1.1.1	Rolle der Sonderbedarfe	242
3.1.1.2	Mittelzuweisung im Kommunalen Finanzausgleich - Vorwegabzug oder Schlüsselmasse?	244
3.1.1.3	Vorwegabzüge und Schlüsselmasse im FAG M-V	246
3.1.2	Verteilung der Schlüsselmasse	248
3.1.2.1	Bildung der Teilschlüsselmassen	248
3.1.2.2	Grundmodell der Schlüsselzuweisungen	250
3.1.2.3	Verteilung der Schlüsselmasse in Mecklenburg-Vorpommern	252
3.2	Vorwegabzüge im FAG M-V	253
3.2.1	Genese der Vorwegabzüge	253
3.2.2	Zwischenfazit	261
3.3	Prüfung und Umsetzung eines Ebenenmodells im horizontalen Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern	265
3.3.1	Bildung der Teilschlüsselmassen	265
3.3.1.1	Entscheidungskriterien zur Wahl zwischen Säulen- und Ebenenmodell	266
3.3.1.2	Dotierung der Teilschlüsselmassen	270
3.3.2	Grundlegende Änderungen bei der Überführung vom Säulen- in das Ebenenmodell	276

3.4	Überprüfung des Schlüsselzuweisungssystems	280
3.4.1	Berechnung der Steuerkraft	280
3.4.2	Berechnung des Finanzbedarfs	282
3.4.3	Hauptansatz und Nebenansätze	283
3.4.4	Methode der empirischen Prüfung und Ergebnisdarstellung	288
3.4.4.1	Empirische Überprüfung mittels Regressionsanalysen	288
3.4.4.2	Problematik der Ämterfinanzierung	291
3.4.4.3	Ergebnisdarstellung	293
3.4.5	Prüfung von Nebenansätzen auf der Ebene der Gemeindeaufgaben	294
3.4.5.1	Ergebnisse des Regressionsmodells und Berechnung der Veredlungsfaktoren	295
3.4.5.2	Nebenansatz für zentralörtliche Funktionen	300
3.4.5.3	Nebenansatz für Einwohner unter 18 Jahren	309
3.4.5.4	Zwischenfazit	313
3.4.6	Prüfung von Nebenansätzen auf der Ebene der Kreisaufgaben	313
3.4.6.1	Ergebnisse des Regressionsmodells und Berechnung der Veredlungsfaktoren	314
3.4.6.2	Nebenansatz für SGB II-Bedarfsgemeinschaften	321
3.4.6.3	Auflösung des Flächenfaktors auf der Ebene der Kreisaufgaben	323
3.4.6.4	Zwischenfazit	325
3.4.7	Zwischenergebnis: Ebenenmodell mit allen Nebenansätzen	326
3.5	Gesamtmodelle	330
3.5.1	Gesamtmodell (a): Auflösung des § 16 FAG M-V	331
3.5.2	Gesamtmodell (b): Auflösung der §§ 15-18 FAG M-V	339
3.5.3	Gesamtmodell (c): Zusätzliche Reduktion des § 20 FAG M-V	346
3.6	Ausgleichsparameter	353
3.6.1	Effektive Verteilungseffekte des Schlüsselzuweisungssystems und der Vorwegabzüge	353
3.6.2	Ausgleichsgrad	356
3.6.3	FAG-Umlage	360
3.6.4	Mindestausstattung	362
3.6.4.1	Systematik und Wirkungen	362
3.6.4.2	Mindestausstattung in der Praxis	365
3.7	Fazit und Zusammenfassung der Ergebnisse zum horizontalen Finanzausgleich	370
4	Anhang	378
5	Literaturverzeichnis	387

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1:	Finanzierungssalden des Landes und der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern 2000-2015 ...	1
Abbildung 2:	Finanzierungssalden des Landes und der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern 2008-2015 ...	3
Abbildung 3:	Durchschnittliche Finanzierungssalden der kommunalen und Landesebene 2001-2014	4
Abbildung 4:	Kommunale Verschuldung im bundesweiten Vergleich 2015	5
Abbildung 5:	Schuldenentwicklung der Kommunen und des Landes in Mecklenburg-Vorpommern 2000-2015 ..	6
Abbildung 6:	Entwicklung der Finanzierungssalden* der kommunalen Gruppen in Mecklenburg-Vorpommern 2008-2014.	6
Abbildung 7:	Finanzierungssaldo nach kommunalen Teilgruppen in Mecklenburg-Vorpommern 2014 sowie 2008-2014 in Euro/Einwohner	8
Abbildung 8:	Bereinigte Einnahmen der kreisangehörigen Gemeinden 2014 im Vergleich	9
Abbildung 9:	Interperiodische Effekte 2019-2020 infolge der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen in Euro/Einw.....	16
Abbildung 10:	Systematisierung der Länderzuweisungen an die Kommunen	19
Abbildung 11:	Zuweisungen der Länder an die Kommunen 2010-2015	20
Abbildung 12:	Grundstruktur des Kommunalen Finanzausgleichs	27
Abbildung 13:	Abgrenzung von Zuweisungen.....	28
Abbildung 14:	Zuweisungen an Kommunen (netto, inkl. Zweckverbände), 2015	29
Abbildung 15:	Aufkommensgewichtete Durchschnittshebesätze der Realsteuern 2015.....	31
Abbildung 16:	Hebesätze der Grundsteuer B nach Einwohnergrößenklassen 2015	32
Abbildung 17:	Hebesätze der Gewerbesteuer nach Einwohnergrößenklassen 2015	32
Abbildung 18:	Mehraufkommenspotenzial aus den Realsteuern 2002-2015.....	33
Abbildung 19:	Technische Effekte der Doppikumstellung im Durchschnitt der Jahre 2008-2011	35
Abbildung 20:	Vergleich Finanzierungssaldo und Tilgungsszenarien.....	36
Abbildung 21:	Kommunale Abschreibungen und Investitionen* in Mecklenburg-Vorpommern	38
Abbildung 22:	Infrastrukturbezogene Ausgaben der Kommunen 2001-2014 im Ländervergleich	39
Abbildung 23:	Altersstruktur der Länder zum 31.12.2014.....	40
Abbildung 24:	Entwicklung der Gesamtbevölkerung nach Bund und Ländern 2000-2014	41
Abbildung 25:	Entwicklung der Altersgruppen nach Ländern 2000-2014.....	42
Abbildung 26:	Jugend- und Altenquotient nach Ländern 2000 und 2014.....	44
Abbildung 27:	Kleinräumige Bevölkerungsentwicklung 2000-2013	47
Abbildung 28:	Natürliche und räumliche Bevölkerungsentwicklung 2000-2010 und 2011-2014 nach Landkreisen	48
Abbildung 29:	Altersstruktur der Kreise und kreisfreien Städte Mecklenburg-Vorpommerns 2014.....	50
Abbildung 30:	Entwicklung der Altersstruktur der Kreise und kreisfreien Städte Mecklenburg-Vorpommerns 2000 zu 2014	51
Abbildung 31:	Entwicklung der Altersstruktur 2000 zu 2013 auf kommunaler Ebene	52
Abbildung 32:	Jugend- und Altenquotient der Kreise und kreisfreien Städte Mecklenburg-Vorpommerns 2014	52
Abbildung 33:	Veränderung des Jugend- und Altenquotienten 2000 zu 2014	53
Abbildung 34:	Bevölkerungsprognose für die Länder bis 2030 (Basisjahr 2013)	54
Abbildung 35:	Vergleich der Altersstruktur der Länder 2013 und 2030	55
Abbildung 36:	Bevölkerungsentwicklung der Landkreise bis 2030 (Basisjahr 2013)	56
Abbildung 37:	Bevölkerungsentwicklung nach Altersklassen der Landkreise bis 2030 (Basisjahr 2013).....	57
Abbildung 38:	Szenarien der Entwicklung des materiellen Lebensstandards bis 2050	59
Abbildung 39:	Altersstrukturkostenprofile von Bund und Sozialversicherungssystemen (Nettoprimärausgaben in Euro je Einwohner der jeweiligen Altersklasse)	62
Abbildung 40:	Altersstrukturkostenprofile der Länder 2004 (Nettoprimärausgaben in Euro je Einwohner der jeweiligen Altersklasse)	62
Abbildung 41:	Altersstrukturkostenprofile der Gemeinden 2004 (Nettoprimärausgaben in Euro je Einwohner der jeweiligen Altersklasse)	63
Abbildung 42:	Altersstrukturkostenprofile der Gemeinden Mecklenburg-Vorpommerns 2009 und 2014.....	65
Abbildung 43:	Einwohnerzahlen (links) und Bevölkerungsdichte (rechts) der Gemeinden 2013	78
Abbildung 44:	Struktur und Einwohner der Gemeinden nach Gemeindegrößenklassen 2013	78
Abbildung 45:	Entwicklung der Bevölkerung (links) und Bevölkerungsdichte (rechts) 2000-2013 nach Gemeinden	80
Abbildung 46:	Siedlungsdichte (links) sowie Flächeneinsatz (rechts) 2013	81
Abbildung 47:	Entwicklung Siedlungsdichte (links) sowie Flächeneinsatz (rechts) 2000 zu 2013.....	82

Abbildung 48:	Bevölkerungsentwicklung und Entwicklung Siedlungs- und Verkehrsfläche 2000 zu 2013	83
Abbildung 49:	Demographisch und siedlungsstrukturell kritische Gemeinden	85
Abbildung 50:	Anteil Zentraler Orte an der Gemeindegesamtheit und deren Bevölkerungsanteile 2013	86
Abbildung 51:	Zentrale Orte, Ober- und Mittelbereiche nach LRP MV 2005	87
Abbildung 52:	Fahrzeit mit dem PKW in Minuten vom Gemeindehauptort in das Mittelzentrum des zugeordneten Mittelbereichs bzw. Oberzentrum des zugeordneten Oberbereichs 2015	88
Abbildung 53:	Beschäftigte, Einpendler und Pendlersaldo nach Gemeinden 2013	90
Abbildung 54:	Erfüllungsgrad der Kriterien zur Ausweisung Zentraler Orte nach LRP 2005	91
Abbildung 55:	Ergebnis Prüfung der Erfüllung der ZO-Kriterien gemäß Vorgaben nur zur Einwohnerzahl LRP MV 2005 und nach Empfehlung von ARL und BBSR (linke Abbildungen) sowie sämtlicher Vorgaben LRP MV 2005 und Empfehlungen Einwohnerzahlen nach ARL und BBSR (rechte Abbildungen)	92
Abbildung 56:	Mögliche alternative Grundzentren	93
Abbildung 57:	Erfüllung weiterer Versorgungsfunktionen der Zentralen Orte	95
Abbildung 58:	Zusammenfassende Darstellung Prüfung ZOS	96
Abbildung 59:	Stadt-Umland-Beziehungen zwischen den siedlungsstrukturellen Regionstypen NUTS 3	101
Abbildung 60:	Einpendler in die Kernstädte in Prozentanteil an den Auspendlern je Gemeinde	103
Abbildung 61:	Anteil der Auspendler nach Lübeck (Links) und Hamburg (rechts) an allen Auspendlern	104
Abbildung 62:	Untersuchte Verfahren der Dotation der Finanzausgleichsleistungen	108
Abbildung 63:	Einflussfaktoren auf den angemessenen kommunalen Finanzbedarf	110
Abbildung 64:	Bewertungsmaßstäbe notwendiger Ausgaben aus Sicht der Finanzwissenschaft	111
Abbildung 65:	Kommunale Steuereinnahmen im Ländervergleich 2015	114
Abbildung 66:	Zuweisungen der Länder an die kommunale Ebene (netto) 2015	115
Abbildung 67:	Niveau und Struktur der kommunalen Einnahmen 2015	115
Abbildung 68:	Einnahmen des Landes und Zuweisungen an die kommunale Ebene 2015	116
Abbildung 69:	Kommunalisierungsgrad, mit Zinsen (links) und ohne Zinsen (rechts), 2015	118
Abbildung 70:	Kommunalisierungsgrad mit Zinsen und unmittelbare Ausgaben (links) sowie Bereinigte Einnahmen (rechts) je Einw. 2015	119
Abbildung 71:	Anteil freiwilliger Aufgaben am Gesamtzuschussbetrag (Basisvariante)	122
Abbildung 72:	Anteil freiwilliger Aufgaben am Gesamtzuschussbetrag (eng gefasster Begriff der freiwilligen Aufgaben)	122
Abbildung 73:	Das Kernbereich-Randbereich-Modell.	127
Abbildung 74:	Entwicklung des Verstetigungsfonds in Rheinland-Pfalz, 2003-2015.	135
Abbildung 75:	Entwicklung der Verbundquoten in den ostdeutschen Flächenländern mit und ohne Gleichmäßigkeitsgrundsatz 1995-2016	137
Abbildung 76:	Prognose der Einnahmeentwicklung / FAG-Leistungen des Landes Mecklenburg-Vorpommern 2015-2020	144
Abbildung 77:	Berechnung des Symmetriekoeffizienten nach JUNKERNHEINRICH ET AL.	149
Abbildung 78:	Bereinigte Ausgaben Mecklenburg-Vorpommerns und der Vergleichsländer 2008-2011 in Euro/Einw.	155
Abbildung 79:	Struktur der Abweichung der Bereinigten Ausgaben Mecklenburg-Vorpommerns 2008-2011 ...	156
Abbildung 80:	Struktur der überproportionalen unmittelbaren Ausgaben Mecklenburg-Vorpommerns 2008-2011 in Euro/Einw.	156
Abbildung 81:	Durchschnittliche Abweichung der unmittelbaren Ausgaben Mecklenburg-Vorpommerns nach Aufgabenbereichen	157
Abbildung 82:	Schema der Berechnung des Symmetrieverfahrens für Mecklenburg-Vorpommern	160
Abbildung 83:	Ergebnisse des Symmetrieverfahrens für Mecklenburg-Vorpommern	162
Abbildung 84:	Modellvarianten des Symmetrieverfahrens für Mecklenburg-Vorpommern	163
Abbildung 85:	Prognoserechnung zum Symmetrieverfahren in Mecklenburg-Vorpommern, Vergleich zum Gleichmäßigkeitsgrundsatz	165
Abbildung 86:	Modifizierte Prognoserechnung zum Symmetrieverfahren in Mecklenburg-Vorpommern, Vergleich zum Gleichmäßigkeitsgrundsatz	167
Abbildung 87:	Prognoserechnung zum Symmetrieverfahren in Mecklenburg-Vorpommern in Abhängigkeit von der Zinsbereinigung	167
Abbildung 88:	Vertikale Finanzausgleichsmasse im Thüringer Bedarfsmodell	172
Abbildung 89:	Korridorbildung im Bedarfsmodell Thüringens	174
Abbildung 90:	Entwicklung der Gesamtzuweisungen pro Einwohner im Kommunalen Finanzausgleich 2010-2015	195

Abbildung 91: Systematik Bedarfsmodell	196
Abbildung 92: Systematik Korridormodell, Behandlung von Pro-Kopf-Zuschussbeträgen.	198
Abbildung 93: Beispiel für eine Korridorbildung in einem fiktiven Aufgabenbereich mit arithmetischen Mitteln	201
Abbildung 94: Beispiel für eine Korridorbildung in einem fiktiven Aufgabenbereich mit Quantilen	202
Abbildung 95: Zuschussbeträge der Produktgruppe 111 (Verwaltungssteuerung) 2012, differenziert nach Kommunaltypen	206
Abbildung 96: Änderungen der korridorbereinigten Zuschussbeträge gegenüber den Ist-Zuschussbeträgen, 2009-2014, Korridor Grenzen 10/90.....	209
Abbildung 97: Änderungen der Ist-Zuschussbeträge gegenüber den originären Ist-Ausgaben nach Kommunaltypen, 2009-2014	211
Abbildung 98: Änderungen der Ist-Zuschussbeträge im kreisangehörigen Raum gegenüber den originären Ist-Ausgaben nach Größenklassen, 2009-2014	212
Abbildung 99: Änderungen der korridorbereinigten Zuschussbeträge gegenüber den Ist-Zuschussbeträgen, 2009-2014, Korridor Grenzen 5/95	214
Abbildung 100: Änderungen der korridorbereinigten Zuschussbeträge gegenüber den Ist-Zuschussbeträgen, 2009-2014, Korridor Grenzen 15/85.....	215
Abbildung 101: Verteilung der Zuschussbeträge im Produkt 111 Verwaltungssteuerung in Euro/Einw. 2013 ...	217
Abbildung 102: Verteilung der Zuschussbeträge im Produkt 111 (Verwaltungssteuerung) in Euro/Einw. 2013, nach Abzug der Einnahmen aus Mieten und Pachten.....	218
Abbildung 103: Vergleich von konstanten (CRS) und variablen (VRS) Skalenerträgen	222
Abbildung 104: Schema der DEA-Analyse (variable Skalenerträge)	223
Abbildung 105: Hilfen zum Lebensunterhalt 2013: Data Envelopment Analysis unter variablen Skalenerträgen.....	226
Abbildung 106: Eingliederungshilfe für behinderte Menschen 2013: DEA-Analyse unter variablen Skalenerträgen.....	228
Abbildung 107: Hilfen zum Lebensunterhalt 2009-2014: Vergleich von Ist-Ausgaben und gemäß DEA anerkannten Ausgaben.....	229
Abbildung 108: Eingliederungshilfe für behinderte Menschen 2009-2014: Vergleich von Ist-Ausgaben und gemäß DEA anerkannten Ausgaben	230
Abbildung 109: Ergebnis des Korridormodells einschließlich Modifikationen 2009-2014	232
Abbildung 110: Vom Ergebnis des Bedarfssystems zur Anpassung der Finanzausgleichsleistungen 2014	234
Abbildung 111: Vom Ergebnis des Bedarfssystems zur Anpassung der Finanzausgleichsleistungen 2009-2014 ..	234
Abbildung 112: Vergleich der Schlüsselzuweisungen versus Zweckzuweisungen in Euro je Einwohner 2015 zwischen den Flächenländern	246
Abbildung 113: Von der Finanzausgleichsmasse zur Gesamtschlüsselmasse (2016).....	247
Abbildung 114: Bildung der Teilschlüsselmassen im FAG M-V.....	250
Abbildung 115: Grundmodell zur Verteilung der Schlüsselzuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich	251
Abbildung 116: Vorwegabzüge gemäß §§ 15-22 FAG M-V 2010-2016 (Auszahlungsbeträge in Mio. Euro).....	260
Abbildung 117: Schlüsselzuweisungen im Vergleich zu den Vorwegabzügen gem. §§ 15-22 FAG M-V 2010-2016 (Auszahlungsbeträge)	261
Abbildung 118: Säulen- versus Ebenenmodell	265
Abbildung 119: Steuereinnahmen der kreisfreien Städte, großen kreisangehörigen Städte und kleinen kreisangehörigen Gemeinden in Euro/Einwohner 2009-2015.....	267
Abbildung 120: Steuereinnahmen der kreisfreien Städte, großen kreisangehörigen Städte und kleinen kreisangehörigen Gemeinden 2009-2015, Index (2009=100 %)	268
Abbildung 121: Dotierung der Ebenen, Grundmodell	270
Abbildung 122: Dotierung der Ebenen mittels konkreter Werte.....	274
Abbildung 123: Fiskalische Effekte der Umstellung vom Säulen- auf ein Ebenenmodell im FAG Mecklenburg- Vorpommerns, Darstellung nach Kommunaltypen, Vergleich mit dem Status quo 2016.....	277
Abbildung 124: Hebesätze der Gewerbesteuer der kreisangehörigen Gemeinden nach Größenklassen und Landkreisen im Jahr 2014	281
Abbildung 125: Veredelung der Einwohnerzahl nach der Hauptansatzstaffel in den Flächenländern 2016	284
Abbildung 126: Mittelfluss bei der Amtsumlage und an geschäftsführende Gemeinden	292
Abbildung 127: Verdeutlichung der Darstellung der fiskalischen Auswirkungen gegenüber dem neutralen Ebenenmodell bzw. dem Status quo	293
Abbildung 128: Definition der dargestellten Effekte der drei Säulen pro Kommunaltyp	294

Abbildung 129: Mehr-Zuschussbeträge zentralörtlicher Gemeinden gegenüber nichtzentralörtlichen Gemeinden 2014 in Euro je Einwohner nach den fünf Hauptproduktbereichen	302
Abbildung 130: Fiskalische Effekte eines Nebenansatzes für zentralörtliche Funktionen in einem Ebenenmodell im FAG Mecklenburg-Vorpommerns, Darstellung nach Kommunaltypen, Vergleich mit neutralem Ebenenmodell.....	305
Abbildung 131: Fiskalische Effekte eines Nebenansatzes für zentralörtliche Funktionen in einem Ebenenmodell im FAG Mecklenburg-Vorpommerns, Darstellung nach zentralörtlichen Funktionen, Vergleich mit neutralem Ebenenmodell.....	307
Abbildung 132: Fiskalische Effekte eines Nebenansatzes für zentralörtliche Funktionen in einem Ebenenmodell im FAG Mecklenburg-Vorpommerns, Darstellung nach Kommunaltypen, Vergleich mit dem aktuellen FAG 2016.....	308
Abbildung 133: Fiskalische Effekte eines Nebenansatzes für Einwohner unter 18 Jahren in einem Ebenenmodell im FAG Mecklenburg-Vorpommerns, Darstellung nach Kommunaltypen, Vergleich mit neutralem Ebenenmodell.....	310
Abbildung 134: Durchschnittliche Quoten unter 18-Jähriger nach Größenklassen 2014.....	311
Abbildung 135: Fiskalische Effekte eines Nebenansatzes für Einwohner unter 18 Jahren in einem Ebenenmodell im FAG Mecklenburg-Vorpommerns, Darstellung nach Größenklassen, Vergleich mit neutralem Ebenenmodell.....	312
Abbildung 136: Fiskalische Effekte eines Nebenansatzes für Einwohner unter 18 Jahren in einem Ebenenmodell im FAG Mecklenburg-Vorpommerns, Darstellung nach Kommunaltypen, Vergleich mit dem aktuellen FAG 2016.....	312
Abbildung 137: Fiskalische Effekte eines Soziallastenansatzes in einem Ebenenmodell im FAG Mecklenburg-Vorpommerns, Darstellung nach kreisfreien Städten und Kreisen, Vergleich mit neutralem Ebenenmodell.....	321
Abbildung 138: SGB II-Quoten der kreisfreien Städte und Landkreise, 2014.....	322
Abbildung 139: Fiskalische Effekte eines Soziallastenansatzes in einem Ebenenmodell im FAG Mecklenburg-Vorpommerns, Darstellung nach Kommunaltypen, Vergleich mit dem aktuellen FAG 2016. ...	322
Abbildung 140: Vergleich der Flächen von kommunalen Einheiten mit Kreisaufgaben in Quadratkilometern 2014	324
Abbildung 141: Fiskalische Effekte der Eliminierung des Flächenfaktors in einem Ebenenmodell im FAG Mecklenburg-Vorpommerns, Darstellung nach kreisfreien Städten und Kreisen, Vergleich mit neutralem Ebenenmodell.....	324
Abbildung 142: Fiskalische Effekte der Eliminierung des Flächenfaktors in einem Ebenenmodell im FAG Mecklenburg-Vorpommerns, Darstellung nach Kommunaltypen, Vergleich mit dem aktuellen FAG 2016	325
Abbildung 143: Fiskalische Effekte aller geprüften Nebenansätze in einem Ebenenmodell im FAG Mecklenburg-Vorpommerns, Darstellung nach Kommunaltypen, Vergleich mit neutralem Ebenenmodell.....	327
Abbildung 144: Fiskalische Effekte aller geprüften Nebenansätze in einem Ebenenmodell im FAG Mecklenburg-Vorpommerns, Darstellung nach Kommunaltypen, Vergleich mit dem aktuellen FAG 2016	328
Abbildung 145: Fiskalische Effekte der Auflösung von Vorwegabzügen nach Gesamtmodell (a), Darstellung nach Kommunaltypen, Vergleich mit neutralem Ebenenmodell.	332
Abbildung 146: Fiskalische Effekte der Auflösung von Vorwegabzügen nach Gesamtmodell (a), Darstellung nach Kommunaltypen, Vergleich mit dem aktuellen FAG 2016	333
Abbildung 147: Senkungspotenzial bei den Kreisumlagesätzen der Landkreise, Gesamtmodell (a)	335
Abbildung 148: Detaillierte Ergebnisse im Gesamtmodell (a).....	337
Abbildung 149: Fiskalische Effekte der Auflösung von Vorwegabzügen nach Gesamtmodell (b), Darstellung nach Kommunaltypen, Vergleich mit neutralem Ebenenmodell	340
Abbildung 150: Fiskalische Effekte der Auflösung von Vorwegabzügen nach Gesamtmodell (b), Darstellung nach Kommunaltypen, Vergleich mit dem aktuellen FAG 2016	341
Abbildung 151: Senkungspotenzial bei den Kreisumlagesätzen der Landkreise, Gesamtmodell (b)	343
Abbildung 152: Detaillierte Ergebnisse im Gesamtmodell (b)	344
Abbildung 153: Fiskalische Effekte der Auflösung von Vorwegabzügen nach Gesamtmodell (c), Darstellung nach Kommunaltypen, Vergleich mit neutralem Ebenenmodell	346
Abbildung 154: Fiskalische Effekte der Auflösung von Vorwegabzügen nach Gesamtmodell (c), Darstellung nach Kommunaltypen, Vergleich mit dem aktuellen FAG 2016	347
Abbildung 155: Senkungspotenzial bei den Kreisumlagesätzen der Landkreise, Gesamtmodell (c)	349

Abbildung 156: Detaillierte Ergebnisse im Gesamtmodell (c).....	351
Abbildung 157: Ausgleichswirkung des Schlüsselzuweisungssystems - Basis	355
Abbildung 158: Ausgleichswirkung des Schlüsselzuweisungssystems - Effekt der Ausgleichsquote	359
Abbildung 159: Systematische Varianten für eine Mindestausstattung mit Schlüsselzuweisungen	364
Abbildung 160: Ausgleichswirkung des Schlüsselzuweisungssystems - Effekt der Mindestausstattung	369
Abbildung 161: Fiskalische Effekte der Auflösung von Vorwegabzügen nach Gesamtmodell (b) inkl. Mindestausstattung 80 80, Darstellung nach Kommunaltypen, Vergleich mit dem aktuellen FAG 2016	372
Abbildung 162: Fiskalische Effekte der Auflösung von Vorwegabzügen nach Gesamtmodell (b) inkl. Mindestausstattung 85 85, Darstellung nach Kommunaltypen, Vergleich mit dem aktuellen FAG 2016	372
Abbildung 163: Detaillierte Ergebnisse im Gesamtmodell (b) mit Mindestausstattung (80 80)	374
Abbildung 164: Detaillierte Ergebnisse im Gesamtmodell (b) mit Mindestausstattung (85 85)	376

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1: Bevölkerungsentwicklung in den Kreisen und kreisfreien Städten Mecklenburg-Vorpommerns 2000-2010 und 2011-2014	46
Tabelle 2: Überblick zur Entwicklung der Altersstruktur nach Gebietstyp in Mecklenburg-Vorpommern 2000 und 2013 bzw. 2014.....	49
Tabelle 3: Einrichtungsparameter für die Versorgungsfunktion der Zentrale Orte gemäß ARL.....	73
Tabelle 4: Empfohlene Kriterien für die zentralörtliche Einstufung nach ARL und BBSR.....	74
Tabelle 5: Festlegungen zu zentralen Orten in den Landesplanungen der Flächenländer (in der jeweiligen Ende 2015 gültigen Fassung).....	75
Tabelle 6: Ausgewählte Gemeindestrukturdaten der Flächenländer 2013	77
Tabelle 7: Kennzahlen zur Einstufung demographisch und siedlungsstrukturell kritischer Gemeinden	84
Tabelle 8: Kriterien zur Einstufung Zentraler Orte in Mecklenburg-Vorpommern nach LRP 2005.....	86
Tabelle 9: Einrichtungen zur Erfüllung der Versorgungsfunktion Zentrale Orte (nicht abschließend, zusätzlich zu formalen Kriterien nach LRP MV 2005)	94
Tabelle 10: Analytische Modelle und Konzepte von Verflechtungen.....	98
Tabelle 11: Vertikale Finanzausgleichsmodelle in der Bundesrepublik Deutschland	107
Tabelle 12: Überführung des Symmetriekonzepts in Verbundmassenanteile	164
Tabelle 13: Numerische Verdeutlichung der angemessenen Finanzausstattung im Thüringer Bedarfsmodell für das Jahr 2008	176
Tabelle 14: Finanzausgleichsmasse Sachsen-Anhalts im Jahr 2012	181
Tabelle 15: Finanzausgleichsmasse Sachsen-Anhalts im Jahr 2013	185
Tabelle 16: Prozentuale Anteile an Ausgaben für Pflichtaufgaben in Hessen	187
Tabelle 17: Finanzausgleichsmasse in Hessen 2016	190
Tabelle 18: Modellvergleich nach Ländern anhand der wichtigsten Kriterien.....	192
Tabelle 19: Vergleich von Kassenstatistik und Jahresrechnungsstatistik.....	203
Tabelle 20: Bedarfsgerechte Zuschussbeträge der kommunalen Einheiten Mecklenburg-Vorpommerns der Jahre 2009-2014	210
Tabelle 21: Anerkennungsquoten 2009-2014 im Bedarfsmodell in der Produktgruppe 311.....	224
Tabelle 22: Hilfen zum Lebensunterhalt 2013: Ausgaben und Bedarfsgemeinschaften	225
Tabelle 23: Hilfen zum Lebensunterhalt 2013: Ergebnisse der Data Envelopment Analysis	225
Tabelle 24: Tabellarischer Vergleich angemessener Zuschussbeträge (ZB) bei unterschiedlichen Ineffizienzlücken, 2013.	227
Tabelle 25: Eingliederungshilfe für behinderte Menschen 2013: Ausgaben und Empfänger	227
Tabelle 26: Tabellarische Darstellung angemessener Zuschussbeträge (ZB) bei Schließung der Ineffizienzlücke zu 75 % bezogen auf das Jahr 2013.....	228
Tabelle 27: Bildung der Gesamt-Anerkennungsquote nach DEA-Methode, 2009-2014.....	230
Tabelle 28: Vergleich der Effekte der Korridorbereinigung versus Effekte der Dateneinhüllungsanalyse für Produktgruppe 311 für die Jahre 2009-2014.....	230
Tabelle 29: Ergebnisse des Bedarfssystems einschließlich Modifikationen 2009-2014	231
Tabelle 30: Überführung des Bedarfsverfahrens in Verbundmassenanteile.....	237

Tabelle 31: Vergleich von Verbundquote, Gleichmäßigkeitsgrundsatz, Symmetrieverfahren und Bedarfsmodell, Reaktion der Finanzausgleichsleistungen in verschiedenen Konstellationen	238
Tabelle 32: Empfehlungen seitens der Gutachter zum weiteren Verfahren mit den Vorwegabzügen	264
Tabelle 33: Empfehlungen zur Teilschlüsselmassenbildung nach den Entscheidungskriterien	270
Tabelle 34: Berechnungsschema zur Dotierung der Teilschlüsselmassen bei einem Ebenenmodell im FAG 2016	271
Tabelle 35: Ermittlung der fiktiven Kreisumlage der kreisfreien Städte für das Jahr 2014	273
Tabelle 36: Nebenansätze in den Schlüsselzuweisungssystemen der Flächenländer 2016	288
Tabelle 37: Exogene Variablen im Regressionsmodell zur Überprüfung von Nebenansätzen auf der Ebene der Gemeindeaufgaben	295
Tabelle 38: Regressionsergebnisse auf der Ebene der Gemeindeaufgaben.	297
Tabelle 39: Herleitung der Veredlungsfaktoren für die Nebenansätze auf der Ebene der Gemeindeaufgaben in Mecklenburg-Vorpommern	299
Tabelle 40: Effekte infolge einer Veredlung der Einwohnerzahlen der Verflechtungsbereiche ausgewählter Zentraler Orte Mecklenburg-Vorpommerns 2014	303
Tabelle 41: Exogene Variablen im Regressionsmodell zur Überprüfung von Nebenansätzen auf der Ebene der Kreisaufgaben	315
Tabelle 42: Bereinigte Regressionsergebnisse auf der Ebene der Kreisaufgaben	316
Tabelle 43: Unbereinigte Regressionsergebnisse auf der Ebene der Kreisaufgaben	319
Tabelle 44: Herleitung der Veredlungsfaktoren für die Nebenansätze auf der Ebene der Kreisaufgaben in Mecklenburg-Vorpommern (bereinigtes Regressionsmodell)	320
Tabelle 45: Herleitung der Veredlungsfaktoren für die Nebenansätze auf der Ebene der Kreisaufgaben in Mecklenburg-Vorpommern (unbereinigtes Regressionsmodell)	320
Tabelle 46: Auswirkungen von Gesamtmodell (a) auf die Dotierung der Teilschlüsselmassen im 2-Ebenenmodell	331
Tabelle 47: Auswirkungen von Gesamtmodell (b) auf die Dotierung der Teilschlüsselmassen im 2-Ebenenmodell	339
Tabelle 48: Lineare Skaleneffekte infolge einer pauschalen Erhöhung der Gesamtschlüsselmasse, Darstellung in Euro je Einwohner	349
Tabelle 49: Ausgleichsquoten der Flächenländer 2016	357
Tabelle 50: Finanzausgleichsumlagen der Flächenländer 2016	361
Tabelle 51: Mindestausstattungen in der Praxis der Finanzausgleichsgesetze 2016	366
Tabelle 52: Empfängerkreise und Volumina einer relativen Mindestausstattung, Gesamtmodell (b)	368
Tabelle 53: Veränderung des Ergebnisses aus Abbildung 161 bei einer Erhöhung der FAG-Masse um 10 Mio. Euro (Gesamtmodell (b) mit Mindestausstattung 80 80	373

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

4G	4 große kreisangehörige Städte (Neubrandenburg, Stralsund, Greifswald, Wismar)
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung
BBSR	Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen
BG	Bedarfsgemeinschaft
BMZ	Bedarfsmesszahl
c. p.	ceteris paribus, d. h., unter sonst gleichen Bedingungen
DEA	Data Envelopment Anaysis (Dateneinhüllungsanalyse)
DMB	Deckungsmittelbestand
DMU	Decision making unit (Entscheidungseinheit)
DMV	Deckungsmittelverbrauch
Drs.	Drucksache
EW/Einw.	Einwohner
FAG	Finanzausgleich/Finanzausgleichsgesetz
FEU	öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen
GG	Grundgesetz
GHO	Gemeindehauptort
gkaS	große kreisangehörige Städte (Neubrandenburg, Stralsund, Greifswald, Wismar)
GMG	Gleichmäßigkeitsgrundsatz
GVBl.	Gesetzes- und Verordnungsblatt
GV	Gemeindeverband
GZ	Grundzentrum
HLU	Hilfe zum Lebensunterhalt nach SGB XII
HPB	Hauptproduktbereich
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
KFS/KfS	Kreisfreie Stadt
LEP	Landesentwicklungsplan
LFA	Länderfinanzausgleich
LK/LKR	Landkreis
LR	Ländlicher Raum
LRP	Landesraumentwicklungsprogramm
LT	Landtag
LU	Lebensunterhalt
LUZ	Large Urban Zones
LV	Landesverfassung
MB	Mittelbereich
MIV	Motorisierter Individualverkehr
MKRO	Ministerkonferenz für Raumordnung
MZ	Mittelzentrum
NB	Nahbereich
NUTS	Nomenclature des unités territoriales statistiques (Systematik zur Klassifizierung der räumlichen Bezugseinheiten der amtlichen Statistik in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union)
OB	Oberbereich
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖV	Öffentlicher Verkehr
OZ	Oberzentrum
PB	Produktbereich
PG	Produktgruppe
RIN	Richtlinien integrierte Netzgestaltung
ROG	Raumordnungsgesetz
SGB	Sozialgesetzbuch
SoBEZ	Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen
SPNV	Schienenpersonennahverkehr

STKMZ	Steuerkraftmesszahl
SUR	Stadt-Umland-Raum
SuV	Siedlungs- und Verkehrsfläche
SV	sozialversicherungspflichtig
SZW	Schlüsselzuweisung
USt	Umsatzsteuer
ZB	Zuschussbetrag
ZO	Zentraler Ort
ZOK	Zentrale-Orte-Konzept
ZOS	Zentrale-Orte-System
ZV/ZweckV	Zweckverband

Länderkürzel

FL West	Flächenländer West (BW, BY, HE, NI, NW, RP, SL, SH)
FL Ost	Flächenländer Ost (BB, MV, SN, ST, TH)
FL	Flächenländer zusammen

BB	Brandenburg
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
HE	Hessen
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NI	Niedersachsen
NW	Nordrhein-Westfalen
RP	Rheinland-Pfalz
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
ST	Sachsen-Anhalt
TH	Thüringen

Kürzel der Landkreise und kreisfreien Städte

DBR	Landkreis Bad Doberan
DM	Landkreis Demmin
GÜ	Landkreis Güstrow
HGW	Hansestadt Greifswald
HRO	Hansestadt Rostock
HST	Hansestadt Stralsund
HWI	Hansestadt Wismar
LRO	Landkreis Rostock
LUP	Landkreis Ludwigslust-Parchim
LWL	Landkreis Ludwigslust
MSP	Landkreis Mecklenburger Seenplatte
MST	Landkreis Mecklenburg-Stritz
MÜR	Landkreis Müritz
NB	Neubrandenburg
NVP	Landkreis Nordvorpommern
NWM	Landkreis Nordwestmecklenburg
OPV	Landkreis Ostvorpommern
PCH	Landkreis Parchim
RÜG	Landkreis Rügen
SN	Landeshauptstadt Schwerin
UER	Landkreis Uecker-Randow
VG	Landkreis Vorpommern-Greifswald
VR	Landkreis Vorpommern-Rügen

0 EINFÜHRUNG UND ZUSAMMENFASSUNG

0.1 GUTACHTENAUFTRAG UND STRUKTUR DES GUTACHTENS

Gemäß der Leistungsbeschreibung vom 10.03.2014 bearbeitete das Autorenteam und der Leitung des Projektleiters zwischen Juni 2014 und Dezember 2016 die umfangreiche Begutachtung des Kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern. Während in den Jahren 2014 und 2015 vor allem die Aspekte des vertikalen Ausgleichs bearbeitet wurden, konzentrierte sich die gutachterliche Tätigkeit im Jahr 2016 vorrangig auf die horizontalen Aspekte. Die Begutachtung des Zentrale-Orte-Systems erfolgte parallel während des gesamten Zeitraums. Weiterhin wurden die Datengrundlagen fortlaufend aktualisiert, sodass alle Modellrechnungen auf das aktuelle FAG M-V 2016 bezogen werden können.

Die finanzwissenschaftlichen Analysen und Empfehlungen orientierten sich an den Leitfragen, die bereits in der Leistungsbeschreibung angesprochen wurden:¹

- Bewertung der Methode zur Überprüfung der Verteilung der Finanzzuweisungen gemäß Gleichmäßigkeitsgrundsatz zwischen Land und Kommunen nach § 7 Absatz 3 Satz 2 FAG M-V einschließlich Analyse alternativer Methoden (Symmetrieverfahren, Bedarfsmodell)
- Überprüfung der Umstellung des KFA von einem System mit drei Teilschlüsselmassen auf ein 2-Ebenen-Modell, unterteilt nach Kreis- und Gemeindeaufgaben unter Berücksichtigung der Stadt- Umland-Problematik der Kernstädte
- Vorteile bzw. Nachteile von Vorwegabzügen und Nebenansätzen, Überprüfung von deren Notwendigkeit und Erforderlichkeit weiterer Vorwegabzüge / Nebenansätze einschließlich einer empirischen Überprüfung
- Hauptansatzstaffel mit Einwohnerveredelung und Nebenansätzen bei den Schlüsselzuweisungen einschließlich Analyse des Gesamtausgleichsgrades und Erörterung der Notwendigkeit einer Mindestausstattung

Daraus ergab sich ein umfangreiches Paket an bearbeiteten Einzelfragestellungen zu praktisch sämtlichen Aspekten des vertikalen und horizontalen Kommunalen Finanzausgleichs, das im Verlauf des Gutachtenprozesses fortlaufend präzisiert und zum Teil erweitert wurde. Umfangreiche Modellrechnungen illustrieren die Empfehlungen des Gutachtens. Das Executive Summary (Kapitel 0.2) gibt einen Überblick über die wichtigsten Ergebnisse und Empfehlungen, deren Genese in den angesprochenen Kapiteln nachvollzogen werden kann.

Die Gutachtenerstellung wurde von einem intensiven Diskussionsprozess mit den Fachministerien (Ministerium für Inneres und Europa, Finanzministerium, Sozialministerium, Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Gesundheit, Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung), den kommunalen Landesverbänden, dem Landesrechnungshof, dem Statistischen Amt sowie Einzelvertretern der kommunalen Ebene in Mecklenburg-Vorpommern begleitet. Dazu fanden insgesamt neun Präsentationstermine in Schwerin, Einzelgespräche in Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns sowie Zusatztermine zur Dateneinsicht in Leipzig statt. Aus diesem Prozess wurden zusätzliche Aufträge für die Gutachter abgeleitet (z. B. Untersuchung der Abschreibungen, Modellvarianten, Analysegrundlagen), die über die ursprüngliche Leistungsbeschreibung hinaus in die vorliegende Schriftfassung eingegangen sind. Des Weiteren wurde die Arbeit von einem Lenkungsausschuss begleitet, der sich aus Mitgliedern des Innen- und Finanzministeriums, des Landesrechnungshofs sowie der kommunalen Landesverbände zusammensetzte.

Die Gutachter danken allen am Prozess Beteiligten für die konstruktiv-kritischen Debatten, ohne die ein finanzwissenschaftliches Gutachten mit der Tiefe und dem Facettenreichtum der hier vorliegen-

¹ Sortierung und Formulierung im Detail gegenüber der ursprünglichen Form in der Leistungsbeschreibung angepasst.

den Schriftfassung nicht zu erstellen gewesen wäre. Für die außerordentlich konstruktive Zusammenarbeit und die Bereitstellung des umfangreichen Datenmaterials gilt den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Statistischen Amts Mecklenburg-Vorpommern der besondere Dank des Gutachterteams.

Das Gutachten ist wie folgt gegliedert: Im Hauptkapitel 1 werden zunächst die finanziellen, rechtlichen, demografischen und raumordnerischen Rahmenbedingungen für den Kommunalen Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern analysiert. Das Hauptkapitel 2 befasst sich ausführlich mit den Aspekten des vertikalen Ausgleichs zwischen dem Land und der kommunalen Ebene in ihrer Gesamtheit. Im Hauptkapitel 3 werden die Ergebnisse der Begutachtung des horizontalen Ausgleichssystems dokumentiert, welche mit Modellrechnungen auf Basis des aktuellen Finanzausgleichsgesetzes 2016 schließen. Das vorangestellte Executive Summary erleichtert den Überblick und verweist auf zentrale Ergebnisse des Gutachtens.

0.2 EXECUTIVE SUMMARY

Finanzlage (Kapitel 1.1.1)

Im betrachteten Zeitraum 2008-2015 wiesen sowohl die kommunale als auch die Landesebene per Saldo **Überschüsse** aus. Beim Land betrugen sie durchschnittlich +234,2 Mio. Euro, bei den Kommunen (einschließlich der Zweckverbände) +63,3 Mio. Euro pro Jahr. Hierin sind auch die Sonderhilfen enthalten, die auf den Kommunalgipfeln 2013 (100 Mio. Euro) und 2014 (160 Mio. Euro) verhandelt wurden und zwischen 2014 und 2017 zur Auszahlung kommen. Um die Rolle der Sonderhilfen angemessen zu würdigen, werden die Ausführungen im vertikalen Teil jeweils um Darstellungen ergänzt, die davon ausgehen, dass die Mittel nicht geflossen wären. Sowohl die kommunale als auch die Landesebene befinden sich seit 2005 in einer Phase des **synchronen Schuldenabbaus**. Im Vergleich mit den übrigen Flächenländern fällt auf, dass die Situation simultaner Überschüsse auf Landes- und Kommunalebene im Zeitraum 2008 bis 2014 für alle fünf ostdeutschen Flächenländer charakteristisch war. Diese Feststellung ist besonders mit Blick auf das rechts- und finanzwissenschaftliche Schrifttum (Aufsätze und Gutachten) zum Kommunalen Finanzausgleich bedeutsam. Die Publikationen der vergangenen Jahre beziehen sich zu einem guten Teil auf eine einseitige Defizitsituation der Gemeindeebene. Gleiches gilt auch für prägende Urteile der Verwaltungs- und Verfassungsgerichte. Viele Argumentationslinien lassen sich allerdings nicht ohne weiteres auf eine Situation mit Finanzierungsüberschüssen (auf beiden Ebenen) übertragen. Insbesondere allgemeine Verweise auf eine grundsätzliche Schieflage oder Anspannung der kommunalen Finanzlage vermögen angesichts der Datenlage für Mecklenburg-Vorpommern nicht unmittelbar zu überzeugen. Auch Urteile bezüglich der Möglichkeiten freiwillige Aufgaben wahrzunehmen, müssen räumlich und zeitlich differenziert gefällt werden. Entsprechende Verweise auf diese Ausgangssituation werden vor allem bei der Detailbetrachtung der vertikalen Ausgleichsfragen einbezogen.

Innerhalb der kommunalen Ebene bestehen durchaus Unterschiede zwischen den einzelnen Teilgruppen. Die Landkreise wiesen gegenüber den kreisfreien und kreisangehörigen Städten und Gemeinden in der jüngeren Vergangenheit schlechtere Ergebnisse auf. Innerhalb der Gruppe der Gemeinden hat insbesondere die Größenklasse bis 5.000 Einwohner in den vergangenen Jahren vergleichsweise gute Ergebnisse erzielt und war auch im Bundesvergleich überdurchschnittlich ausgestattet.

Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Kapitel 1.1.3)

Durch die Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ergeben sich für das Jahr 2020 voraussichtlich im Vergleich zur bisherigen Prognose **deutliche Mehreinnahmen** für das Land Mecklenburg-Vorpommern. Diese Mehreinnahmen bedeuten ab dem Jahr 2020 eine einmalige Verbesserung, durch das Ende der SoBEZ-Abschmelzung im Zuge des Auslaufenden Solidarpaktes II. Die bisher bremsende Wirkung auf die Einnahmeentwicklung der Kommunen wird damit aufgehoben. Entsprechend ist ab 2020 eine dynamischere Entwicklung der Gesamteinnahmen des Landes zu erwarten, an der auch die Kommunen beteiligt werden können bzw. nach derzeit geltendem GMG auch zu beteiligen sind. Die konkrete Höhe hängt von der Ausgestaltung des neuen bundesstaatlichen Finanzausgleiches zwischen Bund und Ländern, insbesondere am Übergang von 2019 nach 2020, ab.

Aufgaben des Kommunalen Finanzausgleichs (Kapitel 1.2)

Der Kommunale Finanzausgleich erfüllt zwei zentrale Funktionen. Zum einen dient er der Aufstockung der kommunalen Finanzmasse mit dem Ziel, zu einer eigenverantwortlichen sachgerechten Aufgabenerfüllung der Gemeindeebene beizutragen (fiskalische Funktion). Im Rahmen der redistributiven Funktion, sollen außerdem die hohen Finanzkraftunterschiede zwischen den Gemeinden mittels vertikaler Zuweisungen mit horizontalem Effekt tendenziell korrigiert werden. Diese Zuweisungen sind nicht nur als Spitzenausgleich zu betrachten, sondern werden vielmehr im Sinne einer **Grundfinanzierung** benötigt. Der Kommunale Finanzausgleich ist dabei grundsätzlich ein subsidäres Instrument. Die zielkonforme Struktur des Ausgleichssystems wie auch das erforderliche Volumen der Finanzausgleichsmasse hängen in erheblichem Maße von der Zuordnung der kommunalen Aufgaben und der den Kommunen zur Verfügung stehenden originären Einnahmen ab.

Landeszuweisungen an die Kommunen fließen sowohl **innerhalb** als auch **außerhalb** des Kommunalen Finanzausgleichs. Mecklenburg-Vorpommern wies 2015 mit 1.413 Euro/Einw. das **höchste gesamthafte Zuweisungsvolumen** aller Flächenländer auf. Es bestehen Unterschiede den Zuweisungshöhen und -strukturen in West- und Ostdeutschland aber auch stark ausgeprägt zwischen den einzelnen Flächenländern. So werden in Mecklenburg-Vorpommern nur 48,7 % der Summe (688 Euro pro Kopf) innerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs – also als Finanzausgleichsmasse – zur Verfügung gestellt. Im Bundesdurchschnitt sind dies 54,1 %. Dementsprechend werden 725 Euro pro Einwohner außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichssystems – beispielsweise in Form von Fachförderungen aus dem Landeshaushalt – zugewiesen.

Bemerkenswert ist zudem die unterschiedliche Dynamik. Während die Zuweisungen in den westdeutschen Flächenländern in den letzten Jahren deutlich anstiegen, waren die Zuwachsraten in den ostdeutschen Flächenländern weitaus geringer. Hierbei wirken insbesondere die degressiv ausgestalteten Zuweisungen aus dem Solidarpakt II bis 2019 weiterhin bremsend.

Realsteuern (Kapitel 1.3)

In den Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern weisen die Realsteuerhebesätze ein unterdurchschnittliches Niveau auf. Eine Weiterentwicklung des Kommunalen Finanzausgleichs sollte sich des Themas der nicht-realisierten Potenziale (Gewerbesteuer, Grundsteuer A), aber auch der überproportionalen Hebesatzausschöpfung (Grundsteuer B) annehmen und diese bei der Berechnung der Finanzausgleichsleistungen des Landes berücksichtigen. Das **Mehreinnahmepotenzial** beläuft sich am aktuellen Rand auf 8-9 Mio. Euro.

Demographische Rahmenbedingungen (Kapitel 1.5)

Die Bevölkerung in Mecklenburg-Vorpommern ging seit 2010 um insgesamt gut 10 % zurück, wobei in den letzten Jahren eine **Stabilisierung** festzustellen ist. Die Altersstruktur verschob sich zunehmend zu Gunsten der über 65-jährigen, wobei auch in der Altersgruppe der unter 6-jährigen ein Zuwachs um 10 % festgestellt werden konnte. Innerhalb des Landes zeigen sich dabei deutliche Unterschiede. Besonders hoch fiel der Bevölkerungsrückgang im östlichen Landesteil aus. Rostock und Greifswald konnten hingegen sogar ein Bevölkerungswachstum verzeichnen. In den südwestlichen Altkreisen blieb die Bevölkerung relativ stabil bzw. ging nur unterdurchschnittlich zurück. Intrakommunal zeigt sich ein noch **differenzierteres Bild der Bevölkerungsentwicklung**. Insbesondere die Gemeinden um die Oberzentren sowie jene im westlichen Mecklenburg-Vorpommern mit relativer Nähe zur Metropole Hamburg und der Hansestadt Lübeck haben deutlich an Bevölkerung gewonnen. Die Gemeinden um die Mittelzentren sowie die Grundzentren konnten noch geringe Bevölkerungsgewinne bzw. moderate Bevölkerungsverluste verzeichnen. Die übrigen Gemeinden verzeichnen hingegen deutliche Bevölkerungsverluste. Auch die Entwicklung der Altersstruktur differierte innerhalb der gemeindlichen Ebene deutlich.

Auch zukünftig wird die Bevölkerung in Mecklenburg-Vorpommern weiter zurückgehen und altern. Dabei wird auch die zukünftige Bevölkerungsentwicklung innerhalb Mecklenburg-Vorpommerns ein deutlich differenziertes Bild zeigen. Während für die kreisfreien Städte eine im Landesvergleich deutlich positivere Entwicklung prognostiziert wird, werden die Landkreise deutlich mehr Einwohner verlieren. Die Altersstruktur Mecklenburg-Vorpommerns wird sich ebenfalls deutlich verändern, insgesamt wird sich diese hin zu den älteren Altersklassen verschieben. Dabei kann konstatiert werden, dass die kreisfreien Städte eine deutlich positivere Entwicklung der Altersstruktur verzeichnen werden als die Landkreise. Deutlich negativ wird sich die Altersstruktur in den Landkreisen Mecklenburgische Seenplatte, Rostock und Vorpommern-Rügen entwickeln.

Die Kommunen sind dabei durch deutlich „**jugendlastige**“ **Ausgaben** gekennzeichnet. Insofern können im Zusammenhang mit dem demographischen Wandel auch entlastende Effekte für die Kommunen vermutet werden. Die hier zu erbringenden Leistungen können infolge unterschiedlicher Restriktionen nicht immer ganz oder teilweise an eine rückgehende altersspezifische Bevölkerung angepasst werden

(Kostenremanenzen). Die demographischen Entwicklungspfade werden insbesondere bei der horizontalen Verteilung verteilungsrelevant berücksichtigt.

Zentrale Orte und Stadt-Umland-Umlage (Kapitel 1.6 und 1.7)

Zentrale Orte nehmen im insgesamt sehr dünn besiedelten Mecklenburg-Vorpommern eine herausgehobene Stellung ein. Das **System der Zentralen Orte** in Mecklenburg-Vorpommern kann vor dem Hintergrund wissenschaftlicher Kriterien der Raumordnung **bestätigt** werden, sodass dessen Klassifizierung für die horizontale Verteilung im Kommunalen Finanzausgleich herangezogen werden kann. Stadt-Umland-Räume stellen ein weiteres Konzept zur Entwicklung von gemeinsamen Zielen und Maßnahmen funktional verflochtener Räume dar. Eine umfassende empirische Raumabgrenzung, welche die realen Interaktionen im Raum abbildet, ist jedoch sowohl methodisch als auch anhand statistischer Datenanalysen kaum zu realisieren. Beispielhaft wurde eine praktische Abgrenzung der Stadt-Umland-Räume auf Basis der Pendlerverflechtungen vorgenommen, welcher dann in Größe und Abgrenzung etwa den Mittelbereichen der entsprechenden Kernstädte entspricht. Zudem zeigt sich, dass auch landesgrenzenübergreifende Stadt-Umland-Räume existieren (Hamburg, Lübeck), welche einen erforderlichen Lastenausgleich erschweren.

In Mecklenburg-Vorpommern wurde in der Vergangenheit versucht, mittels einer **Stadt-Umland-Umlage** die Umlandgemeinden der Kernstädte an entsprechenden Kosten dort erbrachter öffentlicher Leistungen zu beteiligen. Mit Urteil vom 23. Februar 2012 wurde diese Umlage durch das LANDESVERFASSUNGSGERICHT für nichtig erklärt. Die Begründung spiegelt die grundsätzlichen empirischen und methodischen Schwierigkeiten der Abgrenzung von Verflechtungs- bzw. Stadt-Umland-Räumen wider. Insbesondere ist eine überproportionale Belastung der Kernstädte durch die Umlandgemeinden empirisch nicht eindeutig belegbar. Der Exkurs zeigt, dass eine Definition von Stadt-Umland-Bereichen theoretisch möglich ist, praktisch jedoch an Grenzen stößt. Die im Rahmen des Gutachtens wesentlichen Fragen sind dabei, wie der räumliche Bezug eines entsprechenden Ausgleichs gefasst werden („wer ist ausgleichspflichtig“) und wie ein entsprechender Ausgleich erfolgen soll. Dabei scheint es unter Berücksichtigung der Ausführungen zur Abgrenzung von Stadt-Umland-Räumen und des interkommunalen Gleichbehandlungsgebotes folgerichtig, alle Gemeinden in einem entsprechenden Ausgleich einzubinden und dafür die planungsrechtlich festgelegten Raumtypen (hier Ober-, Mittel- und Nahbereiche der Zentralen Orte) zu nutzen. Die Stadt-Umland-Umlage wird angesichts der Ergebnisse nicht neu aufgelegt, sondern alternative Herangehensweisen für die horizontale Verteilung gemäß zentralörtlicher Funktionen geprüft (Nebenansatz im Schlüsselzuweisungssystem (Kapitel 3.4.5.1 und 3.4.5.2)).

Aufgabenangemessene Finanzausstattung - Möglichkeiten und Grenzen der Bestimmung (Kapitel 2.2.1)

Die Schwierigkeit einen objektivierten Bedarfsmaßstab zu definieren, erwächst vor allem aus den mehrdimensionalen Anforderungen an die öffentliche Leistungserbringung, die für alle staatlichen Ebenen charakteristisch ist. Diese Anforderungen stehen durchaus in Konkurrenz zueinander, ohne eine Entscheidung zur Gewichtung der allokativen und distributiven Teilziele ist die Ableitung eines praktisch nutzbaren Bedarfsmaßstabs praktisch unerfüllbar. **Eine originäre Bestimmung kommunaler Bedarfe ist aus vielerlei Gründen nicht möglich** - weder systematisch noch technisch. Dass Finanzbedarfe nur hypothetisch bestimmt werden können, ist auch im Schrifttum unwidersprochen. Sowohl in der Wissenschaft als auch in der Praxis gibt es keine allgemein akzeptierte Vorstellung einer „sachgerechten Aufgabenerfüllung“ der Kommunen. Bereits eine vollständige und abschließende Definition des kommunalen Aufgabenkatalogs ist nicht erreichbar, darüber hinaus können keine objektiv erforderlichen Kosten der konkreten Aufgabenerfüllung hergeleitet werden.

Die einzige praktisch nutzbare Annäherung stellen daher **relative Bedarfe** dar. Dies verhindert auch, dass mit Verweis auf die Unmöglichkeit der kommunalen Bedarfsbestimmung die Frage nach der kommunalen Finanzausstattung unbeantwortet bleibt. Hierzu ist zunächst zu prüfen, ob die kommunalen Aufgaben im Allgemeinen erbracht werden können, ob dies ggf. nur unter struktureller Neuerschul-

dung erreichbar ist oder ob bestimmte Aufgabenbereiche (v. a. freiwillige Aufgaben) nur sehr eingeschränkt oder gar nicht erbracht werden können. Die Betrachtung kann anhand verschiedener Maßstäbe durchgeführt werden: einer externen Perspektive, die die kommunalen Ausgaben mit den Verhältnissen in anderen Ländern vergleicht und einer internen Perspektive, welche innerhalb des Landes Unterschiede in der Aufgabenerfüllung herausarbeitet und bewertet. Diese Bewertung wird in Betrachtungen zur finanziellen Gesamtsituation eingebettet.

Die quantitative Näherung zeigt, dass die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern das höchste Zuweisungsvolumen aus Landesmitteln aller Flächenländer erhalten. Bezogen auf die Aufgabenteilung zwischen kommunaler und Landesebene (Kommunalisierungsgrad) ist keine Schieflage zu Lasten der Kommunen erkennbar.

Die Untersuchung der Aufgabenerfüllung nach Pflichtigkeitsgraden zeigt, dass zuletzt im Jahr 2014 rund 8,2 % der Zuschussbeträge auf **freiwillige Aufgaben** entfielen und dieser Anteil seit 2009 zugenommen hat. Er war in allen Jahren seit 2009 deutlich positiv und lag bei mehr als 4 % des gesamten Zuschussbetrags. Zwischen den kommunalen Gruppen sind deutliche Unterschiede zu erkennen. So weisen die Landkreise und Ämter konstante Anteile der freiwilligen Aufgabenerfüllung mit jeweils rund 3 % des Gesamtzuschussbetrags aus. Für die Gemeinden und kreisfreien Städte liegen die Anteile deutlich höher (zuletzt rund 13 %). Selbst bei Anwendung des noch deutlich enger gefassten Konzepts der freiwilligen Aufgaben bleibt in den Jahren seit 2012 ein Anteil von rund 6 % der Gesamtzuschussbeträge. Es ist damit erkennbar, dass die Forderung nach einem Mindestmaß an freiwilliger Aufgabenerfüllung gesichert werden konnte. Da gleichzeitig Haushaltsüberschüsse erzielt und Verschuldung abgebaut wurde, vermag auch die Argumentation, die Aufgaben seien erbracht worden, obwohl die Finanzmittel dafür nicht vorhanden gewesen sind, zumindest im Gesamtbild nicht zu überzeugen.

Gleichmäßigkeitsgrundsatz (Kapitel 2.4)

Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz stellt ein **zukunftsfähiges Konzept** zur Dotation der FAG-Leistungen in Mecklenburg-Vorpommern dar. Infolge der absehbaren Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020 wird auch der bisherige Pfad der Absenkung der rechnerischen Verbundquote voraussichtlich nicht fortgesetzt. Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz beschreibt eine einnahmeseitige Symmetrie zwischen Land und Kommunen, welche **auch zukünftig maßgeblich für die mittelfristige Fortschreibung des Kommunalen Finanzausgleichs** sein sollte. Der Vorteil liegt insbesondere in der dynamischen Anpassung zwischen den beiden Ebenen und der einfachen Fortschreibungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit der Steuerschätzung. Dennoch bestehen **Reformoptionen**: Einerseits hinsichtlich des Berechnungsmechanismus, der zukünftig auch die Realsteuerpolitik der Kommunen stärker berücksichtigen sollte und andererseits hinsichtlich der Überprüfung des Verbundmassenverhältnisses (derzeit 33,99% zu 66,01 %). Letzteres kann durch das sog. Symmetrieverfahren oder ein sog. Bedarfsverfahren umgesetzt werden.

Symmetrieverfahren (Kapitel 2.5)

Das Symmetrieverfahren ist eine Möglichkeit, den Umfang der FAG-Masse zu bestimmen. Die Grundvorstellung besteht in einer prinzipiellen **Gleichwertigkeit von Landes- und Kommunalaufgaben** und beabsichtigt eine angemessene Ausstattung der Kommunen bei gleichzeitigem Leistungsfähigkeitsvorbehalt des Landes. Faktisch ergibt sich aus dem Verfahren eine gleichmäßige (= ausgabenorientierte) Beteiligung an den gemeinschaftlichen Überschüssen bzw. Defiziten der beiden Ebenen, wobei keine Ebene eine vollständige Deckung ihrer Ausgaben erwarten darf.

Beim Symmetrieverfahren handelt es sich um eine praktikable Methode zur Realisierung einer stärkeren Bedarfsorientierung im Kommunalen Finanzausgleich. Rechnerisch ist es vergleichsweise einfach darstellbar und kann somit eine hohe Transparenz in die Diskussion der Finanzausgleichsleistungen einbringen. Das Symmetrieverfahren stärkt die Vorstellung einer einheitlichen Positionierung des Landes und seiner Kommunen gegenüber exogenen Einflüssen (allgemeine Steuerkraftentwicklung im positiven wie im negativen Sinne, Ausgabeschocks). Gleichzeitig sorgt es für eine **ausgabensymmetrische Verteilung der Ergebnisse der Haushaltspolitik**. Für die Kommunen ist gesichert, dass mögliche

ausgabeseitige Dynamiken durch höhere Zuweisungen kompensiert werden, wenn das Wachstum der kommunalen Steuereinnahmen hinter diesen zurückbleibt. Dies gilt auch, wenn Ausgabensteigerungen in freiwilligen Aufgabenbereichen vorliegen, sodass das Symmetrieverfahren auch bei einer stabilen kommunalen Haushaltslage eine weitere Beteiligung an den Landeseinnahmen sichert. Auf der anderen Seite tritt auch der subsidiäre Charakter der Finanzausgleichsleistungen deutlich hervor: Wachsen die kommunalen Steuereinnahmen strukturell deutlich stärker als die Ausgaben (Mehrfahresdurchschnitt), werden die Finanzausgleichsleistungen gebremst. Insofern stellt sich das Symmetrieverfahren als eine (ausgabenseitige) Erweiterung des einnahmeseitigen Gleichmäßigkeitsgrundsatzes auf die Ausgabenseite dar. Es ist in seiner Grundvorstellung und im Ergebnis auch der bisherigen Überprüfungspraxis des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes nicht unähnlich.

Als **problematisch** sind dagegen die unmittelbaren **Anreizwirkungen** des Systems zu bewerten. Für beide Ebenen versprechen Mehrausgaben zukünftige Kompensationen durch höhere Zuweisungen. Allerdings sind beide Ebenen durch schuldenbegrenzende Regeln an der Kreditaufnahme gehindert. Systemimmanent ist die automatische und regelgebundene Beteiligung einer Ebene an finanziellen Entscheidungen der anderen Ebene - sei es durch die Abwälzung von Ausgabensteigerungen über erhöhte Zuweisungen oder die „Bestrafung“ ausgabenseitiger Konsolidierung durch spätere Einbußen bei den Finanzausgleichsleistungen. Aufgrund der Anreizsituation bietet sich das Symmetrieverfahren nur für eine **nachträgliche** Bewertung der Angemessenheit der kommunalen Finanzausstattung an. Für die laufende, jährliche bzw. zweijährige Dotation der Finanzausgleichsmasse ist es hingegen nicht zu empfehlen. Die Vergangenheitsorientierung hat zwei zentrale Vorteile: Erstens liegen belastbare Ist-Daten zu den erforderlichen Eingangsgrößen (statt Planansätzen) vor. Zweitens ist der beschriebene, problematische Anzeizeffekt praktisch ausgehebelt, da zu dessen Ausnutzung beide Ebenen erst in erhebliche Vorleistung gehen müssten, die zudem durch die Bildung eines Mehrjahresdurchschnitts gedämpft werden. Das Land ist zudem der grundgesetzlichen Schuldenregel unterworfen, weshalb die Nutzung einer Ausgabestrategie über Defizite faktisch ausscheidet. Den Kommunen steht diese Strategie potenziell noch offen, allerdings müsste die Haushaltspolitik über den Großteil der Kommunen hinweg konzertiert werden, ohne dass die Landesverwaltung Kenntnis davon erlangt. Bei Kenntnis kann das Land über die Kommunalaufsicht korrigierend eingreifen.

Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung sind einige Bereinigungen der Ist-Ausgaben erforderlich. Insbesondere der Umgang mit den **Zinsausgaben** ist zu konkretisieren. Ein vollständiger Ausschluss der Zinszahlungen erscheint unsachgemäß. Die spezifischen Umstände in Mecklenburg-Vorpommern (synchrone Entschuldung seit 2005) erlauben eine vollständige Einbeziehung der Zinsausgaben in die Berechnung, da keine strukturell ungleichmäßige Nutzung des Verschuldungsinstruments erkannt werden kann.

Das Symmetrieverfahren sichert für keine der beiden Ebenen dauerhaft höhere Anteile an der im Land vorhandenen Finanzmasse. Es kann aber einen wichtigen Beitrag zu einer rationalen Debatte um den Kommunalen Finanzausgleich leisten. Durch seine Ähnlichkeit zum Deckungsquotenverfahren und auch zum Gleichmäßigkeitsgrundsatz baut es auf bewährten Verfahren auf. Für eine jährliche oder im Rahmen des Doppelhaushalts vorgenommene Überprüfung der Finanzausgleichsleistungen erscheint es eher ungeeignet, es kann jedoch zur Überprüfung in größeren Zyklen (5-10 Jahre) ein hilfreiches System sein.

Aus dem Symmetrieverfahren ergibt sich auf Basis des statistischen Stützzeitraums 2010-2014 eine **Erhöhung der Finanzausgleichsleistungen um 32,9 Mio. Euro** bzw. eine rechnerische Erhöhung des kommunalen Verbundmassenanteils von 33,99 % auf 34,54 %. Faktisch werden damit deutlich mehr als die Pflichtaufgaben und ein Mindestmaß freiwilliger Aufgaben finanziert. Letzteres war bereits durch die bestehende Ausstattung gesichert. Vielmehr resultiert die Aufstockung der FAG-Masse aus den **Haushaltsüberschüssen des Landes** in den untersuchten Jahren, an denen die kommunale Ebene regelgebunden beteiligt wird. Wird fiktiv unterstellt, die Sonderhilfen des Jahres 2014 wären nicht geflossen, beträgt das Korrekturvolumen zu Gunsten der Kommunen 49,8 Mio. Euro (34,81 % Verbundmassenanteil). Sollte der Wert unter Herausrechnung der Sonderhilfen für eine zukunftsgerichtete Dotation der Finanzausgleichsleistungen für das FAG 2018 ff. genutzt werden, ist sicherzustellen, dass

keine zusätzlichen Sonderhilfen gezahlt werden. Ansonsten würden die Kommunen um diesen Betrag systemwidrig doppelt ausgestattet.

Bedarfsorientiertes Modell (Kapitel 2.6 und 2.7)

Diese Variante ist methodisch sehr anspruchsvoll, da eine Vielzahl von Wirkzusammenhängen abgebildet und abgewogen werden muss. Es handelt sich um ein **ausgabenorientiertes Konzept der Bestimmung** von Finanzausgleichsleistungen. Da bedarfsorientierte Modelle bereits vor einigen Jahren in Thüringen und Sachsen-Anhalt eingeführt wurden und auch Hessen seit dem Ausgleichsjahr 2016 auf ein solches Verfahren umgestellt hat, besteht ein großes Interesse, Bedarfsindikatoren zum Gegenstand der vertikalen Verteilungsdiskussion zwischen einem Land und seinen Kommunen zu machen.

Die praktischen Ausgestaltungsvarianten der Bedarfssysteme in Thüringen, Sachsen-Anhalt und Hessen unterscheiden sich zum Teil sehr stark, zeigen aber auch Gemeinsamkeiten. Es wird klar, dass es mehrere Wege zur Erfüllung der angestrebten Bedarfsgerechtigkeit gibt. Gemeinsam ist den Systemen, dass sie auf Ist-Ausgaben beruhen und **keine originäre „bottom-up“-Analyse** des kommunalen Aufgabenspektrums vornehmen. Die Ist-Ausgaben werden nach verschiedenen Verfahren modifiziert (Korridorverfahren in Thüringen und Hessen, Ausschluss der Investitionen in Sachsen-Anhalt, unterschiedlicher Umgang mit freiwilligen Aufgaben und pauschalen Zuschlägen). Im Ergebnis zeigt sich, dass die Kommunen in Thüringen und Sachsen-Anhalt weder ein strukturell höheres Ausstattungsniveau noch eine stärkere Dynamik der Finanzausgleichsleistungen aufweisen. In Thüringen waren die Zuweisungen des Landes seit der Einführung des Bedarfsmodells sogar tendenziell rückläufig. Dort wurde seit 2013 auf einen einnahmeseitigen Gleichmäßigkeitsgrundsatz zur Fortschreibung umgestellt.

Das für Mecklenburg-Vorpommern entwickelte Bedarfsmodell nutzt die **Zuschussbeträge der Hauptproduktbereiche 1-5** als Ausgangspunkt, die den Verbrauch von Deckungsmitteln sowie subsidiär die Kreditaufnahme anzeigen. Die Basis bilden Ist-Ausgaben, welche nach der Grundidee des thüringer und hessischen Verfahrens mittels eines quantilsbezogenen **Korridorverfahrens** bereinigt werden - allerdings mit einem weiterentwickelten Vorgehen. Der berechnete (aufgaben-)angemessene Zuschussbetrag der Hauptproduktbereiche 1 bis 5 wird dann mit den Zuschussbeträgen der Hauptproduktgruppe 6 verglichen (v. a. Steuern, allgemeine laufende und investive Zuweisungen). Hierin sind auch die Zinsausgaben der Kommunen enthalten, die in voller Höhe als bedarfsangemessen bewertet werden. Hinzu kommen Mehreinnahmen aus nicht genutzten (größenklassendifferenzierten) Hebesatzpotenzialen. Beim Vergleich aus beiden Säulen ergibt sich die erforderliche Anpassung der Finanzausgleichsleistungen. Diese kann sowohl positiv als auch negativ sein. Insbesondere resultiert aus einer Nichtberücksichtigung von Zuschussbeträgen **keine automatische Kürzung der Finanzausgleichsleistungen**. Erst die Gesamtbetrachtung lässt auf entsprechende Anpassungen schließen.

Im Zeitverlauf schwanken die **Anerkennungsquoten** der Ist-Zuschussbeträge im Korridorverfahren in einem Bereich **zwischen 91,8 und 94,1 Prozentpunkten**. Insofern beläuft sich durch die Differenz zu 100 % zu interpretierende Effizienzreserve auf eine Größenordnung zwischen 6 und 8 Prozentpunkten der Ist-Zuschussbeträge. Der Effekt der Korridorbereinigung, der ausdrücklich noch nicht als erforderliche Anpassung (Kürzung) der FAG-Masse zu interpretieren ist, beläuft sich für die Jahre 2010 bis 2014 auf durchschnittlich 140,6 Mio. Euro pro Jahr.

Die Kürzungen fallen vor allem bei den kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden an. Den kreisfreien Städten wurde über den Zeitraum von 2010 bis 2014 jahresdurchschnittlich rd. 52 Mio. Euro an originären Ist-Zuschussbeträgen aberkannt, was 156 Euro/Einw. oder 10,8 % ihrer Ist-Zuschussbeträge entspricht. Für die Gemeinden beträgt der durchschnittliche Wert an aberkannten Ist-Zuschussbeträgen durchschnittlich ca. 77 Mio. Euro bzw. 60 Euro/Einw. oder 12,3 % der Ist-Zuschussbeträge. Eine besonders starke Kürzung bei Einheiten mit hoher Einwohnerzahl kann nicht festgestellt werden. Bei den Ämterverwaltungen sind in Absolutgrößen nur geringe Änderungen festzustellen (durchschnittlich -11 Mio. Euro). Allerdings werden auch die Zuschussbeträge der Ämter durch das Korridorverfahren um durchschnittlich 9,8 % reduziert. Die Landkreise hätten bei dem Bedarfsmodell 2010 bis 2014 lediglich einen durchschnittlichen Abschlag von rund 1,5 Mio. Euro zu erwarten. Ihre angemessenen Zuschussbeträge liegen auf dem Niveau der tatsächlichen, wobei 2010 und 2011

sogar positive Anpassungen festzustellen sind. Durch die differenzierten Ergebnisse wird deutlich, dass das Bedarfsmodell keinesfalls einen Automatismus zur Kürzung (der Anerkennung) der kommunalen Ausgabenbedarfe enthält. Die Ergebnisse sind abhängig von der Setzung der Korridor Grenzen. Je größer die Bereiche außerhalb der Korridor Grenzen definiert werden, desto umfangreicher sind die Kürzungen der Ist-Zuschussbeträge.

Diese Resultate sind als **Rohergebnis** zu interpretieren und werden näher untersucht. Für die Bereiche Allgemeine Verwaltung, Schulträgeraufgaben, Kindertagesbetreuung, Brandschutz und Sozialleistungen nach dem SGB XII werden **weiterführende und zum Teil sehr aufwändige Analysen** durchgeführt, welche die Kürzungen der Ist-Zuschussbedarfe von -140,6 Mio. Euro auf **-102,9 Mio. Euro** reduzieren (jeweils Durchschnitt der Jahre 2010-2014).

Wird das so berechnete Ergebnis mit den Zuschussbeträgen des Hauptproduktbereichs 6 einschließlich der Zinsausgaben zusammengeführt und die potenziellen Mehreinnahmen durch die kommunale Realsteuerpolitik angesetzt, so liegt der aufgabenbezogene angemessene Zuschussbetrag um 128,5 Mio. Euro unter dem tatsächlichen Bestand an Deckungsmitteln (Durchschnitt 2010-2014). Daraus kann abgeleitet werden, dass der kommunalen Ebene in Mecklenburg-Vorpommern in den untersuchten Jahren hinreichende Mittel zur Finanzierung ihrer Ausgaben zur Verfügung standen. Die Ausgabenbedarfe, die nach der Methode der relativen Bedarfsorientierung nach dem Korridorbereinigungsmodell einschließlich der genannten Korrekturen berechnet wurden, konnten durch die zur Verfügung stehenden Steuereinnahmen und Landeszuweisungen abgedeckt werden. **Aus dem Bedarfsverfahren ergibt sich demnach kein Anhaltspunkt für eine erforderliche Erhöhung der Finanzausgleichsleistungen.**

Bei einer sehr strengen Auslegung des Bedarfssystems, die ausdrücklich nicht die Empfehlung des Gutachters darstellt, müssten die Finanzausgleichsleistungen sogar um den berechneten Betrag vermindert werden (-128,5 Mio. Euro auf Basis des Durchschnitts 2010–2014). Dann würden der kommunalen Ebene genau die Finanzmittel zur Verfügung stehen, die zur Erfüllung ihrer nach der Logik des Bedarfssystems angemessenen Ausgabenbedarfe erforderlich sind (einschließlich eines erheblichen Umfangs freiwilliger Aufgaben). Umgesetzt in aktuelle Verbundsatzpunkte (Gleichmäßigkeitsgrundsatz) würde dies eine Absenkung auf 31,84 % bedeuten (bisher 33,99 %), ohne Einberechnung der Sonderhilfen des Jahres 2014 auf 32,10 %.

Das bedarfsorientierte Verfahren erbringt einen **Informationsgewinn** bezüglich der kommunalen Aufgabenerfüllung. Obwohl es der allgemeinen Forderung der Verfassungs- und Verwaltungsgerichte nach einer angemessenen Ausstattung und vielfach auch dem Wunsch der Kommunen entspricht, sind seine Ergebnisse letztlich zu hinterfragen. Obwohl in Hessen erst 2016 auf ein bedarfsorientiertes Verfahren gewechselt wurde und das Verfahren daher als eine aktuelle Weiterentwicklungsoption für den kommunalen Finanzausgleich angesehen werden kann, bleiben einige ungelöste und unlösbare Probleme.

Der Ausgangspunkt der Debatte um eine aufgabenangemessene kommunale Finanzausstattung ist, dass objektive kommunale Finanzbedarfe nicht auf (finanz-)wissenschaftlichem Wege bestimmt werden können. Die Grundannahme, dass Ineffizienzen und unerfüllte reale Bedarfe parallel bestehen, ist prinzipiell überzeugend. Das Korridorverfahren ersetzt eine Einzelbetrachtung mit mehr als 800 kommunalen Einheiten, die praktisch nicht zu leisten ist. Ein bedarfsorientiertes Modell sollte sich an einer Quantilsbetrachtung orientieren und keine pauschale Kürzung auf die Durchschnittswerte (wie im (alten) Thüringer oder Hessischen Modell) vornehmen. Gerade in einem Land mit enormer Heterogenität wie Mecklenburg-Vorpommern wäre dies problematisch.

Das Bedarfsmodell kommt grundsätzlich zu **plausiblen Ergebnissen**: Aufgaben mit hoher Pflichtigkeit zeigen geringe Effizienzpotenziale, Aufgaben mit höheren Ermessensspielräumen und freiwillige Aufgaben zeigen höhere Korrekturen, die entsprechend nicht durch Landesmittel zu finanzieren sind. Dennoch werden freiwillige Aufgaben insgesamt zu sehr hohen Anteilen anerkannt. Damit ist die Grundforderung, sowohl die Pflichtaufgaben als auch ein Mindestmaß an freiwilliger Aufgabenerfüllung zu ermöglichen, im Grundsatz erfüllt. An seinen Grenzbereich kommt die Nutzung des Bedarfsverfahrens jedoch bei kommunalen Finanzierungsüberschüssen. Selbst, wenn sämtliche kommunale

Ausgaben als aufgabenangemessen anerkannt werden, würde nach dem Bedarfssystem ggf. noch eine Überausstattung in Höhe des Finanzierungsüberschusses signalisiert, es sei denn, es liegen Hinweise auf unerfüllte Ausgaben vor. Diese sind zumindest durch das Korridorverfahren nicht in hinreichendem Umfang festgestellt worden.

Nicht vernachlässigt werden sollte, dass das Verfahren trotz einer hohen Rationalität des Rechenwegs die Festlegung normativer Parameterwerte erfordert, v. a. bei der Setzung der Korridor Grenzen. Auch Art und Umfang der nachfolgenden Bereinigungen erfordern eine Bewertung des Rohergebnisses und seiner Komponenten. Daher ist zumindest eine parallele Bewertung der Gesamtfinanzlage der Kommunen erforderlich, um das sich rechnerisch ergebende Resultat bewerten zu können.

Das Ergebnis des erläuterten und durch Modellrechnungen untersetzten Bedarfsverfahrens kann zunächst als Orientierungswert dienen und durch **Zuschläge** zur angemessenen kommunalen Finanzausstattung ergänzt werden, beispielsweise für das Hinnehmen von Effizienzreserven in pflichtigen Bereichen, nicht getätigte Ausgaben im freiwilligen Bereich oder nicht getätigte Investitionen zum Abbau eines infrastrukturellen Rückstands.

Besonders schwierig erscheint eine **Prognose** des Bedarfsverfahrens. Bereits die Prognose der Einnahmen aus kommunalen und landesseitigen Steuern sowie aus dem Bund-Länder-Finanzausgleich ist mit Schätzunsicherheiten verbunden. Für das Bedarfsverfahren müsste auch die Ausgabeseite prognostiziert werden, d. h. Tarifabschlüsse für die kommunalen Beschäftigten, Baupreisindizes, die Entwicklung der Sozialausgaben einschließlich der relevanten Bundesbeteiligungen sowie exogene Schocks, wie die Unterbringung von Flüchtlingen 2015. Eine vereinfachte Indexierung, wie mit dem Verbraucherpreisindex, ist dabei eine völlig unzureichende Annahme. Zu erwarten wären erhebliche nachträgliche Abrechnungsbeträge und eine große Schwankungsbreite der Finanzausgleichsleistungen. Daher **empfiehlt sich das Bedarfsverfahren höchstens für eine ex-post Bewertung** der Angemessenheit der kommunalen Finanzausstattung und der finanziellen Leistungen des Landes. Für die Fortschreibung an den aktuellen Rand und für kommende Haushaltsjahre sind einnahmeseitige Instrumente, wie der Gleichmäßigkeitsgrundsatz, die deutlich bessere Wahl.

Status Quo des horizontalen Kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern (Kapitel 3.1)

Die Gutachter schlagen auf Grundlage umfangreicher empirischer Untersuchungen eine **Reform des horizontalen Kommunalen Finanzausgleichssystems** Mecklenburg-Vorpommerns vor.

Die den Kommunen zur Verfügung gestellte Finanzausgleichsmasse wird in Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2016 (wie auch in den Vorjahren) **stark durch Vorwegabzüge dominiert**. Von den rd. 1.188,6 Mio. Euro an FAG-Masse werden 443,1 Mio. Euro den Kommunaleinheiten für gesetzlich übertragene und übergemeindliche Aufgaben zur Verfügung gestellt. Danach verbleiben 661,7 Mio. Euro an Gesamtschlüsselmasse,² die im Rahmen des regelgebundenen Schlüsselzuweisungssystems auf die drei bestehenden **Säulen** (kleine kreisangehörige Gemeinden, große kreisangehörige und kreisfreie Städte, Landkreise) aufgeteilt werden:

- Der größte Teil der gesamten Schlüsselmasse verbleibt mit 39,8 % bei den **kleinen kreisangehörigen Gemeinden** (ca. 262 Mio. Euro). Die Zuteilung der finanziellen Mittel erfolgt über den Vergleich von Steuerkraftmesszahl (Finanzkraft) und Ausgangsmesszahl (Finanzbedarf).
- 36,6 % der Schlüsselmasse werden den **Landkreisen** zugewiesen (rd. 242 Mio. Euro), wobei die Umlagekraft mit der Ausgangsmesszahl verglichen wird.
- Daneben existiert eine weitere Säule für die **großen kreisangehörigen und kreisfreien Städte**, die mit den verbleibenden 23,6 % der Gesamtschlüsselmasse dotiert und in zwei kleinere Teilmassen bzw. Ebenen unterteilt wird:

² Der Differenzbetrag zur FAG-Masse erklärt sich durch weitere Aufstockungs- und Korrekturbeträge sowie die Zahlungen des Familienleistungsausgleichs, die in Mecklenburg-Vorpommern über das FAG abgewickelt werden.

- Rund 68,0 % werden für deren Gemeindeaufgaben zur Verfügung gestellt (ca. 106 Mio. Euro). Die Aufteilung der Finanzmittel zwischen den kreisfreien Städten und großen kreisangehörigen Gemeinden wird laut § 12 Abs. 3 FAG M-V mittels des Vergleichs der Steuerkraftmesszahl und der Ausgangsmesszahl vorgenommen.
- Die übrigen 32,0 % der Teilschlüsselmasse dienen dem Zweck der Finanzierung der Kreisaufgaben der kreisfreien Städte Rostock und Schwerin (etwa 50 Mio. Euro) und werden gemäß dem Verhältnis ihrer Einwohnerzahl auf die beiden Städte aufgeteilt.

Zur Ermittlung der **Steuerkraftmesszahl** einer Kommunaleinheit wird gemäß § 12 Abs. 4 FAG M-V auf differenzierte Nivellierungshebesätze für die Grundsteuern A und B sowie Gewerbesteuer zurückgegriffen. Die **Ausgangsmesszahl** für die kreisangehörigen Gemeinden errechnet sich gemäß § 12 Abs. FAG M-V ausschließlich über den einwohnerbasierten Hauptansatz, wobei keine Veredelung der Einwohnerzahl erfolgt. Es existieren keine zusätzlichen Nebenansätze. Damit bestimmt sich der Finanzbedarf sehr pauschal nach der Einwohnerzahl in einem linearen Zusammenhang. Im Ländervergleich stellt dies eine Ausnahme dar.

Auf Seiten der Landkreise wird die Umlagekraft nach § 13 FAG M-V berechnet. Hierfür wird die **Umlagekraftmesszahl** gemäß § 12 FAG M-V i. V. m. § 23 FAG M-V ermittelt, indem die Summe der Steuerkraftmesszahlen der kreisangehörigen Gemeinden und deren Schlüsselzuweisungen des vergangenen Jahres gebildet wird. Bezüglich der **Ausgangsmesszahl** der Landkreise wird laut § 13 Abs. 4 FAG M-V eine nivellierte Einwohnerzahl gebildet. Diese basiert auf 73 % der tatsächlichen Einwohnerzahl des Landkreises zuzüglich 27 % von dessen in Einwohnerzahlen umgerechneten Fläche in Quadratkilometern (sog. Flächenfaktor).

Die jeweils entstandenen Lücken zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf werden in jeder Teilschlüsselmasse mit einer Ausgleichsquote von 60 % geschlossen. Sofern eine Kommune eine Finanzkraft aufweist, die höher ist als deren Finanzbedarf, dann ist unter gegebenen Voraussetzungen eine Finanzausgleichsumlage zu entrichten. Die Summe der Finanzausgleichsumlage wird in Höhe des gewogenen Kreisumlagesatzes des vorvergangenen Jahres den Landkreisen zugewiesen. Der übrige Betrag wird nach § 8 Abs. 2 FAG M-V in die Finanzausgleichsmasse des Folgejahres verschoben.

Vorwegabzüge (Kapitel 3.2)

Als erster Schritt zur **Reform des horizontalen Kommunalen Finanzausgleichssystems** Mecklenburg-Vorpommerns ist zunächst zu empfehlen, die bestehenden Vorwegabzüge im FAG M-V abzuschaffen oder hilfsweise möglichst umfangreich zurückzuführen. Die Mittel stehen dann zur Verteilung im Schlüsselzuweisungssystem zur Verfügung und können dort - ergänzt um die Übernahme spezifischer bedarfsbestimmender Komponenten/Einwohnerveredelung - bedarfsgerecht und finanzkraftbezogen verteilt werden. Dies reduziert die Komplexität und steigert die Transparenz des Systems.

Teilmassenbildung und Umstellung auf ein Zwei-Ebenen-Modell (Kapitel 3.3)

Eine zentrale Empfehlung des Gutachtertteams stellt die **Veränderung der Teilmassenbildung** dar. Infolge der ausgiebigen Auseinandersetzung mit den fünf Entscheidungskriterien (Aufgabenbezug, Verwaltungsgliederung des Landes, Entwicklung von Einwohnerzahl und Steuereinnahmen, konsistentes Vorgehen mit anderen Teilaspekten des Kommunalen Finanzausgleichs, politökonomische Argumente) wird empfohlen, das 3-Säulen-Modell durch ein **2-Ebenenmodell** zu ersetzen. Infolgedessen wird die Schlüsselmasse nicht mehr nach Säulen, sondern aufgabenbezogenen verteilt: So erhalten die kleinen und großen kreisangehörigen Städte Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben, die Landkreise Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben. Die kreisfreien Städte partizipieren hingegen an beiden Teilmassen, da sie sowohl Gemeinde- als auch Kreisaufgaben wahrnehmen.

Die **Dotierung dieser beiden Teilschlüsselmassen** bestimmt sich nach der Deckungslücke bei den Gemeinde- bzw. Kreisaufgaben. Sowohl auf Gemeinde- als auch der Kreisaufgabenzebene sind die Zuschussbeträge aus den Hauptproduktbereichen 1-5 die relevanten Ausgabenträger. Die Finanzierung dieser Zuschussbeträge erfolgt auf der Seite der Gemeindeaufgaben durch die Steuereinnahmen. Davon wird die Kreisumlage abgezogen, die auf der Ebene der Kreisaufgaben hinzugerechnet wird. Da

die kreisfreien Städte sowohl Gemeinde- als auch Kreisaufgaben erfüllen, tragen sie auf beiden Ebenen zur Höhe der Zuschussbeträge bei. Die Beiträge werden durch die Konstruktion einer fiktiven Kreisumlage austariert. Auf beiden Ebenen verbleibt schließlich eine unterschiedlich große Deckungslücke, welche durch die Zuweisungen aus der Schlüsselmasse geschlossen werden soll. Im Ergebnis wird die Schlüsselmasse zu 54,3 % auf die Ebene der Gemeindeaufgaben und zu 45,7 % auf die Ebene der Kreisaufgaben aufgeteilt. Sofern also die Schlüsselmasse in Mecklenburg-Vorpommern aus dem Jahr 2016 als Basiswert (rd. 660,2 Mio. Euro) fungiert, entfallen ca. 358 Mio. Euro auf die Gemeindeaufgaben und ca. 302 Mio. Euro auf die Kreisaufgaben. Die nach dieser Deckungsrelation gebildete Teilschlüsselmasse für die Gemeindeaufgaben ist etwa 10 Mio. Euro niedriger als im Status quo gemäß des 3-Säulen-Modells.

Der Umstieg vom 3-Säulen- auf das 2-Ebenenmodell als zentraler Änderungsvorschlag bringt viele weitere erforderliche Anpassungen im horizontalen Kommunalen Finanzausgleich Mecklenburg-Vorpommerns mit sich:

- Für die kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte werden **einheitliche Nivellierungshebesätze** umgesetzt. Die neue Berechnungsweise entspricht der bisherigen Praxis der Ermittlung gewichteter Durchschnitte, die jedes Jahr neu angepasst werden. Daraus ergeben sich folgende neue Nivellierungshebesätze (Basis ist das FAG 2016):
 - Grundsteuer A: 281,67 %
 - Grundsteuer B: 403,36 %
 - Gewerbesteuer: 362,11 %
- Die Berechnung der **Steuerkraft der großen kreisangehörigen Städte** wird an die einheitlichen Nivellierungshebesätze angepasst. Diese floss bislang nur zu 86 % in die Steuerkraftmesszahl zur Kreisumlagegrundlage ein, wird aber künftig zu 100 % einbezogen.
- Weiterhin wird die **Berechnung der Kreisumlage endogenisiert**. Dies bedeutet, dass die Umlagegrundlagen nicht mehr auf Basis der Schlüsselzuweisungen des jeweiligen Vorjahres berechnet werden, sondern auf die Schlüsselzuweisungen des aktuellen Jahres zurückgegriffen wird. Demnach gehen die auf der Ebene der Gemeindeaufgaben berechneten Schlüsselzuweisungen unmittelbar in die Berechnung der Umlagekraft der Kreise ein. Die bisherige Zeitverzögerung bei der Wirkung von Schlüsselzuweisungen auf die Kreisumlage entfällt.

Die fiskalischen Effekte der **Umstellung vom 3-Säulen- auf das 2-Ebenenmodell ohne weitere Änderungen** fallen für die vier Kommunaltypen unterschiedlich aus: So verlieren die kleinen kreisangehörigen Kommunen im (vorläufigen) Gesamteffekt (nach Schlüsselzuweisungen inkl. FAG-Umlage und nach Kreisumlage) -26,8 Mio. Euro (-25 Euro/Einw.). Auch die großen kreisangehörigen (-5,8 Mio. Euro bzw. -26 Euro/Einw.) und kreisfreien Städte (-31,4 Mio. Euro bzw. -106 Euro/Einw.) verlieren gegenüber dem Status quo, während die Landkreise (zunächst) als einziger Gewinner aus der veränderten Teilschlüsselmassendotierung hervorgehen (+63,1 Mio. Euro bzw. +48 Euro/Einw.).

Überprüfung des Schlüsselzuweisungssystems (Kapitel 3.4)

Die Reformvorschläge für das Schlüsselzuweisungssystem beinhalten vor allem einen deutlich **stärkeren Aufgabenbezug** bei gleichzeitigem Steuerkraftausgleich. Der Aufgabenbezug wurde bislang vor allem mit Hilfe von Vorwegabzügen (u. a. für das Katasterwesen, ÖPNV, Schülerbeförderung, Theater und Orchester sowie weitere allgemeine übergemeindliche und gesetzlich übertragene Aufgaben) hergestellt, allerdings spielt dabei die Steuer- bzw. Umlagekraft bisher keine Rolle. Daher schlagen die Gutachter vor, neben dem einwohnerbezogenen Hauptansatz für die beiden Ebenen **weitere Nebenansätze** einzuführen. Die empirische Prüfung geeigneter Nebenansätze und die Berechnung der zugehörigen Veredlungsfaktoren erfolgten mit Hilfe von multivariaten Regressionsmodellen. Auf der Ebene der Gemeindeaufgaben ergeben sich folgende Nebenansätze:

- Erstens wird ein **Nebenansatz für die Anzahl der Einwohner unter 18 Jahren** im Schlüsselzuweisungssystem implementiert. Dabei wird ein Veredlungsfaktor von 3,30 angesetzt. Das bedeutet, dass jeder Einwohner unter 18 Jahren einer kommunalen Einheit mit diesem Faktor

multipliziert würde. Dies hat eine überdurchschnittliche Erhöhung der veredelten Einwohnerzahl in Kommunen mit besonders hohen *u18-Quoten* zur Folge.

- Zweitens wird ein neuer **Nebenansatz zur Stärkung der zentralörtlichen Funktionen** eingeführt. Dieser beruht auf den **Verflechtungsbereichen** der Zentralen Orte mit deren jeweiligem Umland. Für ein Grundzentrum ist ein Aufschlag von 17 % der Einwohnerzahl in dessen Nahbereich vorgesehen. Ein Mittelzentrum versorgt sowohl Einwohner im Nahbereich als auch im Mittelbereich. Dementsprechend werden (neben vollständigen Einbeziehung der eigenen Einwohnerzahl und 17 % der Einwohner des Nahbereichs) weiterhin die Einwohner des Mittelbereichs zu 8 % addiert. Die Oberzentren versorgen die Einwohner im Nah-, Mittel- und Oberbereich. Daher gehen die Einwohnerzahlen der Oberzentren selbst zu 100 %, die Einwohnerzahlen deren Nahbereiche zu 17 %, deren Mittelbereiche zu 8 % sowie deren Oberbereiche zu 13 % in Berechnung der Ausgangsmesszahl mit ein.

Beide Nebenansätze verfolgen und erfüllen wichtige Aufgaben, die in einem Ebenenmodell essentiell sind: Die Verteilungswirkung in der Teilschlüsselmasse der Gemeindeaufgaben wird nach bedarfsgerechten Maßstäben richtig justiert. Demzufolge wird die Bedarfsmesszahl nicht mehr pauschal pro Einwohner der Gemeinden bestimmt. Entsprechend der Fokussierung bedarfsgerechter Maßstäbe werden besondere Bedarfe der Zentrale Orte gedeckt. Ebenso finden aber auch die Bedarfe kleinerer Gemeinden im Zusammenhang mit der vorherrschenden Altersstruktur Beachtung, indem ein Nebenansatz für unter 18-Jährige vorgestellt wurde, der überdies als Zukunftsfaktor interpretiert werden kann.

Auf der Ebene der Kreisaufgaben werden ebenfalls zwei Vorschläge zur Behandlung der Nebenansätze entwickelt:

- So sollte ein **Nebensatz für die Bedarfsgemeinschaften nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch** geschaffen werden, der jede Bedarfsgemeinschaft mit dem Faktor 3,9 veredelt. Kommunale Einheiten, die eine überdurchschnittliche Quote an SGB II-Bedarfsgemeinschaften aufweisen, bekommen dabei höhere Schlüsselzuweisungen. Damit findet der Aufgabenbereich der sozialen Sicherung, der auf der kommunalen Ebene starke Ausgabebelastungen verursacht, im Sinne einer bedarfsgerechten Verteilung der Teilschlüsselmasse ausreichende Berücksichtigung.
- Hingegen sollte der *Flächenfaktor* auf der Ebene der Kreisaufgaben aufgrund der Ergebnisse der empirischen Überprüfung entfernt werden. Dies ergibt sich insbesondere aus der Überführung des bisherigen Drei-Säulen-Modells in ein Zwei-Ebenen-Modell.

Im Rahmen eines ersten Zwischenergebnisses zeigt sich, dass die kleinen kreisangehörigen Gemeinden im Zuge des Reformmodells an Zuweisungen verlieren, wohingegen die großen kreisangehörigen und insbesondere die kreisfreien Städte von der Umstellung der Teilmassenbildung und der Einführung der Nebenansätze profitieren. Im Zusammenhang mit den Ergebnissen der empirischen Überprüfung zeigt dies, dass das bisherige Verteilungssystem der Schlüsselzuweisungen insbesondere die Bedarfe der Zentralen Orte nur unzureichend berücksichtigt hat.

In einem Ebenenmodell mit den entsprechenden Nebenansätzen sollte ein Großteil der Vorwegabzüge aus der Finanzausgleichsmasse verringert bzw. vollständig aufgelöst werden, um eine höhere Gesamtschlüsselmasse zu ermöglichen. Somit können die Bedarfsansätze wirken und gleichzeitig durchgängig der Steuerkraftausgleich als leitendes Prinzip gestärkt werden. Damit weist das reformierte System eine deutlich verbesserte Zukunftsfähigkeit auf, da divergente Entwicklungen zwischen kommunalen Teilgruppen oder einzelnen Einheiten direkt regelgebunden eingehen. Aus den Reformvorschlägen geht folglich eine deutliche Stärkung des Subsidiaritätsgedankens hervor.

Gesamtmodelle mit Überführung der Vorwegabzüge in die Schlüsselmasse (Kapitel 3.5)

Neben den Veränderungen innerhalb des Schlüsselzuweisungssystems schlagen die Gutachter **Eingriffe in die Vorwegabzüge** vor, die eine Steigerung der Gesamtschlüsselmasse bewirken (Umschichtung). Dies bringt zugleich eine erneute erforderliche Anpassung der Teilschlüsselmassendotierung beider Ebenen mit sich. In der Gesamtschau bieten sich drei verschiedene Varianten an:

- a) In Gesamtmodell (a) wird der Vorwegabzug nach § 16 FAG M-V für Belastungen für Zentrale Orte hinsichtlich ihrer übergemeindlichen Aufgaben i. H. v. 148,2 Mio. Euro aufgelöst. Eine Ausnahme bilden allerdings die darin enthaltenen 10,9 Mio. Euro, die ausschließlich für den Aufgabenbereich der *Theater und Orchester* verwendet werden dürfen. (Schlüsselmasse +137,3 Mio. Euro).
- b) Zusätzlich zu den Änderungen in Gesamtmodell (a) wird in Gesamtmodell (b) der Wegfall der §§ 15, 17, 18 FAG M-V simuliert. Ausgenommen davon sind *Mittel für die unteren staatlichen Verwaltungsbehörden* (untere Rechtsaufsichtsbehörde und Rechnungsprüfungsämter), die in einen neu zu schaffenden § 15 FAG M-V i. H. v. 8,5 Mio. Euro eingehen sollen. Die Schlüsselmasse würde sich um insgesamt +382,9 Mio. Euro erhöhen.
- c) In Gesamtmodell (c) wird, neben den Veränderungen infolge der Gesamtmodelle (a) und (b), eine Reduktion des Vorwegabzugs nach § 20 FAG M-V um 10 Mio. Euro in Betracht gezogen. Dadurch würde sich die Gesamtschlüsselmasse insgesamt um +392,9 Mio. Euro steigern.

Die durch die Auflösung der Vorwegabzüge erhöhte Gesamtschlüsselmasse führt zu einer deutlichen **Erhöhung der Kreisumlage**. Dies liegt daran, dass die Zuweisungen aus den §§ 15 und 16 FAG M-V, nicht umlagefähig sind. Somit erfolgt eine automatische Anpassung der Höhe der Kreisumlage an die gestiegenen Schlüsselzuweisungen. Gleichzeitig birgt dies für alle Landkreise ein teils erhebliches **Senkungspotenzial für ihre Kreisumlagesätze**, wodurch die Verluste der kreisangehörigen Städte und Gemeinden gegenüber dem geltenden Finanzausgleichsgesetz erheblich gemindert werden können. Sofern davon ausgegangen wird, dass den Landkreisen ihre Gewinne aus der Neuordnung der Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben erhalten bleiben und sie darüber hinaus ihre Kreisumlagen entsprechend des Senkungspotenzials anpassen, treten im **Referenzmodell (b)** folgende *Gesamteffekte* gegenüber dem derzeitigen FAG 2016 auf:

- Die kleinen kreisangehörigen Gemeinden weisen Mindereinnahmen i. H. v. -33,4 Mio. Euro (-31 Euro/Einw.) auf.
- Dagegen verzeichnen die großen kreisangehörigen Städte Mehreinnahmen (+5,4 Mio. Euro bzw. +25 Euro/Einw.).
- Zudem sind bei den kreisfreien Städten deutliche Mehreinnahmen feststellbar (+20,4 Mio. Euro bzw. +69 Euro/Einw.).
- Auch die Landkreise gewinnen mit einem Saldo von +7,0 Mio. Euro (+5 Euro/Einw.) zusätzliche Einnahmen. Sofern sie überdies ihre Kreisumlagesätze *nicht* senken, entsteht sogar ein Gesamteffekt nach der Kreisumlage i. H. v. +93,7 Mio. Euro (+72 Euro/Einw.). In diesem Fall belief sich der Gesamteffekt für die kleinen kreisangehörigen Gemeinden auf -92,1 Mio. Euro (-85 Euro/Einw.) und für die vier großen kreisangehörigen Gemeinden auf -22,6 Mio. Euro (-103 Euro/Einw.).

Ausgleichsparameter und relative Mindestausstattung (Kapitel 3.6)

Um die Mindereinnahmen der kleinen kreisangehörigen Gemeinden abzufedern und insgesamt die Ausgleichswirkung des Schlüsselzuweisungssystems „nach unten“ zu stärken, existieren mehrere Lösungsmöglichkeiten: So könnte die Ausgleichsquote angepasst, die Höhe der FAG-Umlage verändert oder aber eine relative Mindestausstattung für finanzschwache Kommunen eingeführt werden.

- Eine höhere **Ausgleichsquote** erbringt in den unteren Bereichen der Ursprungsverteilung allerdings zusätzliche Verluste, während im mittleren und oberen Bereich Zugewinne gegenüber der bisherigen Quote (60 %) zu erwarten sind. Dies ist damit zu begründen, dass die Ausgleichsquote die Lücke zwischen Steuerkraft- und Bedarfsmesszahl schließt. Die größten Lücken liegen aber infolge der Veredelung zentralörtlicher Funktionen nicht unbedingt bei steuererschwachen, sondern eher bei steuerstärkeren Gemeinden vor. Angesichts der Anreizwirkungen und der fiskalischen Effekte erscheint es angemessen, die *Ausgleichsquote unverändert bei 60 %* zu belassen.
- Die **Finanzausgleichsumlage** gemäß Referenzmodell (b) beträgt insgesamt 7,5 Mio. Euro (bei 51 abundanten Gemeinden, davon 34 umlagepflichtig), wonach es sich immer noch um eine

Spitzenabschöpfung für deutlich überdurchschnittlich steuerstarke Kommunen handelt. Dies wird daran erkennbar, dass die Umlage weiterhin fast ausschließlich von Gemeinden mit einer originären Steuerkraft von über 125 % des Durchschnitts erbracht wird. Die durchschnittliche Steuerkraft einer abundanten Kommune liegt im Gesamtmodell (b) bei 246 % des Durchschnitts. Andererseits bezieht sich die Umlage auf ein deutlich umfangreicheres Volumen an Teilschlüsselmasse für Gemeindeaufgaben, die auf rund 566 Mio. Euro aufgestockt wurde. Damit entspricht die FAG-Umlage rund 1,3 % der Teilschlüsselmasse. Bisher waren es rund 2,5 %. Angesichts der Ausgestaltung und der effektiven Wirkungen erscheint es angemessen, für die weiteren Modellrechnungen die *FAG-Umlage unverändert bei 30 % der Finanzkraft zu belassen*, die 115 % der individuellen Bedarfsmesszahl überschreitet.

- Im Falle Mecklenburg-Vorpommerns wird von den Gutachtern eine **relative Mindestausstattung nach dem Schlüsselzuweisungssystem mit Bezug zur Finanzkraft** empfohlen. Diese bewirkt eine stärkere Aufstockung der tatsächlichen finanziellen Ausstattung der Kommunen am „unteren Ende“ der im Gesamtsystem errechneten Verteilung. Dabei dient die Finanzkraft nach allen bisherigen verteilungswirksamen Mittelflüssen (Schlüsselzuweisungen, FAG-Umlage, verbleibende Vorwegabzüge) als Ausgangspunkt. Diese wird am landesweiten Durchschnittswert gemessen und ein Ausgleich für diejenigen Gemeinden hergestellt, die unter einem definierten Mindestniveau tatsächlicher Finanzkraft verbleiben. Dabei sind zum einen ein Mindestniveau an Finanzkraft in Prozent des Durchschnitts (Zielgröße) und zum anderen ein Ausgleichsgrad festzusetzen, um wie viel Prozent die Finanzkraftlücke geschlossen werden soll.

Auch wenn Zielgröße und Ausgleichsgrad nicht mit finanzwissenschaftlichen Kriterien analytisch hergeleitet und präzise bestimmt werden können, bieten sich angesichts des Zusammenspiels aus effektiver Wirksamkeit, erforderlichem Mittelvolumen und Erhalt der empirisch abgesicherten Grundfunktion der Schlüsselzuweisungen die folgenden beiden Varianten an:

- 1) *Variante „80 | 80“*: Dabei wird ein Mindestniveau von 80 % definiert und die bestehende Finanzkraftlücke zu 80 % ausgeglichen.
- 2) *Variante „85 | 85“*: Infolgedessen wird ein Mindestniveau von 85 % definiert und die bestehende Finanzkraftlücke zu 85 % ausgeglichen.

Aufbauend auf Gesamtmodell (b) als Referenzmodell ergeben sich für Variante „80 | 80“ folgende fiskalische Auswirkungen, wenn wiederum unterstellt wird, dass die Landkreise ihre Senkungspotenziale bei der Kreisumlage infolge automatisch generierter Mehreinnahmen zu Gunsten der Gemeinden nutzen:

- Die kleinen kreisangehörigen Gemeinden verlieren durch die Neujustierung der Schlüsselzuweisungen und die weitgehende Auflösung der Vorwegabzüge rund -30,9 Mio. Euro (-28 Euro/Einw.).
- Die großen kreisangehörigen Städte gewinnen in der Summe +4,3 Mio. Euro an Zuweisungen (+20 Euro/Einw.).
- Die kreisfreien Städte gewinnen +19,3 Mio. Euro hinzu (+65 Euro/Einw.).
- Die Landkreise gehen mit einem Zugewinn von +6,6 Mio. Euro (+5 Euro/Einw.) aus der Neujustierung der Schlüsselzuweisungen und Vorwegabzüge. Sollten sie ihre Senkungspotenziale nicht nutzen, können sie durch höhere Umlagegrundlagen der kreisangehörigen Gemeinden bei unveränderten Kreisumlagesätzen Mehreinnahmen von insgesamt +94,1 Mio. Euro (+72 Euro/Einw.) generieren. In diesem Fall summiert sich der Effekt für die kleinen kreisangehörigen Gemeinden auf -90,8 Mio. Euro (-84 Euro/Einw.), für die großen kreisangehörigen Städte wandelt sich das Ergebnis in einen Verlust von -23,2 Mio. Euro (-105 Euro/Einw.).

In der Variante der Mindestausstattung „85 | 85“ fallen die Effekte etwas weniger stark zu Lasten der kleineren Gemeinden und weniger stark zu Gunsten der größeren Städte aus. Die Ergebnisse zeigen vor allem das Spannungsverhältnis zwischen den kreisangehörigen Gemeinden und den Landkreisen, das über die Anpassung der Kreisumlage aufgelöst werden muss.

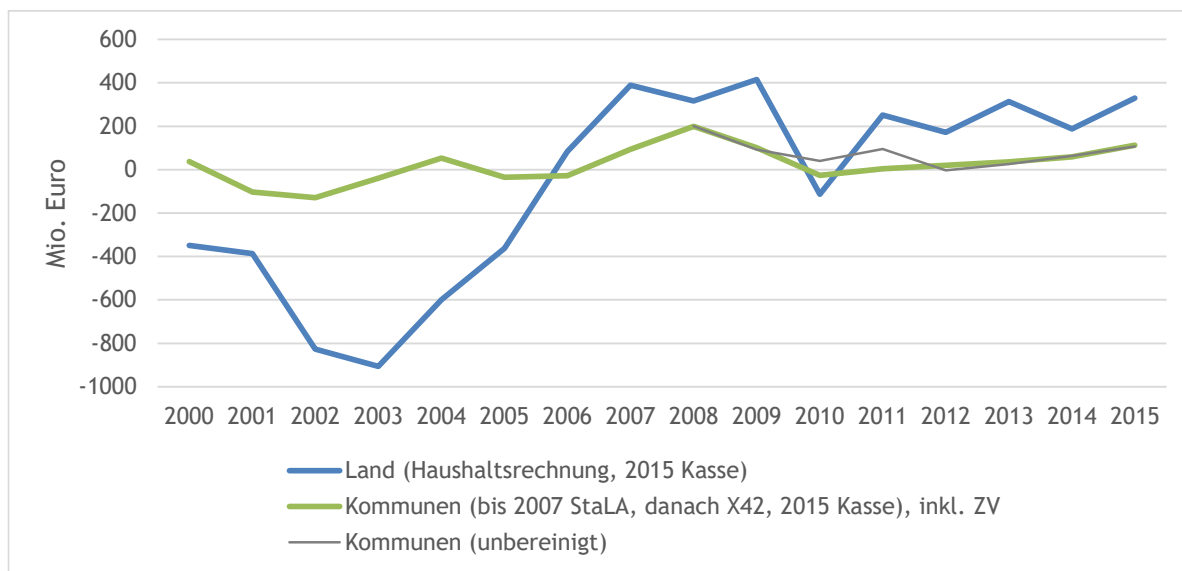
1 RAHMENBEDINGUNGEN

1.1 FINANZLAGE UND RECHTLICHER RAHMEN

1.1.1 FINANZLAGE DER KOMMUNEN IN MECKLENBURG-VORPOMMERN

Zur Bewertung der Ausgangslage werden zunächst die Finanzierungssalden des Landes und der Kommunen gegenübergestellt (Abbildung 1). Daraus wird ersichtlich, dass beide Ebenen in den vergangenen 15 Jahren sowohl Defizite als auch Überschüsse verzeichnet haben. Besonders gravierend waren die Defizite des Landes zu Beginn der 2000er Jahre. Am aktuellen Rand ist die Gesamtlage durch Überschüsse auf beiden Ebenen geprägt, wobei die positiven Finanzierungsergebnisse des Landes umfangreicher ausfielen als auf kommunaler Ebene (einschließlich der Zweckverbände). Obwohl aus der Entwicklung der Finanzierungssalden keine unmittelbare Folge im Sinne der Gestaltung des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) resultiert,³ so ist sie doch vor allem für vertikale Verteilungsfragen eine wichtige Hintergrundinformation. Für die Darstellung der kommunalen Finanzlage sowie alle nachfolgenden Berechnungen wird auf die zahlungsorientierte amtliche Finanzstatistik der Statistischen Ämter des Landes Mecklenburg-Vorpommern sowie des Bundes sowie bei Bedarf der Haushaltsrechnung des Landes zurückgegriffen.⁴ Dabei wurden Daten der Kernhaushalte verarbeitet. Auf die gegenwärtig übliche Darstellung der amtlichen Statistik einschließlich der Extrahaushalte wurde verzichtet, da sich nach dieser Abgrenzung die Jahresscheiben vor 2010 nicht darstellen lassen. Zudem leidet die einzelgemeindliche Analyse. Auf die Verwendung von Plandaten wird ebenfalls weitgehend verzichtet. Weitere separate Datenerhebungen zu Einzelfragen ergänzen das durch die amtliche Statistik gezeichnete Bild.

Abbildung 1: Finanzierungssalden des Landes und der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern 2000-2015



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt, Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern.

³ Insbesondere für die kommunale Ebene ist der Finanzierungssaldo zwar eine zentrale Kennzahl der externen Bewertung einer Kommune. Für die interne Haushaltspolitik und aufsichtsrechtliche Bewertung des Haushalts ist er jedoch nachrangig. Im kamerale Haushaltsrecht stand die Erwirtschaftung eines Überschusses im Verwaltungshaushalt zur Abdeckung der planmäßigen Tilgung im Mittelpunkt (bzw. die darüber hinausgehende kamerale „Freie Spitze“). Im doppischen Haushaltsrecht ist der Ausgleich des Ergebnishaushalts sowie des Finanzhaushalts prägend. Auch diese haushaltspolitischen Ziele sind nicht zwingend kongruent mit der Abgrenzung des Finanzierungssaldos nach der amtlichen Statistik.

⁴ Dies ist auch deshalb ohne echte Alternative, da doppische Ergebnisdaten bisher nicht flächendeckend zur Verfügung stehen und weiter zurückliegende Zeitpunkte daher nicht abgebildet werden können.

Für die Darstellung der kommunalen Finanzierungssalden wurden für den Zeitraum ab 2008 Modifikationen am amtlichen Ergebnis vorgenommen, um die tatsächliche Finanzsituation der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern sachgemäß abzubilden.⁵

- Für das Jahr 2010 ist im Zuge der Begutachtung aufgefallen, dass Sozialausgaben des Landkreises Nordwestmecklenburg in Höhe von rund 56,2 Mio. Euro nicht korrekt statistisch erfasst wurden. Diese wurden nachträglich integriert, sodass sich ein deutlich niedrigerer Finanzierungssaldo als in der amtlichen Darstellung ergibt.
- In der Datenreihe und dabei insbesondere im Jahr 2011 wurden die Salden des Zweckverbandes Kommunale Zusatzversorgungskasse Mecklenburg-Vorpommern herausgerechnet.⁶ Damit wird der vorher überhöht dargestellte Finanzierungssaldo deutlich reduziert.
- Gegenüber dem nach der Systematik des Statistischen Amtes berechneten Finanzierungssaldo wurden zwei inhaltliche Modifikationen vorgenommen:
 - Zum einen wurde der Saldo aus Kreditaufnahme und Tilgung beim öffentlichen Bereich neutralisiert und diese Verschuldungsform der Verschuldung am Kapitalmarkt (v. a. Kommunalkredite) gleichgestellt. Jegliche Schuldenaufnahme und Tilgung erfolgt nach der hier verwendeten Systematik erst nach dem Finanzierungssaldo.⁷
 - Zum anderen wurden die Salden aus Einzahlungen und Auszahlungen im Zusammenhang mit dem Kauf und der Veräußerung von Beteiligungen neutralisiert.⁸ Diese Zahlungsströme treten in der Regel nur in einzelnen Einheiten auf und wirken dort oft als Ausreißerwerte. Für die Analyse des Finanzausgleichs sollen sie außen vor bleiben, da Beteiligungstransaktionen keine ausgleichsrelevanten Tatbestände darstellen – weder sollen Veräußerungserlöse erhöhend auf den Finanzierungssaldo wirken noch Ausgaben für den Kauf von Beteiligungen die extern gemessene Finanzlage verschlechtern.

Während sich die beiden erstgenannten Korrekturen deutlich im Ergebnis niederschlagen (Abbildung 2), sind die aus den beiden letztgenannten Korrekturen erwachsenden Effekte überschaubar. Dennoch wird nur durch deren Anwendung ein korrektes Bild der kommunalen Finanzlage gezeichnet. Im Folgenden wird der so berechnete Finanzierungssaldo mit dem Kürzel „X42“ bezeichnet.⁹

Für das Jahr 2010 ergibt sich durch die Korrekturen ein Finanzierungsdefizit in Höhe von -26,0 Mio. Euro statt des in der amtlichen Jahresrechnungsstatistik ausgewiesenen Überschusses von +39,6 Mio. Euro. Für das Jahr 2011 wandelt sich der hohe Überschuss (+94,7 Mio. Euro) in einen Saldo nur knapp oberhalb der Nulllinie (+3,9 Mio. Euro).

Im betrachteten Zeitraum 2008-2015 wiesen sowohl die kommunale als auch die Landesebene per Saldo Überschüsse aus. Beim Land betrugen sie durchschnittlich +234,2 Mio. Euro, bei den Kommunen (einschließlich der Zweckverbände) +63,3 Mio. Euro (ohne die genannten Bereinigungen +77,7 Mio. Euro). Durch die Bereinigungsschritte wird der Finanzierungssaldo im Gesamtzeitraum demnach etwas „schlechter“ dargestellt als in den amtlichen Veröffentlichungen.

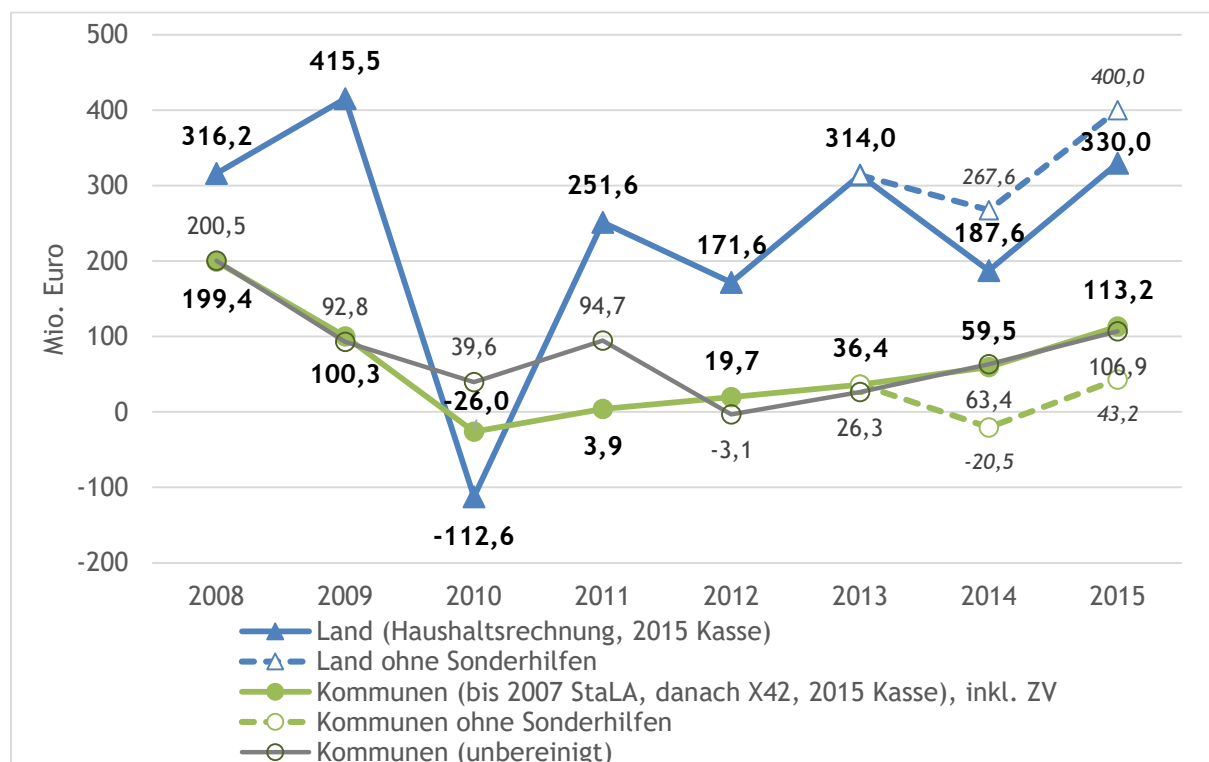
⁵ Da die Daten vor 2008 in den statistischen Untersuchungen keine wichtige Rolle spielen und vorrangig eine illustrierende Funktion haben, wurde auf weiter zurückliegende Korrekturen verzichtet.

⁶ Der Zweckverband tätigt vor allem Kapitalmarktanlagen, die als reguläre Einnahmen und Ausgaben als Teil des Finanzierungssaldos erfasst werden. Im Jahr 2011 wurden die Ausgaben und Einnahmen jedoch statistisch unvollständig erfasst, wodurch sich ein Finanzierungssaldo von +93,2 Mio. Euro ergab, der jedoch nicht als Überschuss der kommunalen Ebene interpretiert werden kann. Über die Korrektur bestand auch im Lenkungsausschuss, der das Gutachten begleitete, Einvernehmen.

⁷ Die Einbeziehung der Kreditaufnahme und Tilgung beim öffentlichen Bereich ist nach Auskunft des Statistischen Bundesamtes historisch gewachsen und entspricht der ursprünglichen Funktion des Finanzierungssaldos: anzuzeigen, welche Kreditaufnahme oder Tilgung gegenüber dem Kapitalmarkt erforderlich bzw. möglich ist.

⁸ Dieser Korrekturschritt wurde nicht für die Zweckverbände durchgeführt, da in dieser Gruppe durch den Kommunalen Versorgungsverband Mecklenburg-Vorpommern über diese Ausgabeart Finanzmarkttransaktionen erfasst werden.

⁹ Die Benennung ergibt sich aus der fortlaufenden Nummerierung der Positionen, die nach dem Muster der amtlichen Statistik zum Finanzierungssaldo führen. Der unbereinigte Finanzierungssaldo trägt die fortlaufende Nummerierung 33.

Abbildung 2: Finanzierungssalden des Landes und der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern 2008-2015

Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt, Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern.

Eine besondere Rolle spielen in diesem Zusammenhang die Sonderhilfen, die auf den Kommunalgipfeln 2013 (100 Mio. Euro) und 2014 (160 Mio. Euro) verhandelt wurden und zwischen 2014 und 2017 zur Auszahlung kommen.¹⁰ Für die Jahre 2014 und 2015 wurden daraus bereits 80 Mio. Euro bzw. 70 Mio. Euro realisiert.¹¹ In der obenstehenden Abbildung ist der mögliche Wirkungsweg dieser Sonderhilfen illustriert. Wenn angenommen wird, dass die Mittel nicht geflossen wären, hätte das Land jeweils höhere Überschüsse generieren können, während die Kommunen im Jahr 2014 ein Defizit bzw. im Jahr 2015 einen deutlich geringeren Überschuss erwirtschaftet hätten. Wichtig bei dieser Vergleichsrechnung ist die Unterstellung, dass die Kommunen keinerlei zusätzliche Ausgaben aus den Sonderhilfen finanziert haben bzw. bereits geplante Konsolidierungsschritte trotz der Sonderhilfen unverändert fortgeführt worden sind. Die Sonderhilfen dienen in diesem Fall der reinen Saldenverbesserung. Wird diese sehr apodiktische Annahme verstoßen, wurden also aus den Sonderhilfen auch zusätzliche Ausgaben getätigt, können die Vergleichssalden nicht ohne Weiteres als Informations- und Rechengrundlage für die Überprüfung des Kommunalen Finanzausgleichs genutzt werden. Um die möglicherweise ergebniskritische Rolle der Sonderhilfen angemessen zu würdigen, werden die Ausführungen zur vertikalen Dotationsfrage des Kommunalen Finanzausgleichs jeweils um Darstellungen ergänzt, die davon ausgehen, dass die Mittel nicht geflossen wären.

Im Vergleich mit den übrigen Flächenländern fällt auf, dass die Situation simultaner Überschüsse auf Landes- und Kommunalebene im Zeitraum 2008 bis 2014 für alle fünf ostdeutschen Flächenländer charakteristisch war (Abbildung 3). Lediglich das Land Sachsen-Anhalt wies im Durchschnitt einen knapp unausgeglichene Saldo auf.¹² Im weiter zurückreichenden Zeitraum 2001 bis 2007 wurde diese

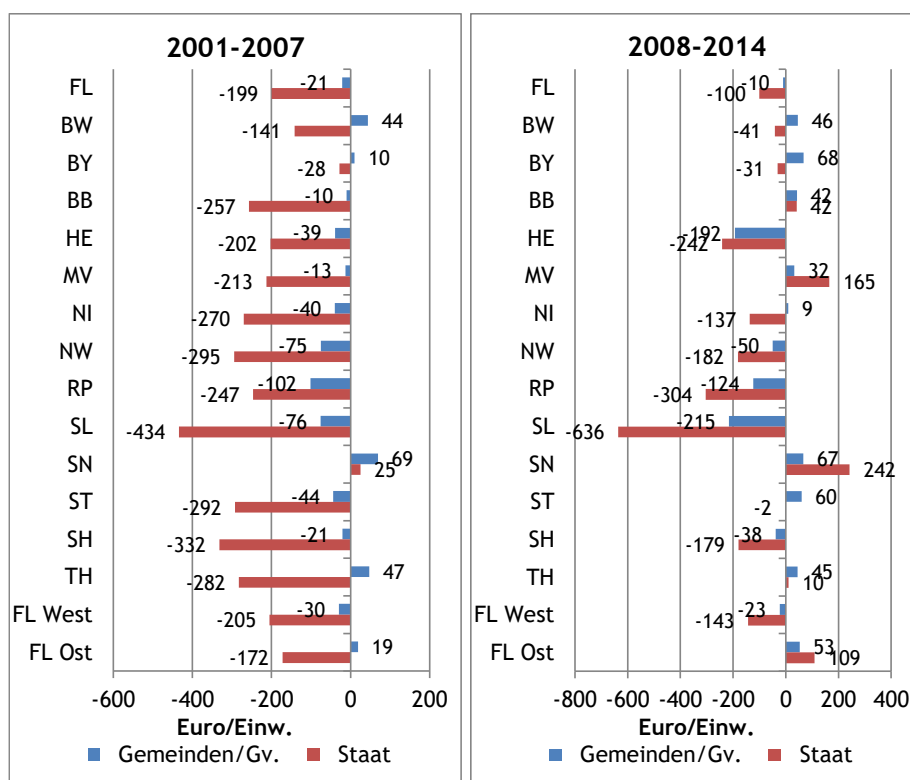
¹⁰ Weitere Sonderhilfen, z. B. für Asylbewerberleistungen oder zur Konsolidierungsunterstützung sowie das Vorziehen von Abrechnungsbeträgen wurde nicht nach diesem Muster bereinigt, da Aufwand und Nutzen in keinem sachgerechten Verhältnis stehen.

¹¹ 2016 kommen weitere 70 Mio. Euro zur Auszahlung, 2017 sind es abschließend 40 Mio. Euro.

¹² In allen Länderergebnissen weisen die Jahre 2009 und vor allem 2010 erhebliche Defizite aus, welche in den Folgejahren durch Überschüsse kompensiert wurden. Lediglich in Sachsen-Anhalt konnte der Landeshaushalt infolge erhöhter Leistungen für die Kommunen (sog. Stark-Pakete) erst später Überschüsse ausweisen.

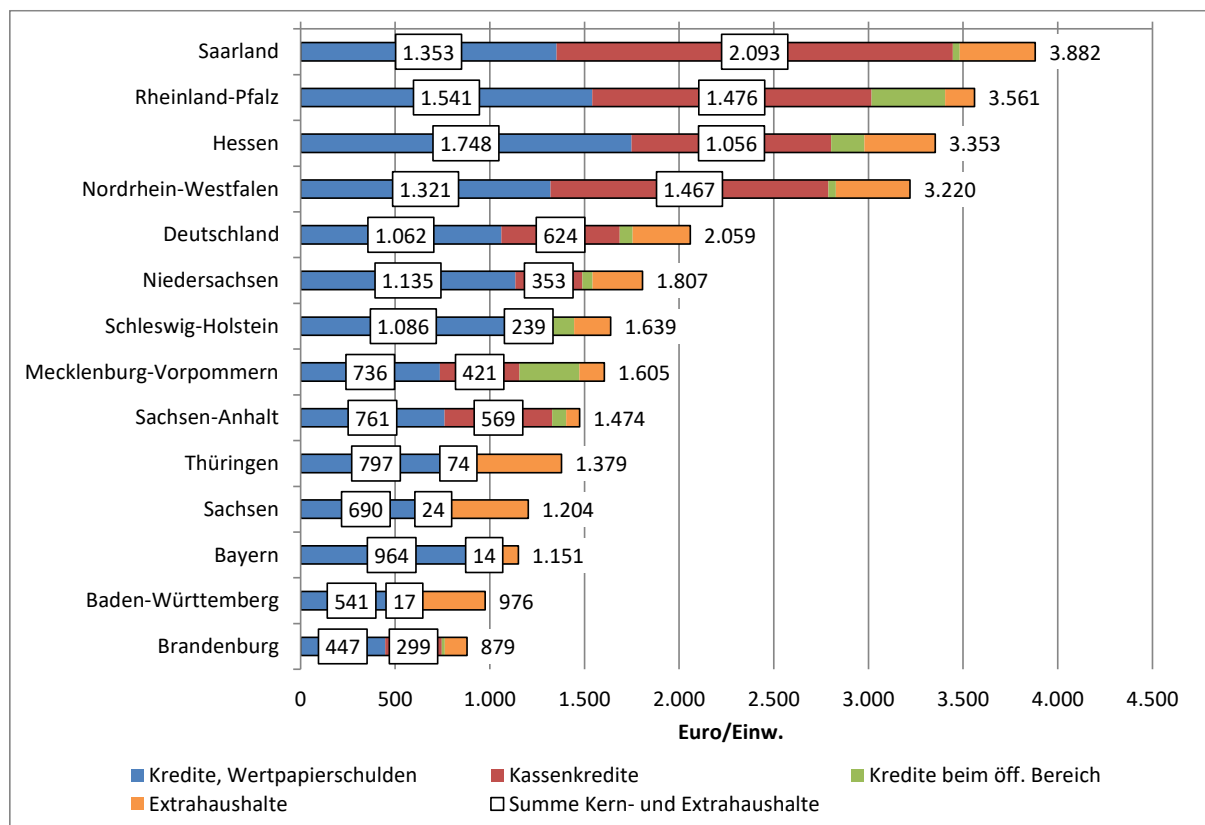
Situation nur in Sachsen erreicht. In Mecklenburg-Vorpommern ergaben sich wie in den meisten übrigen Flächenländern beiderseitige Defizite. Diese Feststellung ist besonders mit Blick auf das rechts- und finanzwissenschaftliche Schrifttum (Aufsätze und Gutachten) zum Kommunalen Finanzausgleich bedeutsam. Die Publikationen der vergangenen Jahre beziehen sich zu einem guten Teil auf eine Defizitsituation der Gemeindeebene. Gleiches gilt auch für prägende Urteile der Verwaltungs- und Verfassungsgerichte. Viele Argumentationslinien lassen sich allerdings nicht ohne weiteres auf eine Situation mit Finanzierungsüberschüssen (auf beiden Ebenen) übertragen. Insbesondere allgemeine Verweise auf eine Schieflage oder Anspannung der kommunalen Finanzlage vermögen angesichts der Datenlage nicht für alle Länder bzw. für alle Zeiträume zu überzeugen. Auch Urteile bezüglich der Möglichkeiten freiwillige Aufgaben wahrzunehmen, müssen räumlich und zeitlich differenziert gefällt werden. Entsprechende Verweise auf diese Ausgangssituation werden vor allem bei der Detailbetrachtung der vertikalen Ausgleichsfragen einbezogen.

Abbildung 3: Durchschnittliche Finanzierungssalden der kommunalen und Landesebene 2001-2014



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Im bundesweiten Vergleich sind die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern unterdurchschnittlich verschuldet. Im Jahr 2015 belief sich der Schuldenstand nach der Systematik des Statistischen Bundesamtes auf rund 1.600 Euro je Einwohner und damit rund 450 Euro/Einw. weniger als im Bundesdurchschnitt aller Kommunen. Darunter befinden sich jedoch auch Schulden der Extrahaushalte, die für das vorliegende Gutachten außer Betracht bleiben, sowie Schulden innerhalb des öffentlichen Bereichs. Gegenüber dem Kreditmarkt belaufen sich die investiven und Kassenkredite auf insgesamt 1.157 Euro/Einw., was im ostdeutschen Vergleichsmaßstab immer noch einen erhöhten Wert darstellt.

Abbildung 4: Kommunale Verschuldung im bundesweiten Vergleich 2015

Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

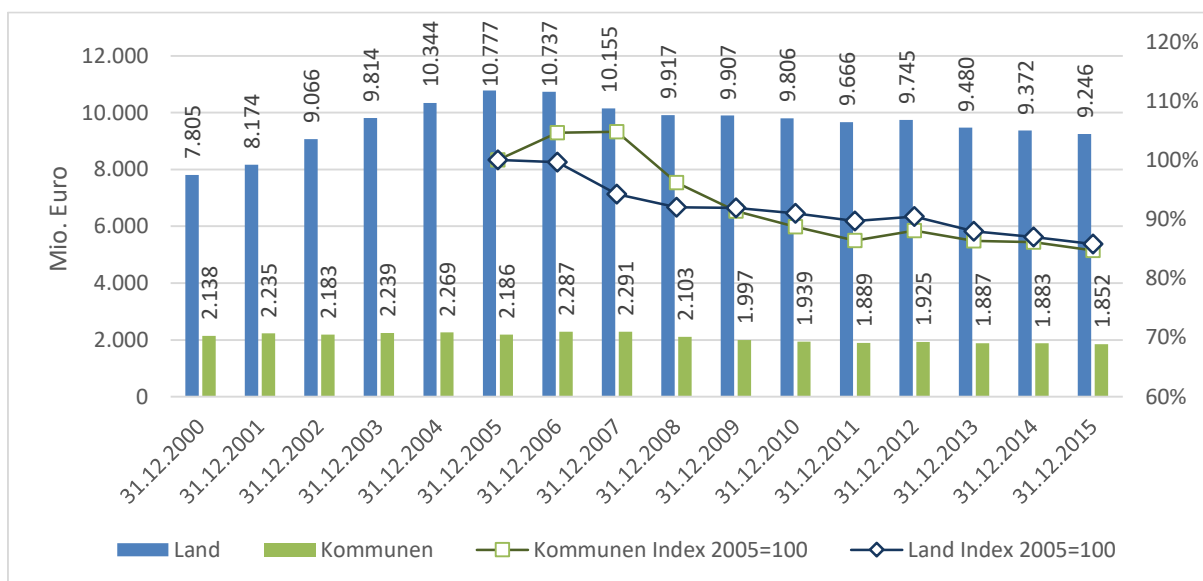
Die Schuldenentwicklung ist jedoch durch einen deutlichen Abbaupfad gekennzeichnet. Seit dem Jahr 2005 haben die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern rund 15 % ihres Schuldenstandes¹³ abgebaut (Abbildung 5). Auch die Schulden des Landes beschreiben, auf einem höheren Niveau, einen deutlichen Negativtrend, der für den Zeitraum zwischen 2005 und 2015 ebenfalls einen Abbau der Verschuldung am Kapitalmarkt um 15 % zeigt. Es kann demnach eine gleichmäßige Entschuldung beider Ebenen in den vergangenen 10 Jahren festgestellt werden.

Die jüngere Vergangenheit ist insbesondere für den Landeshaushalt durch das Abschmelzen der Solidarpaktmittel geprägt.¹⁴ Entsprechend war die Einnahmenentwicklung des Landes seit 2009 durch diesen Rückgang gedämpft. Das Land muss auch aktuell noch seine Steuereinnahmen um rund 2,3 % jährlich steigern, allein um die degressiv ausgestalteten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zu kompensieren. Nur darüber hinaus gehende Steuermehreinnahmen können tatsächlich ausgabewirksam eingesetzt werden. An dieser Stagnation der Landeseinnahmen sind die Kommunen beteiligt - regelgebunden über den Gleichmäßigkeitsgrundsatz und auch durch (geminderte) Zuweisungen aus den einzelnen Fachressorts.

Auf der kommunalen Ebene ist im analysierten Zeitraum eine Vielzahl be- und entlastender Einflussfaktoren festzustellen. Die Entwicklung der kommunalen Soziallasten ist in diesem Zusammenhang zu nennen, wobei die Dynamik der verbleibenden Nettolasten (Bruttoausgaben abzüglich Bundesbeteiligung) durch die positive Entwicklung am Arbeitsmarkt sowie die schrittweise Übernahme der Grundversicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund gebremst wurde.

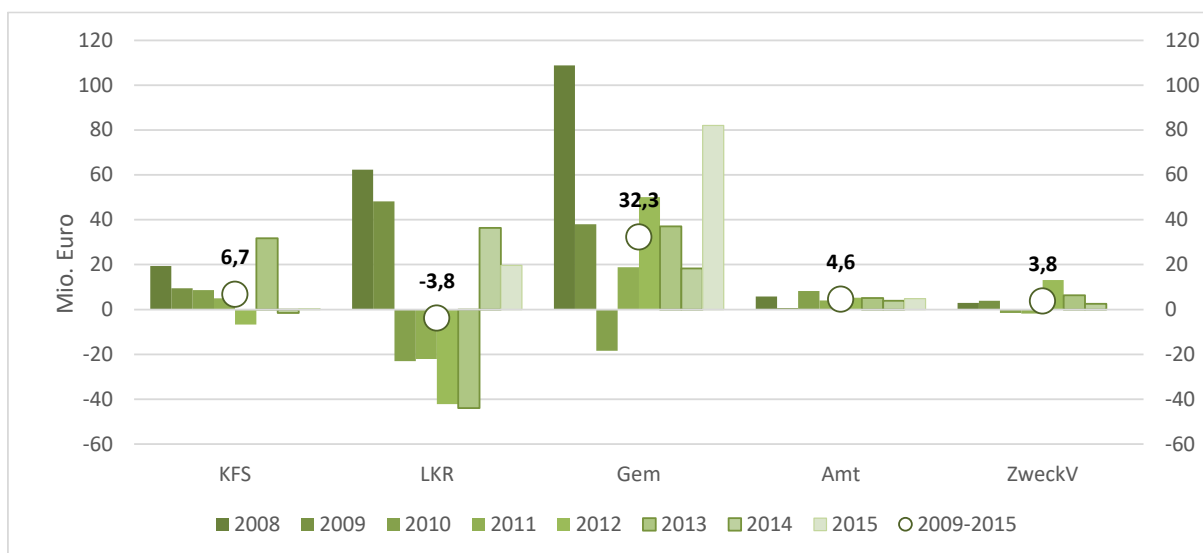
¹³ Schulden beim nichtöffentlichen Bereich (Kreditmarktschulden, Kassenkredite, Anleihen). Die Schulden beim öffentlichen Bereich sowie die Verschuldung der Extrahaushalte und sonstigen FEU kann aufgrund des abweichenden Erfassungskonzepts nicht als Datenreihe ab 2005 dargestellt werden.

¹⁴ Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen gem. § 11 Abs. 3 FAG (Bund).

Abbildung 5: Schuldenentwicklung der Kommunen und des Landes in Mecklenburg-Vorpommern 2000-2015

Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Beide Ebenen haben gleichermaßen die Herausforderungen des demographischen Wandels anzunehmen. Ebenso wie beide Ebenen die Effekte der Wirtschafts- und Finanzkrise 2009 sowie die konjunkturpolitischen Gegenmaßnahmen gemeinsam bewältigt haben. Im Jahr 2015 war zudem der starke Zustrom von Schutzsuchenden prägend für die Finanzen beider Ebenen. Da jedoch angesichts der zwischenzeitlichen Abschwächung von einem Einzeleffekt mit begrenzter zeitlicher Wirkungsdauer ausgegangen werden kann, sollen die fiskalischen Wirkungen auf die Kommunen kein expliziter Gegenstand des Gutachtens sein.¹⁵

Abbildung 6: Entwicklung der Finanzierungssalden* der kommunalen Gruppen in Mecklenburg-Vorpommern 2008-2014.

* Abgrenzung: X42 (Bereinigter Finanzierungssaldo nach oben genannten Modifikationen).

Quelle: Eigene Darstellung, Eigene Berechnungen, Daten: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern.

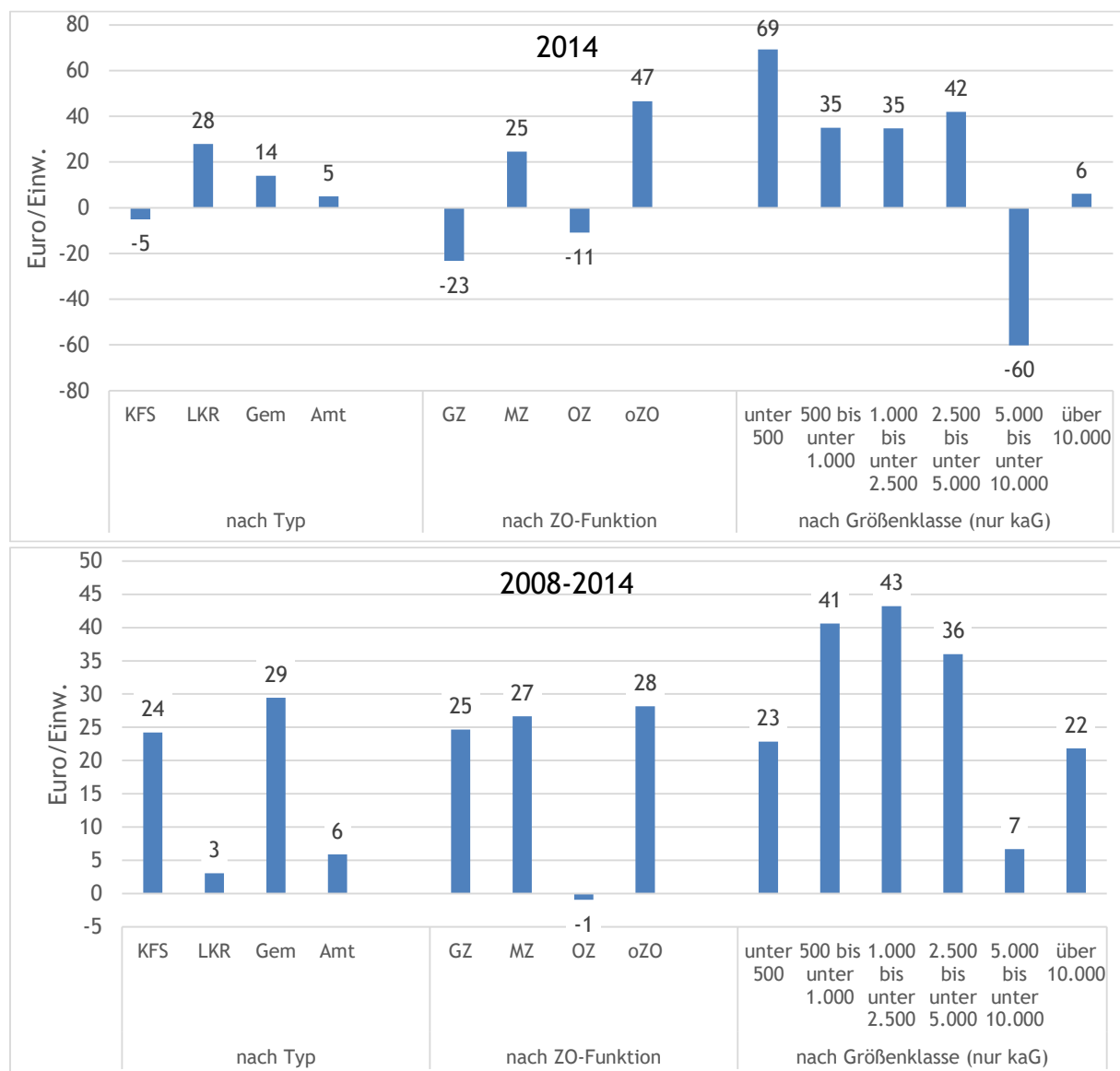
¹⁵ Außerdem liegen die kommunalen Belastungen in Mecklenburg-Vorpommern deutlich niedriger als in anderen Ländern, da eine vollständige Beteiligung des Landes an den Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erfolgt; vgl. Lenk/Hesse/Diesener/Woitek (2016).

Ein genauerer Blick auf die kommunale Finanzlage nach Gruppen zeigt, dass die Finanzierungsüberschüsse der letzten Jahre nicht gleichmäßig verteilt waren. Während Ämter und Zweckverbände ihrem Charakter entsprechend durchgängig geringe Finanzierungsüberschüsse erzielten (nach der oben beschriebenen Abgrenzung), zeigten die übrigen Gruppen starke Bewegungen im Zeitablauf. Die kreisfreien Städte (bis 2010 einschließlich der zwischenzeitlich „eingekreisten“ Städte) konnten ebenfalls im Durchschnitt geringe Überschüsse erwirtschaften, was jedoch maßgeblich auf einen positiven Sondereffekt in der Hansestadt Rostock im Jahr 2013 zurückzuführen ist. Sonst läge der Saldo deutlich niedriger an der Nulllinie. Die Landkreise hatten zwischen 2010 und 2013 erhebliche Defizite zu verzeichnen, was sich im durchschnittlich negativen Saldo ausdrückt. Die kreisangehörigen Gemeinden konnten dagegen mit Ausnahme des durch die Finanzkrise geprägten Jahres 2010 zum Teil recht deutliche Überschüsse erzielen. Bereits diese recht grob aufgelöste Darstellung zeigt, dass sich die Diskussion um den Kommunalen Finanzausgleich keinesfalls auf die vertikalen Aspekte beschränken kann. Offenbar existieren im Land erhebliche Divergenzen zwischen den kommunalen Gruppen, die Eingang in die horizontale Analyse zu finden haben.

Der beschriebene Finanzierungssaldo lässt sich auch nach weiteren Merkmalen differenzieren. Da im weiteren Verlauf der Oberkapitel 2 und 3 insbesondere Effekte für Städte und Gemeinden verschiedener Einwohnergrößenklassen sowie unterschiedlicher zentralörtlicher Einordnung¹⁶ eine Rolle spielen, werden ihre Finanzierungssalden in Abbildung 7 differenziert betrachtet.

Hierbei ist einerseits das Jahr 2014 als jüngstes mit Jahresrechnungsdaten darstellbares Jahr relevant, auf welchem eine Vielzahl von Berechnungen sowohl im vertikalen als auch im horizontalen Gutachtenteil basiert. Andererseits werden die durchschnittlichen Ergebnisse der Jahre 2008-2014 dargelegt, um die strukturelle Lage der verschiedenen Teilgruppen bewerten zu können. Dies ist der maximale Zeitraum, auf den sich die Berechnungen im Gutachten beziehen. Aus der Doppelabbildung ist erkennbar, dass die positiven Gesamtergebnisse nicht gleichmäßig verteilt sind. Die Landkreise hatten zwar 2014 ein vergleichsweise gutes Jahr, im Gesamtzeitraum konnten sie jedoch nur einen Finanzierungssaldo knapp oberhalb der Nulllinie realisieren. Demgegenüber waren die kreisfreien Städte 2014 im Defizit, seit 2008 konnten aber durchschnittlich Überschüsse erwirtschaftet werden. Die kreisangehörigen Gemeinden sind in beiden Betrachtungsweisen im positiven Bereich. Differenziert nach zentralörtlichen Funktionen zeigt sich eine relative Schwäche der Oberzentren gegenüber den anderen Gruppen. Bemerkenswert ist auch, dass die Gruppe der Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionen die besten Finanzierungsergebnisse aller Teilgruppen erzielt. Dass kleinere Gemeinden keine schlechtere Gesamtfinanzlage aufweisen als größere Städte und Gemeinden ist auch aus der Differenzierung nach Einwohnerklassen zu erkennen. Hier zeigt sich besonders für 2014, dass größere Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohnern (2014: 49 kreisangehörige Städte und Gemeinden, in denen insgesamt rund 640.000 Menschen leben) schlechtere Finanzierungssalden aufweisen als die kleineren Gemeinden. Eine Analogie „kleine Gemeinden gleich schlechtere Finanzlage“ muss daher vor dem Hintergrund der Daten zurückgewiesen werden.

¹⁶ Zum Konzept der Zentralen Orte und der Einordnung der Gemeinden Mecklenburg-Vorpommerns siehe Kapitel 1.6.

Abbildung 7: Finanzierungssaldo nach kommunalen Teilgruppen in Mecklenburg-Vorpommern 2014 sowie 2008-2014 in Euro/Einwohner

* Abgrenzung: X42 (Bereinigter Finanzierungssaldo nach oben genannten Modifikationen).

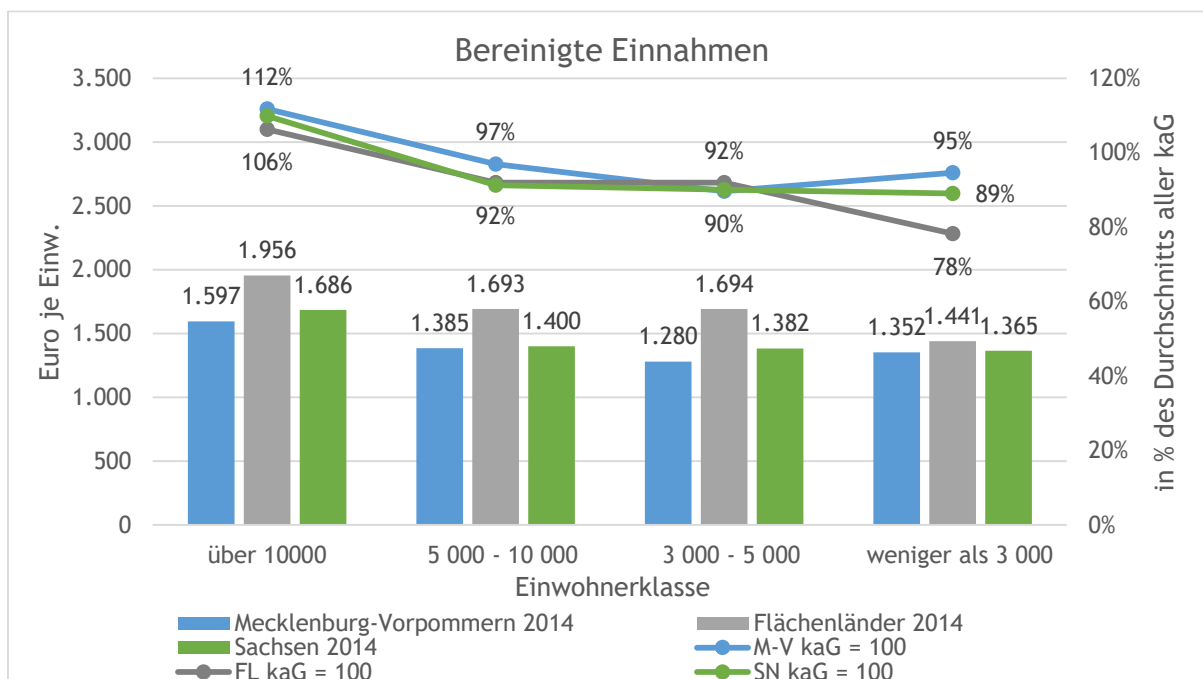
Quelle: Eigene Darstellung, Eigene Berechnungen, Daten: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern.

Um die Rolle der kleineren Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern noch etwas genauer zu bewerten, wird ein vertiefter Blick auf die Einnahmenausstattung geworfen. Es soll der Frage nachgegangen werden, wie die einnahmeseitige Ausstattung der kleineren Gemeinden gegenüber den größeren zu bewerten ist. Da in Mecklenburg-Vorpommern die überwiegende Mehrzahl der Gemeinden weniger als 3.000 Einwohner aufweist, ist diese Gruppe von besonderem Interesse. Die Ausstattung in Euro je Einwohner ist jedoch nur bedingt für einen direkten Vergleich geeignet (Abbildung 8, Säulen): In den Ländern herrschen insgesamt unterschiedliche Einnahmenniveaus der kommunalen Ebene, die unter anderem auf unterschiedliche Kommunalisierungsgrade und unterschiedliche Gesamtleistungen der Länder an die kommunale Ebene zurückzuführen sind.¹⁷ Für die Bewertung zwischen den Größenklassen ist daher eher die relative Position der Größenklassen zum Durchschnitt aller kreisangehörigen Gemeinden (kaG) ein geeigneter Maßstab. Hieraus ist erkennbar, welche Spreizung innerhalb des Lan-

¹⁷ Die Kommunalisierungsgrade werden im Kapitel 2.2.1.3 untersucht. Daraus ergibt sich ein leicht unterdurchschnittlicher Wert für Mecklenburg-Vorpommern und in der Folge keine relative Unterausstattung der Kommunen. Die Gesamtleistungen des Landes liegen an der Spitze aller Länder, wie im Kapitel 2.2.1.2 ausgeführt wird.

des entlang der Einwohnerklassen herrscht (Abbildung 8, Linien). Als Vergleichswerte werden die Verhältnisse in Sachsen (SN) und die im gesamten Bundesgebiet (FL) kontrastiert. Hieraus wird ersichtlich, dass die kleinen Gemeinden¹⁸ in Mecklenburg-Vorpommern relativ wesentlich besser ausgestattet sind als im Durchschnitt aller Flächenländer. Während die Gemeinden mit weniger als 3.000 Einwohnern bundesweit lediglich 78 % der durchschnittlichen Bereinigten Einnahmen zur Verfügung haben, sind es in Mecklenburg-Vorpommern 95 %. Auch gegenüber dem Vergleichswert aus Sachsen ist eine bessere relative Ausstattung der kleinsten Gemeinden festzustellen. Bemerkenswert ist im Besonderen, dass die Ausstattung der kleinsten Größenklasse im Durchschnitt sogar etwas höher liegt als die der Gemeinden mit 3.000–5.000 Einwohnern. Während in den Vergleichsräumen ein mehr oder weniger lineares Gefälle in Verbindung mit der Einwohnerzahl konstatiert werden kann, wird in Mecklenburg-Vorpommern ein U-förmiger Verlauf beschrieben. Die Differenz von nur wenigen Prozentpunkten mag auf den ersten Blick als geringfügig erscheinen, ein Prozentpunkt entspricht jedoch rund 14 Euro/Einw., sodass sich die Differenz zum sächsischen Vergleichswert auf rund 81 Euro/Einw. beläuft. Insgesamt kann also die These nicht gestützt werden, dass die kleinen Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern insgesamt unterausgestattet sind. Sie verfügen auf die Verhältnisse des Landes bezogen sogar über eine umfangreichere Ausstattung als kleine Gemeinden im Bundesdurchschnitt oder im Vergleich zu Sachsen.

Abbildung 8: Bereinigte Einnahmen der kreisangehörigen Gemeinden 2014 im Vergleich



Quelle: Eigene Darstellung, Eigene Berechnungen, Daten: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern, Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Statistisches Bundesamt.

Der hier beschriebene Finanzierungssaldo lässt sich gemeinde- und aufgabendifferenziert berechnen. Es ergibt sich für die Aufgaben der Hauptproduktbereiche 1-5 ein **Zuschussbetrag**¹⁹, der durch die Überschüsse des Hauptproduktbereichs 6 (vor allem Einnahmen aus Steuern und allgemeinen Zuweisungen) gedeckt werden muss. Werden die Zuschussbeträge über alle Aufgaben und alle kommunalen Einheiten hinweg saldiert, ergibt sich der dargestellte Finanzierungssaldo.

¹⁸ Um die Vergleichbarkeit mit den bundesweiten Jahresrechnungsdaten herzustellen, konnte die Gruppe der Gemeinden unter 3.000 Einwohnern nicht tiefer gegliedert werden.

¹⁹ Die ebenfalls übliche Formulierung „Zuschussbedarf“ wird weitgehend vermieden, um nicht zu suggerieren, es handle sich um objektiv bestimmbare Bedarfe. Zuschussbeträge sind zahlungsorientierte Größen, die den tatsächlichen Fluss der Ausgaben und Einnahmen nachvollziehen, aber keine unmittelbaren Rückschlüsse auf die Bedarfsgerechtigkeit zulassen. Mit der Problematik der Bedarfsbestimmung beschäftigt sich ausführlich Kapitel 2.2.1. In einigen Passagen ist dennoch von Zuschussbedarfen die Rede, wenn der Begriff in den Originalquellen verwendet wurde.

Durch die vergangenheitsorientierte Betrachtung der amtlichen Jahresrechnungs- und Kassenstatistik kann jedoch nicht der Gegebenheit Rechnung getragen werden, dass sich die Plansituation in vielen Haushalten deutlich schlechter darstellt. Während des Bearbeitungszeitraums des Gutachtens hat sich herausgestellt, dass sowohl für die kommunale als auch für die Landesebene in Mecklenburg-Vorpommern regelmäßig die Ist-Daten des Haushaltsvollzugs deutlich positiver ausgefallen sind als es nach den Plandaten der Fall gewesen wäre. Es wurde demnach oft von sehr konservativen/pessimistischen Ausblicken ausgegangen, die Finanzlage stellte sich nachträglich aber positiver dar. Auch am aktuellen Rand mehrten sich Hinweise auf mangelnde finanzielle Leistungsfähigkeit vieler Kommunen in den Plandaten, während für die kommunale Gesamtheit angesichts der bisherigen Entwicklung 2016 und des positiven Ausblicks auf die kommenden Jahre keine ausgeprägten Negativszenarien zu erwarten sind. Der Bewertung von Plandaten durch einen externen Gutachter sind jedoch sehr enge Grenzen gesetzt. Das vorhandene Instrumentarium (z. B. das Frühwarnsystem RUBIKON) deckt den Informations- und Datenbedarf nur sehr unvollständig ab, die Planung wird zudem durch eine Vielzahl endogener und exogener Einflussfaktoren beeinträchtigt. Daher kann eine finanzwissenschaftliche Begutachtung ihren Schwerpunkt nur in der Analyse von abgesicherten Ist-Daten haben. Allein im Zeitraum seit der Auftragserteilung an die Gutachter haben sich nicht wenige Entwicklungen ergeben, die selbst bei einer ausführlichen Planung kaum vorhersehbar gewesen waren, z. B. unvorhergesehene Steuermehreinnahmen durch die Konjunkturlage, ausbleibende Steuerreform, Tarifstreitigkeiten Erzieher, Niedrigzinsphase, Einigung Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Flüchtlingsaufnahme.

Das Gutachten kann daher keine belastbaren *absoluten* Prognosen über die Finanzlage und die Entwicklung der Finanzausgleichsleistungen des Landes sowie interkommunale Entwicklungstendenzen bieten. Es findet sich jedoch eine Vielzahl *bedingter* Prognosen, d. h. Voraussagen unter definierten Annahmen.

Die im Gesetzgebungsprozess befindliche Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020 gibt zugleich Anlass zu zurückhaltendem Optimismus. Das Land Mecklenburg-Vorpommern hat voraussichtlich mit erheblichen Mehreinnahmen zu rechnen, an denen nach geltendem FAG (auf Basis des GMG) auch die Kommunen zu beteiligen sind. Daher wird das vorläufige Einigungsergebnis im Abschnitt 1.1.3 gewürdigt.

1.1.2 RECHTSPRECHUNG UND VERFASSUNGSRECHTLICHE GRUNDLAGEN

In Artikel 28 Abs. 2 GG findet das Recht der kommunalen Selbstverwaltung seine verfassungsrechtliche Entsprechung. Landesverfassungsrechtlich ist hierbei Artikel 72 Abs. 1 Landesverfassung Mecklenburg-Vorpommern (LV-MV) einschlägig. Zum Recht auf kommunale Selbstverwaltung kommt hier zudem die Pflicht der Kommunen, „im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit (...) in ihrem Gebiet alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.“²⁰ Die Selbstverwaltungsgarantie der Art. 3 Abs. 2 und Art. 72 LV-MV konkretisiert für das Land Mecklenburg-Vorpommern die in Art. 28 GG enthaltene bundesverfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung und hat nach Zweck und Entstehungsgeschichte jedenfalls denselben Mindestgehalt wie Art. 28 Abs. 1 Satz 2 und 3 sowie Abs. 2 GG.²¹ Die Regelungen umfassen auch Gemeindeverbände sowie die Landkreise. Weiterhin führt Artikel 28 Abs. 2 Satz 3 GG aus: „Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle.“ Die Gewährleistung dieses Rechts umfasst demnach explizit auch eine angemessene finanzielle Ausstattung. Dem folgt auch die Finanzgarantie der Landesverfassung Mecklenburg-Vorpommern aus Artikel 73 Abs. 1 LV-MV nachdem den Gemeinden neben den Realsteuereinnahmen auch Anteile aus staatlichen Steuern zuzuweisen sind.

Artikel 73 Abs. 2 LV-MV ergänzt diese Vorgabe zudem um eine Ausgleichskomponente: „Um die Leistungsfähigkeit steuerschwacher Gemeinden und Kreise zu sichern und eine unterschiedliche Belastung

²⁰ Vgl. Art. 72 (1) LV-Mecklenburg-Vorpommern.

²¹ Vgl. Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern (2012): 33/10, Rn. 65.

mit Ausgaben auszugleichen, stellt das Land im Wege des Finanzausgleichs die erforderlichen Mittel zur Verfügung“.²² Zudem besteht bei dieser verfassungsrechtlichen Regelung eines Finanzausgleichs nicht nur ein Bezug zur finanziellen Leistungsfähigkeit (Einnahmenseite), sondern auch zur unterschiedlichen Belastung (Ausgaben). Hierin findet sich der entsprechende verfassungsrechtliche Zusammenhang zur Verankerung eines Ausgleichs von bedarfsbegründenden, aufgabenseitigen Sonderstatbeständen (zum Beispiel in Form von Vorwegabzügen, Pauschalbeträgen oder Nebenansätzen). Mit den Regelungen des Finanzausgleichsgesetzes will der Landesgesetzgeber dieser verfassungsrechtlichen Verpflichtung entsprechen und diese Regelungen als Instrument der „Gewährleistung der Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung“ der Kommunen verstanden wissen.²³

Das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern hat wie zahlreiche andere Landesverfassungsgerichte die bestehenden, aus dem Verfassungsrecht abgeleiteten Regelungen regelmäßig auch einer gerichtlichen Überprüfung unterzogen.²⁴ „Die Verfassung schreibt damit einen kommunalen Finanzausgleich vor, der sowohl vertikal - zwischen dem Land und den Kommunen - als auch horizontal - unter den Kommunen - stattfindet.“²⁵ **„Bei der einfachgesetzlichen Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs hat der Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum.“**²⁶ Dies gilt insoweit, als dass es interkommunal zu keiner Ungleichbehandlung in Form von sachwidrigen Benachteiligungen/Bevorzugungen kommen darf. Im Rahmen systemgerechter, nachvollziehbarer und vertretbarer Einschätzungen bleibt dem Gesetzgeber dabei ein entsprechender Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum.²⁷ Der Ausgleich kann dabei explizit auch horizontal zwischen den Gemeinden ausgestaltet sein.²⁸

Die Kommunale Selbstverwaltung wird dabei als institutionelle Garantie der Kommunen in ihrer Gesamtheit verstanden, die sowohl durch den bestimmten Modus der Eigenverantwortung, als auch durch den sachlichen Geltungsbereich der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft bestimmt ist.²⁹ Das Landesverfassungsgericht folgt in diesem Vorrang der gemeindlichen Aufgabenträgerschaft für alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft und dem so verstandenen Subsidiaritätsprinzip auch dem vom Bundesverfassungsgericht geformten Begriff des „dezentralen Aufgabenverteilungsprinzips“.³⁰ „Das dezentrale Aufgabenverteilungsprinzip bewirkt eine im Zweifel gemeindliche Aufgabenzuständigkeit und begründet in der Folge eine gemeindliche Ausgabenlast.“³¹

Gleichzeitig ergibt sich daraus - „auch in Ansehung der Verteilung knapper finanzieller Ressourcen“³² - kein Vorrangprinzip zugunsten der gemeindlichen Ebene. Der Finanzbedarf der Kommunen sei demnach nicht gewichtiger, als jene anderer (höherstufiger) Verwaltungsträger. **„Die Gleichwertigkeit der Ebenen und damit ihrer Aufgaben“**³³ ist auch für das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-

²² Art. 73 (2) LV-Mecklenburg-Vorpommern.

²³ Vgl. Landtag Mecklenburg-Vorpommern (1999): Drs. 3/666.

²⁴ Vgl. insb. LVerfG 13/02, LVerfG 1/05, LVerfG 10/10, LVerfG 33/10.

²⁵ Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern (2012): 33/10, Rn. 67.

²⁶ Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern (2006): 01/05 u.a.

²⁷ Ebenda.

²⁸ Vgl. Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern (2012): 33/10, Rn. 72: „Der Finanzausgleich soll auf eine Angleichung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden hinwirken. Diesem Zweck entspricht es nicht nur, wenn der Gesetzgeber innerhalb des vertikalen Ausgleichs die Höhe der Zuweisungen grundsätzlich an Finanzkraft und Bedarf der Gemeinden orientiert und besonders finanzkräftige Gemeinden von den Zuweisungen ganz ausschließt, sondern auch, wenn er darüber hinaus bei den abundanten Gemeinden als Ausdruck eines horizontalen Ausgleichs einen Teil der Finanzkraft abschöpft und die hieraus resultierenden Einnahmen durch Zufluss zur Finanzausgleichsmasse allen Gemeinden zu Gute kommen lässt.“

²⁹ Vgl. Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern (2006): 01/05 u.a.

³⁰ Vgl. Bundesverfassungsgericht (1988): Beschluss vom 23. November 1988 - 2 BvR 1619/83 u.a. - BVerfGE 79, 127.

³¹ Bundesverwaltungsgericht (2013): Urteil, 8 C 1/12, Rn. 17.

³² Ebenda.

³³ Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern (2006): 01/05 u.a., Leitsätze 3-5: „(3) Dem Recht der Kommunen auf eine angemessene Finanzausstattung, das die Landesverfassung gewährleistet, ist genügt, wenn sie aufgabenadäquat ist, wenn ferner die Aufgaben des Landes einerseits und diejenigen der Kommunen andererseits als grundsätzlich gleichwertig behandelt werden und wenn den Kommunen eine Mindestfinanzausstattung zukommt, die für ein Minimum von freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben ausreicht. (4) Die Mindestfinanzausstattung ist nicht allgemein quantifizierbar. Sie lässt sich nur im Wege einer wertenden Betrachtung ermitteln. (5) Das Recht auf Mindestfinanzausstattung besteht in den Grenzen der Leistungsfähigkeit des Landes.“

Vorpommern Richtschnur zur Bestimmung einer ausgewogenen Verteilung der Finanzmittel zwischen Land und Kommunen. Gleichwohl ist mit der Pflicht zur finanziellen Ausgestaltung des Strukturprinzips der Kommunalen Selbstverwaltung auch eine Pflicht des Landesgesetzgebers zur Förderung der Kommunalen Selbstverwaltung verbunden.³⁴

Zur grundsätzlichen Gleichwertigkeit der Aufgaben und damit der Ausgaben der Ebenen kommt allerdings - ebenfalls in den Grenzen der Leistungsfähigkeit des Landes - eine Mindestfinanzausstattung der Kommunen hinzu, die es ihnen ermöglicht, „ein Minimum an freiwilligen Aufgaben der Selbstverwaltung zu erfüllen. Die Mindestfinanzausstattung, die eine derartige Betätigung noch ermöglicht, bildet die zwingend einzuhaltende Untergrenze der angemessenen Finanzausstattung.“³⁵ Diese sei - wie auch eine Bedarfsbestimmung - nicht allgemein (etwa im Wege einer auf das Haushaltsvolumen bezogenen Quote) quantifizierbar, sondern müsse im Wege einer wertenden Betrachtung ermittelt werden. Hierbei sind auch die Handlungsmaxime Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Eigenverantwortlichkeit zur berücksichtigen. Eine im Sinne der Landesverfassung „angemessene“ Finanzausstattung müsse zudem aufgabenadäquat sein, wobei sich die Ausgaben nach den Aufgaben richten.

Das Gericht erkennt dabei die Schwierigkeiten bei der Bestimmung einer aufgabenadäquaten, nach freiwilligen und pflichtigen Aufgaben differenzierten angemessenen Finanzausstattung ebenso an, wie die Maßstäbe einer „wertenden Betrachtung“ bezogen auf die Mindestfinanzausstattung. Das Landesverfassungsgericht schätzt dabei ein, dass die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern noch hinreichend freiwillige Aufgaben der Selbstverwaltung wahrnehmen können und zieht hierzu den Vergleich der pro-Kopf-Finanzausstattung der Kommunen anderer Länder sowie die Gesamtausgaben für die Wahrnehmung von Selbstverwaltungsaufgaben als Maßstäbe heran. Im Verhältnis zwischen Land und Kommunen sieht es insbesondere bei der Verteilung zurückgehender Gesamteinnahmen dem Grunde nach eine Verteilungssymmetrie zwischen Land und Kommunen als geboten an.³⁶

Bezogen auf den Gleichmäßigkeitsgrundsatz (GMG) konstatiert das Gericht, dass dieser „ein geeignetes Instrument zur Sicherung einer angemessenen Finanzausstattung der Kommunen“ sei.³⁷ Dieser berücksichtige zudem hinreichend sowohl die Gleichwertigkeit der Aufgaben beider Ebenen, sowie im Falle rückläufiger Finanzmittel auch die gebotene Verteilungssymmetrie. Allerdings setze der Gleichmäßigkeitsgrundsatz bei der Verteilung der Einnahmen auf die Ebenen an. Diese seien aber nicht das bestimmende Verteilungsprinzip. Vielmehr sei ein bestimmter Ausgangspunkt vorzusehen, der einen Bezug zu Gewicht und Umfang der Aufgaben und der mit diesen verbundenen Ausgaben zu haben hat. Dieser sei auch bei der Fortschreibung des GMG einzuhalten und regelmäßig zu überprüfen.³⁸ Dabei könnte zwischenzeitlich von der Annahme ausgegangen werden, dass sich Einnahmen und Ausgaben gleichlaufend entwickeln und sich etwaige Änderungen in der Aufgabenbelastung im Allgemeinen nicht plötzlich ergeben. Dies habe mithin den Vorteil von Transparenz und Berechenbarkeit.³⁹ Die regelmäßige Überprüfung und die Revisionsoffenheit der Regelungen des GMG ist demnach ein weiterer Wesensbestandteil, um eine angemessene Finanzausstattung sicherzustellen. „Die Überprüfung muss darauf angelegt sein, ein realistisches Bild über die Aufgaben und die aus ihrer Erfüllung folgenden Ausgaben zu gewinnen.“⁴⁰ Das Gericht zählt zu diesen Aufgaben explizit auch die freiwillige Betätigung im Rahmen der Kommunalen Selbstverwaltung hinzu. Da der Ausgangspunkt des GMG, das Verteilungsverhältnis zwischen Land und Kommunen im Jahr 2001, nicht angegriffen wurde, lässt das Gericht offen, ob das Verteilungsverhältnis den gesetzten Anforderungen entsprochen hat.⁴¹ Auch bleibt offen, wie die Überprüfung und die technische Ausgestaltung des GMG zu erfolgen hat. **In der Abwägung der bisherigen Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpom-**

³⁴ Ebenda.

³⁵ Ebenda.

³⁶ Vgl. Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern (2006): 01/05 u.a., C. I. 5.

³⁷ Ebenda.

³⁸ Vgl. Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern (2006): 01/05 u.a., C. III. 1.

³⁹ Vgl. Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern (2006): 01/05 u.a., C. III. 3.

⁴⁰ Ebenda.

⁴¹ Vgl. Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern (2006): 01/05 u.a., C. III. 2.

mern ist davon auszugehen, dass dem Landesgesetzgeber im Rahmen der Gesetze, der Begründetheit und der Nachvollziehbarkeit auch bei der Ausdifferenzierung des GMG der gleiche, weite Gestaltungsspielraum verbleibt, wie bei der Ausgestaltung des FAG insgesamt. Zumindest nennt das Gericht neben der Angemessenheit keine Anhaltspunkte für die konkreten Maßstäbe zur Bewertung und Fortentwicklung der Parameter des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes. Vielmehr diene dieser der gleichgewichtigen Verteilung der Finanzmittel zwischen Land und Kommunen (auch Verteilungsasymmetrie in einer angespannten Finanzlage) als ein Element der Angemessenheit. „Als Prinzip (nur) der Entwicklung setz[e] der Gleichmäßigkeitsgrundsatz [allerdings] einen Ausgangspunkt voraus, an dem die Entwicklung ansetzt.“ Dieser müsse von Verfassungs wegen aufgabenbezogen sein. Zur vollständigen Verwirklichung der verfassungsrechtlichen Angemessenheit bedarf es demnach neben der gleichgewichtigen Entwicklung der Finanzmittel eines geeigneten, aufgabenbezogenen Ausgangspunktes für den GMG sowie einer regelmäßigen (laufenden⁴²) Überprüfung der Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen.

1.1.3 BUND-LÄNDER-FINANZBEZIEHUNGEN NACH 2020

Im Zuge des Solidarpakts II (Korb I) stellt der Bund den ostdeutschen Ländern im Zeitraum von 2005 bis 2019 insgesamt 105 Mrd. Euro im Wege von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) zur Beseitigung der teilungsbedingten Infrastrukturlücke sowie zum Ausgleich der unterdurchschnittlichen kommunalen Finanzkraft zur Verfügung. Die Unterstützung ist allerdings befristet und degressiv ausgestaltet. Hatten die Tranchen der Jahre 2005 und 2006 noch ein Gesamtvolumen von je 10,5 Mrd. Euro, so schmolz dieser Betrag auf 4,3 Mrd. Euro im laufenden Jahr (2016) ab. Im Jahr der letzten Zuweisung 2019 wird sich der Betrag abermals auf 2,1 Mrd. Euro halbiert haben. Trotz sich parallel positiv entwickelnden Steuereinnahmen spiegelt sich dieses Abschmelzen auch im Haushalt des Landes Mecklenburg-Vorpommern und damit auch in den zur Verfügung stehenden Mitteln für den Kommunalen Finanzausgleich wider.

Mit dem Auslaufen des Solidarpaktes II mit dem Jahr 2019 und der gleichlaufenden Befristung des Maßstäbengesetzes waren die bundesstaatlichen Finanzbeziehungen neu zu regeln. Zugleich war bereits im Zuge einer Einigung der Ministerpräsidenten der Länder⁴³ deutlich geworden, dass die ostdeutschen Länder nicht auf einen Status vollständig ohne Sonderzuweisungen zurückfallen würden. Trotz der recht frühen Festlegung aller Beteiligten, dass es keinen Solidarpakt III geben werde, zeigte die Diskussion auf, dass es auch ab 2020 einen Ausgleichsmechanismus für strukturelle Sonderlagen geben werde. Dies dann allerdings nicht mehr mit explizitem Bezug auf die Neuen Länder. Am 14. Oktober 2016 einigten sich die Ministerpräsidenten mit der Bundesregierung auf die Neuordnung des Bund-Länder-Finanzausgleichs (sog. MPK-Modell).⁴⁴ Neben verschiedenen strukturellen Anpassungen im Bereich der Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern⁴⁵ wurde eine Einigung über die zukünftige

⁴² Ebenda, „Die Überprüfung muss darauf angelegt sein, ein realistisches Bild über die Aufgaben und die aus ihrer Erfüllung folgenden Ausgaben zu gewinnen.“ Zudem verwirkliche auch die vorgesehene Revisionsklausel sowie die Verpflichtung der Landesregierung und der von ihr eingeschalteten Gremien eine laufende Überprüfung.

⁴³ Der Beschluss der MPK zur Neuordnung des Bundesstaatlichen Finanzausgleichs vom 3. Dezember 2015 sah im Wesentlichen die folgenden Anpassungen vor: Wegfall des Umsatzsteuervorwegausgleichs, Fortführung der SoBEZ für besondere strukturelle Ausgleichsbedarfe, zzgl. der Fortsetzung Forschungsförderung durch den Bund, die höhere Einbeziehung der kommunalen Finanzkraft (75 %), Beibehaltung der Einwohnerwertung für die Stadtstaaten sowie besonders dünn besiedelte Länder, zusätzliche finanzielle Beteiligung des Bundes und stärkere Beteiligung der Länder an der USt., weiterhin Zuweisungen aus dem regulären Finanzausgleich.

⁴⁴ Auf Basis der Mai-Steuerschätzung 2016 für 2019 wurden die folgenden Anpassungen der Parameter des neuen Bund-Länder-Finanzausgleichs beschlossen: Bund gibt 4,02 Mrd. Euro USt. an die Länder: 1.420 Mrd. Euro dynamisch; 2,60 Mrd. Euro statisch; Umsatzsteuervorwegausgleich entfällt; Einbeziehung der Gemeindefinanzkraft zu 75 %; linearer Ausgleichstarif 63 %, Ausgleichsquote bei den allgemeinen BEZ 80 % der Fehlbeträge an 99,75 % der Ausgleichsmesszahl, Gemeindefinanzkraftzuweisungen, Ausgleich der Fehlbeträge an 80 % zu 53,5 %, SoBEZ-für die Forschungsförderung (181 Mio. Euro), Ausgleich der Fehlbeträge an 95 % zu 35 %; Umwandlung der Entflechtungsmittel in USt.-Anteile; Fortsetzung des GVFG (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz)-Bundesprogramm wird mit einem Volumen von 330 Mio. Euro fortgesetzt; Schuldenhilfen für das Saarland und Bremen mit je 400 Mio. Euro p.a.; Einbeziehung der Förderabgabe zu 33 %.

⁴⁵ Neben der Stärkung der Kompetenzen des Stabilitätsrates sind dies vor allem stärkere Kompetenzen des Bundes im Bundesfernstraßenbau (Bildung einer privatrechtlich organisierten Infrastrukturgesellschaft Verkehr zur Übernahme der Bundesautobahnen in die Bundesverwaltung (übrige Bundesfernstraßen ggf.)), Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung,

Ausgestaltung der Ausgleichsmechanismen zwischen den Ländern einerseits und dem Bund und den Ländern andererseits erzielt. Die Gegenüberstellung mit dem vorausgerechneten Status quo im Jahr 2019 zeigt eine deutliche Verbesserung für die ostdeutschen Länder im Allgemeinen und Mecklenburg-Vorpommern im Besonderen.

Die erforderliche Untersuchungsperspektive zur Bewertung der Reform liegt in der Entwicklung der Einnahmen im Zeitverlauf. Nur dadurch können interperiodische Effekte, wie das Auslaufen des Solidarpakts II, berücksichtigt werden. Das Finanzausgleichssystem, das ab 2020 gilt, wird auch daran gemessen werden, wie es diese interperiodischen Effekte neutralisiert, verstärkt oder abmildert. Aufschluss darüber geben die finanziellen Effekte, die sich im Jahr 2020, d.h. im ersten Wirkungsjahr des Reformmodells ggü. dem Jahr 2019 ergeben, in dem das bestehende System und die geltenden Regelungen letztmalig zur Anwendung kommen werden.

Derzeit befindet sich das Vorhaben zur Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen im Gesetzgebungsverfahren. Insofern verstehen sich die nachfolgenden Ausführungen unter dem Vorbehalt dessen Ausgangs und der konkreten Umsetzung in Bundesrecht.

Mecklenburg-Vorpommern wird im Jahr 2020 gegenüber 2019 voraussichtliche Mehreinnahmen in Höhe von 266 Euro/Einw. (rund 429,4 Mio. Euro) aus dem Bundesstaatlichen Finanzausgleich verzeichnen (siehe Abbildung 9).⁴⁶ Werden allein jene Nettogewinne berücksichtigt, die sich direkt auf die Beschlussfassung beziehen, ergibt sich ein Wert von +204 Euro/Einw. bzw. +328,2 Mio. Euro. Die übrigen rund 66 Euro/Einw. (101,2 Mio. Euro) resultieren aus der Überführung der Entflechtungsmittel in Umsatzsteueranteile, sie stellen demnach keine echten Mehreinnahmen dar. Von den +266 Euro/Einw. entfallen zudem 80 Euro/Einw. auf reguläre Steuermehreinnahmen im Zuge der Prognose der Steuerschätzung (ca. 129,1 Mio. Euro für Land und Kommunen in der Summe). Hinzu kommen Gewinne von 186 Euro/Einw. aus der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (ca. 300,3 Mio. Euro für das Land), die sich aus den zusätzlichen Umsatzsteuermitteln, den wegfallenden Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich im engeren Sinne sowie den Bundesergänzungszuweisungen zusammensetzen. Es handelt sich um allgemeine Deckungsmittel, die tatsächlich als Mehreinnahmen gegenüber dem Status quo zum Jahreswechsel 2019 auf 2020 anfallen. Werden zweckgebundene Mittel mitberücksichtigt, die im Rahmen der Einigung vereinbart wurden, reduzieren sich die „echten“ Mehreinnahmen des Landes (durch den Wegfall der Entflechtungsmittel ab 2020) auf 123 Euro/Einw. bzw. 199,1 Mio. Euro. Die vorgebrachte These einer „fiskalischen Klippe“ zu diesem Zeitpunkt, die durch den ersatzlosen Wegfall der SoBEZ vertreten wurde, entbehrt damit ihrer argumentativen Grundlage. Vielmehr kommt es im Ergebnis der Neuordnung zu einer positiven Niveauverschiebung der Einnahmen des Landes um rund 300 Mio. Euro (bzw. 200 Mio. Euro im „Netto-Vergleich“ mit den bestehenden zweckgebundenen Regelungen). Zugleich gehört Mecklenburg-Vorpommern - wie alle ostdeutschen Länder - zu den unterproportionalen Gewinnern der Reform, bei der sich insbesondere die finanzstarken Länder zu ihrem Vorteil durchgesetzt haben. Besonders im Finanzausgleich zwischen den Ländern kann im Ergebnis auch von einer gewissen Entsolidarisierung des Systems gesprochen werden, auch wenn die Einigung grundsätzlich zu einer besseren Finanzausstattung des Landes führen und die finanziellen Spielräume über das Jahr 2019 hinaus erweitern wird.⁴⁷

Die prognostizierte Beteiligung des Bundes im Jahr 2020 nimmt dabei in etwa das Volumen des Länderfinanzausgleichs i.e.S. des Abrechnungsjahres 2015 ein. Während im Jahr 2015 insgesamt 9.595 Mio. Euro⁴⁸ (LFA i. e. S.) umverteilt worden waren, wird das auf Basis der Mai-Steuerschätzung ermittelte Volumen (aus Sicht des Bundes) mit 9.524 Mio. Euro angegeben. Wird dieser Wert auf den

direkte Förderung von Investitionen insbesondere auf kommunaler Ebene durch den Bund, Kontrollrechte bei Mitfinanzierung von Länderaufgaben sowie die Stärkung der Rechte des Bundes in der Steuerverwaltung und die Änderung Unterhaltsvorschuss ab dem 1. Januar 2017.

⁴⁶ Aus der der Einigung der Regierungschefs des Bundes und der Länder zu Grunde liegende Berechnung auf Basis der Steuerschätzung Mai 2016 ergibt sich für Mecklenburg-Vorpommern „aus Sicht des Bundes“ ein Wert von +229 Euro/Einw. (vgl. BLF-Modell vom 03.12.2015 - 2019 (Steuerschätzung V 2016), BMF, 14.10.2016).

⁴⁷ Zu den Einzelheiten des Verhandlungsergebnisses und dessen Bewertung vgl. Lenk/Glinka/Rotmann 2016.

⁴⁸ Finanzausgleich unter den Ländern, vorläufiges Abrechnungsergebnis für das Jahr 2015, BMF, 2016.

aktuellen Datenstand und für das Jahr 2020 aktualisiert, ergibt sich ein gesamtes Umverteilungsvolumen von insgesamt 28,3 Mrd. Euro.⁴⁹ Darin enthalten sind 17,36 Mrd. Euro aus dem horizontalen Ausgleich über die Umsatzsteuer, 7,75 Mrd. Euro Allgemeine Bundesergänzungszuweisungen sowie 3,19 Mrd. Euro an SoBEZ und Gemeindefinanzkraftzuweisungen, von denen Mecklenburg-Vorpommern besonders profitieren wird. Aufgrund der deutlich erhöhten Beteiligung des Bundes können alle Länder ihre relative Position im Vergleich zum Status quo verbessern. Für die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern bedeuten diskretionäre Mehreinnahmen des Landes in Höhe von rund 300 Mio. Euro, dass c. p. (bei den derzeit gültigen Regelungen des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes) eine Erhöhung der Finanzausgleichsleistungen in Höhe des GMG-Verbundmassenanteils (33,99 %) im Umfang von rund 102 Mio. Euro zu erwarten ist.⁵⁰

Insofern wird sich ab 2020 ein verändertes Szenario für die Haushaltspolitik des Landes ergeben. Einerseits wird das Land deutlich stärker als bisher prognostiziert vom bundesstaatlichen Finanzausgleich profitieren. Zum anderen fällt die seit 2007 dämpfende Wirkung des abschmelzenden Solidarpaktes II weg, sodass auch die Steigerung der Steuermehreinnahmen deutlicher als bisher zur Geltung kommt. Das aktuell die Haushaltspolitik der ostdeutschen Länder prägende Paradigma der Konsolidierung vor dem Hintergrund der abschmelzenden Solidarpakt-II-Mittel wird damit von einer verstetigten, tendenziell wachsenden Einnahmesituation abgelöst werden. Diese Perspektive ermöglicht auch aufgrund der fehlenden Befristung der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen⁵¹ eine langfristige und nachhaltige Haushalts- und Finanzpolitik, die Spielräume für Zukunftsinvestitionen, politische Schwerpunktsetzungen, sowie eine auskömmliche Finanzausstattung Mecklenburg-Vorpommerns auf Ebene des Landes und seiner Kommunen eröffnet.

Es zeigt sich unter Berücksichtigung aller derzeit schätz- und präzise quantifizierbaren Effekte (einschließlich des allgemeinen Steuerwachstums von 2019 zu 2020), dass alle Länder auch im Vorjahresvergleich Mehreinnahmen verzeichnen werden. Dies gilt sowohl für die allgemeinen Deckungsmittel im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs als auch für die insgesamt zur Verfügung stehenden Einnahmen, einschließlich aller zweckgebundenen Mittel. Im Bundesdurchschnitt betragen die Mehreinnahmen ggü. 2019 nach allen Stufen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs 271 Euro/Einw. Werden auch die Mittel mit Zweckbindung betrachtet, ergeben sich durchschnittliche Mehreinnahmen von 234 Euro/Einw.⁵² Die Mehreinnahmen sind unter den Ländern jedoch erkennbar ungleich verteilt. Mecklenburg-Vorpommern liegt mit 266 Euro/Einw. (allg. Deckungsmittel) bzw. 204 Euro/Einw. insgesamt leicht unter den bundesdurchschnittlichen Zuwachsraten von 2019 zu 2020.

⁴⁹ Das für 2015 (vorläufig) errechnete Volumen ergab über alle Stufen des LFA ein Umverteilungsvolumen von 25,97 Mrd. Euro. Darin enthalten waren 7,9 Mrd. Euro aus dem Umsatzsteuervorwegausgleich, 9,59 Mrd. Euro im Länderfinanzausgleich im engeren Sinne (= horizontal insgesamt 15,79 Mrd. Euro aufgrund von Verrechnungseffekten), 3,83 Mrd. Euro Allgemeine BEZ und 6,36 Mrd. Euro SoBEZ, ebenda.

⁵⁰ Sollten die Kommunen für entfallene Anteile aus den Entflechtungsmitteln unmittelbar kompensiert werden, berechnet sich die mittels GMG verteilte Summe auf Basis der verbleibenden Mittel.

⁵¹ Die erste Überprüfung der neuen Systematik ist für das Jahr 2030 vorgesehen.

⁵² Ebenda, 106 bzw. 116 Euro/Einwohner aus Sicht des Bundes.

Abbildung 9 Interperiodische Effekte 2019-2020 infolge der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen in Euro/Einw.

	BB	M V	ST	TH	SN
Einnahmen (Land + Kommunen) 2020, Reformmodell (in €EW)					
primäre Steuerzuordnung	2.540	2.073	2.076	2.085	2.171
Umsatzsteuerzuordnung nach EW	1422	1422	1422	1422	1422
horizontaler Ausgleich über Umsatzsteuer	577	855	840	818	767
allgemeine BEZ	262	393	385	375	351
GemFK-Zuweisungen + Sonderbedarfs-BEZ	146	261	234	248	207
Summe nach bundesstaatlichem Finanzausgleich	4.947	5.004	4.957	4.949	4.918
Sanierungshilfen	0	0	0	0	0
Finanzhilfen für Seehäfen	0	2	0	0	0
GVFG-Bundesprogramm	0	0	4	2	5
Summe aller beschlussrelevanten Einnahmen	4.948	5.006	4.961	4.951	4.923
Einnahmen (Land + Kommunen) 2019, gelt. Regelungen (in €EW)					
primäre Steuerzuordnung	2.437	1993	1994	2.001	2.085
Umsatzsteuerzuordnung nach EW (nachrichtlich)	1323	1323	1323	1323	1323
Umsatzsteuervorwegausgleich	445	703	732	706	642
Länderfinanzausgleich	244	345	314	310	300
allgemeine BEZ	107	138	129	127	124
Sonderbedarfs-BEZ	203	237	235	227	201
Summe nach bundesstaatlichem Finanzausgleich	4.758	4.738	4.725	4.694	4.675
Konsolidierungshilfen	0	0	36	0	0
Finanzhilfen für Seehäfen	0	2	0	0	0
GVFG-Bundesprogramm	0	0	4	2	5
Entflechtungsmittel	55	63	60	63	64
Summe aller beschlussrelevanten Einnahmen	4.814	4.802	4.826	4.760	4.744
Mehreinnahmen 2020 ggü. 2019 in €EW (allgemeine Deckungsmittel)	189	266	231	254	243
Mehreinnahmen im Verhältnis zum Durchschnitt der Mehreinnahmen	69,7%	98,3%	85,4%	93,9%	89,6%
Differenz zu 100%(in Prozentpunkten)	-30,3	-1,7	-14,6	-6,1	-10,4
Mehreinnahmen 2020 ggü. 2019 in €EW (insgesamt)	134	204	136	191	179
Mehreinnahmen im Verhältnis zum Durchschnitt der Mehreinnahmen	57,3%	87,1%	58,1%	81,9%	76,4%
Differenz zu 100%(in Prozentpunkten)	-42,7	-12,9	-41,9	-18,1	-23,6
Differenz 2020 gegenüber 2019 nach Schritten					
primäre Steuerzuordnung	104	80	82	84	86
Umsatzsteuer	231	252	208	212	224
Länderfinanzausgleich	-244	-345	-314	-310	-300
Bundesergänzungszuweisungen	98	279	255	269	233
Summe aller Schritte	189	266	231	254	243
Summe Neuregelung BLF	85	186	149	171	157
Summe Neuregelung ohne Entflechtungsmittel	30	123	89	107	93

Quelle: Eigene Darstellung, Eigene Berechnungen, Daten: Lenk/Glinka (2016).

Mecklenburg-Vorpommern wird im Jahr 2020 unter Berücksichtigung der am 14. Oktober 2016 vereinbarten Reformregelungen, sowie aller derzeit schätz- und quantifizierbaren finanziellen Effekte, Mehreinnahmen ggü. 2019 verzeichnen. Die Einnahmen wachsen jedoch, verglichen mit dem Bundesdurchschnitt, unterproportional. Dies mag aus der Perspektive eines Einzellandes zunächst vernachlässigbar erscheinen. Hinsichtlich der „Gleichwertigkeit“ der Lebensverhältnisse und dem angestrebten innerdeutschen Konvergenzprozess dürfte das geschätzte ungleichmäßige Einnahmenwachstum jedoch eine hemmende Wirkung entfalten.

1.2 AUFGABEN DES KOMMUNALEN FINANZAUSGLEICHS

1.2.1 ZIELE DES KOMMUNALEN FINANZAUSGLEICHS

In der Literatur herrscht weitgehend Einigkeit darüber, dass der kommunale Finanzausgleich zwei zentrale Funktionen erfüllen muss.⁵³ Zum einen dient er der Aufstockung der kommunalen Finanzmasse mit dem Ziel, zu einer eigenverantwortlichen sachgerechten Aufgabenerfüllung der Gemeindeebene beizutragen.⁵⁴ Dieser Zweck spiegelt die verfassungsrechtlichen Regelungen des Art. 106 Abs. 7 GG sowie die Bestimmungen der jeweiligen Landesverfassungen⁵⁵ wider und wird durch einen zusätzlichen vertikalen Finanzausgleich durch das Land umgesetzt, da rein horizontale Ausgleiche zwischen Kommunen politisch und verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen sind. Diese sog. fiskalische Funktion des kommunalen Finanzausgleichs trägt zusätzlich zu einer Verstetigung der kommunalen Einnahmenbasis bei, was sich positiv auf die Planbarkeit kommunaler Ausgaben auswirkt.⁵⁶

Im Rahmen der zweiten zentralen Funktion, der sog. redistributiven Funktion, sollen die hohen Finanzkraftunterschiede zwischen den Gemeinden, welche sich aus Unzulänglichkeiten des kommunalen Steuersystems ergeben, mittels vertikaler Zuweisungen mit horizontalem Effekt tendenziell korrigiert werden.⁵⁷ Ziel ist es dabei, bei allen Kommunen Ausgabebedarf und Einnahmemöglichkeiten weitestgehend anzugleichen und dabei die interkommunal bestehenden strukturbedingten (und somit nicht autonom zu verantwortenden) Diskrepanzen auf der Einnahmenseite zu verringern.⁵⁸ Dieser Versuch eines Ausgleichs teilweise hoher Steuerkraftunterschiede zwischen einzelnen Gemeinden resultiert aus dem Verfassungsgebot der Wahrung der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ (Art. 106 Abs. 2 GG) und dem Postulat der Sozialstaatlichkeit (Art. 20 Abs. 1 und Art. 18 Abs. 1 GG).⁵⁹

Generell besteht ein Bedarf an Zuweisungen des Landes an die Kommunen, weil kommunale Einnahmen aus Steuern und zweckgebundenen Nutzungsentgelten bzw. Gebühren nicht ausreichend sind, um die kommunalen Ausgaben decken zu können und darüber hinaus die Realsteuerhebesätze und Entgelteinnahmen nicht entsprechend angehoben werden können, damit eine ausreichende Sicherstellung der Finanzierung kommunaler Daseinsvorsorgeleistungen ausschließlich aus eigenen Mitteln gewährleistet ist. Daher erhalten die Kommunen eines Landes Zuweisungen, die sich auf vereinnahmte Steuereinnahmen des Landes (und je nach System auch die der Kommunen) beziehen. Diese Zuweisungen sind nicht nur als Spitzenausgleich zu betrachten, sondern werden vielmehr im Sinne einer Grundfinanzierung benötigt.

Kommunale Finanzausgleichssysteme sind - mit Ausnahme der Umlagen - primär vertikale Instrumente:⁶⁰ Dementsprechend werden den Kommunen benötigte Finanzmittel vom Land zur Verfügung gestellt, die als Ergänzung der eigenen Einnahmequellen der Kommunen fungieren. Die sich anschließenden Verteilungswirkungen, die aufgrund der sehr heterogen ausgestalteten originären Finanzkraft

⁵³ Vgl. u. a. Leder und Römer (2015), S. 5; Meyer (1997), S. 391.

⁵⁴ Vgl. Münstermann und Becker (1978), S. 9, Katz (1985), S.307 und Henneke (2002), S. 146.

⁵⁵ Vgl. Art. 73 Abs. 1 LV-MV entsprechend.

⁵⁶ Vgl. Lenk und Birke (1998), S. 200.

⁵⁷ Vgl. Münstermann und Becker (1978), S.10, und Lenk und Birke (1998), S. 201.

⁵⁸ Vgl. Henneke (2002), S. 146.

⁵⁹ Vgl. Katz (1985), S. 308.

⁶⁰ Vgl. Brümmerhoff (2001), S. 655.

der Kommunalebene notwendig werden,⁶¹ sind von horizontaler Natur. Somit gilt der Kommunale Finanzausgleich als „*vertikales Ausgleichssystem mit horizontaler Wirkung*“⁶². Das Hauptziel des kommunalen Finanzausgleichs besteht also zusammenfassend in der Sicherung der angemessenen Finanzausstattung der Kommunen, damit sie imstande sind, ihre pflichtigen und auch ihre freiwilligen Aufgaben zu erfüllen.⁶³ Die Bestimmung einer solchen angemessenen Finanzausstattung der Kommunen stellt die Finanzwissenschaft vor große Herausforderungen und ist das zentrale Thema von Kapitel 2.

Der Kommunale Finanzausgleich ist dabei grundsätzlich ein subsidäres Instrument. Die zielkonforme Struktur des Ausgleichssystems wie auch das erforderliche Volumen der Finanzausgleichsmasse hängen in erheblichem Maße von der Zuordnung der kommunalen Aufgaben und der den Kommunen zur Verfügung stehenden originären Einnahmen ab.⁶⁴ Je besser die Abstimmung kommunaler Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen im Rahmen der sog. Primärverteilung gelingt, umso weniger Korrekturen müssen im Zuge der sog. Sekundärverteilung über staatliche Zuweisungen vorgenommen werden.

Regelmäßig werden dem System des kommunalen Finanzausgleichs weitere Funktionen zugeschrieben. So sollen im Zuge der raumordnungspolitischen Funktion insbesondere landesplanerische Ziele durchgesetzt werden, indem bestimmte kommunale Maßnahmen finanziell gefördert werden.⁶⁵ Hier rückt der Finanzausgleich vom Grundgedanken der finanziellen Gleichheit ab, um über gezielte Zuweisungen u. a. Zentrale Orte nach landes- oder raumordnungspolitischen Schwerpunkten zu fördern. Hintergrund sind hier z. B. sog. „Spillover-Effekte“ zwischen Zentralen Orten und ihrem Umland.⁶⁶ Diese bezeichnen positive Nutzeneffekte, die von Zentralen Orten als Einpendlerorte, als Versorgungszentren sowie als Zentren spezieller privater und öffentlicher Dienstleistungen ausgehen und in ihr Umland ausstrahlen (dazu vertiefend Kapitel 1.6).

Darüber hinaus können weitere Funktionen benannt werden.⁶⁷ So basieren Erhaltung und Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung maßgeblich auf dem Grad der Finanzautonomie, sodass der Ausgestaltung des Finanzausgleichs hinsichtlich der Zuweisungsformen auch eine Autonomiefunktion zukommt. Eine nur untergeordnete Bedeutung erlangt die konjunktur- und stabilitätspolitische Funktion, wonach die Kommunen ihre Haushaltswirtschaft verfassungsrechtlich an die konjunkturpolitische Situation anzupassen haben. Zuletzt sei noch auf die verwaltungsökonomische Funktion verwiesen, wonach jedes Finanzausgleichssystem eine möglichst hohe Flexibilität und Anpassungsfähigkeit bei gleichzeitiger Transparenz und Praktikabilität aufweisen sollte.

1.2.2 ZUWEISUNGEN INNERHALB UND AUßERHALB DES KOMMUNALEN FINANZAUSGLEICHS

1.2.2.1 STRUKTUR UND HÖHE DER LANDESZUWEISUNGEN

Zuweisungen an die kommunale Ebene sind besonders für die Kommunen in Ostdeutschland wichtige Einnahmeposten. Dabei stellen sie Zahlungen einer Körperschaftsebene an eine andere dar (beispielsweise vom Land an dessen Kommunen). Sie weisen entweder eine Zweckbindung auf oder werden ungebunden vergeben.⁶⁸ Die Existenzberechtigung solcher Zuweisungen ist aus rechtlicher Sicht im Grundgesetz verankert: Die kommunale Selbstverwaltung bedingt die verfassungsrechtlich vorgegebene Beteiligung der Gemeinden an Steuereinnahmen⁶⁹ und den Kommunen steht gemäß

⁶¹ Vgl. Eck/Thater (2013), S. 1.33.

⁶² Vgl. Lenk/Hesse/Lück (2013c), S. 19.; vgl. außerdem Thüringer Innenministerium (2007), S. 7.

⁶³ Vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen (2014), S. 2.

⁶⁴ Vgl. Scherf (2003), S. 3-5.

⁶⁵ Vgl. Münstermann und Becker (1978), S.11.

⁶⁶ Vgl. Katz (1985), S. 308.

⁶⁷ Vgl. Katz (1985), S. 308.

⁶⁸ Vgl. Zimmermann/Henke (2001), S. 486.

⁶⁹ Art. 106 Abs. 6 GG beschreibt die Realsteuerzuordnung, Art. 106 Abs. 5 bzw. 5a GG beinhaltet die kommunale Beteiligung an der Einkommen- und Umsatzsteuer.

Art. 106 Abs. 7 GG ein bestimmter Prozentsatz des **Länderanteils** am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftssteuern zu.⁷⁰

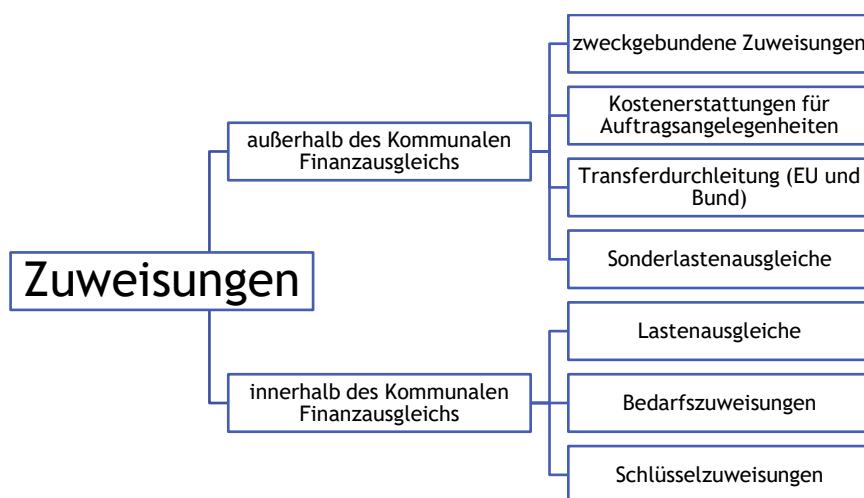
Die ökonomische Rechtfertigung von Zuweisungen an die kommunale Ebene aus dem Kommunalen Finanzausgleich besteht darin, dass die originäre Ausstattung der Kommunen zunächst strukturell nicht ausreichend ist, um die Aufgabenerfüllung zu sichern. Demzufolge handelt es sich beim Kommunalen Finanzausgleich nicht um einen Spitzenausgleich. Er ermöglicht hingegen überhaupt erst eine flächendeckende Aufgabenerfüllung durch die kommunale Ebene. Ein essentieller Aspekt, der zusätzlich für diese Zuweisungen spricht, sind die kommunalen Investitionen, die die öffentliche Investitionstätigkeit nachhaltig prägen⁷¹ und im Jahr 2015 ca. 59,5 % der gesamten öffentlichen Investitionen darstellen (Kernhaushalte, finanzstatistische Abgrenzung).

Die Ausgestaltung dieser Zuweisungen durch das Land, deren Zweck in der kommunalen Aufgabenfinanzierung liegt, gliedert sich in zwei Stufen:

- Zunächst muss berücksichtigt werden, ob die Finanzierung außerhalb oder innerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs erfolgen soll.
- Wenn sie innerhalb vorgenommen werden soll, muss auf zweiter Instanz eine Prüfung vorgenommen werden, ob eine Finanzierung innerhalb der Schlüsselmasse oder eine Finanzierung innerhalb des Finanzausgleichs - allerdings außerhalb der bereits bestehenden Schlüsselmasse - angebracht sei.⁷²

Zum Einstieg wird in Abbildung 10 eine Systematisierung der Zuweisungen der Länder an die Kommunen illustriert. Demnach bestehen Zuweisungen außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs vorrangig aus zweckgebundenen Zuweisungen und Kostenerstattungen für Auftragsangelegenheiten, während Zuweisungen innerhalb des Finanzausgleichssystems aus Bedarfs- und Schlüsselzuweisungen bestehen.

Abbildung 10: Systematisierung der Länderzuweisungen an die Kommunen



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Rolle der Landeszuweisungen ist für die Gesamtfinanzierung der Kommunen in den Ländern unterschiedlich. Sie sind für die ostdeutschen Flächenländer wegen deren allgemeiner kommunaler Schwäche bedeutend wichtiger als für die finanzstärkeren westdeutschen Länder (mit steuerstärkeren Kommunen).⁷³ So betrugen die durchschnittlichen einwohnergewichteten **gemeindlichen Steuereinnahmen** in den ostdeutschen Flächenländern im Jahr 2015 nur 708 Euro je Einwohner, während

⁷⁰ Dies ist gleichzeitig die grundgesetzliche Grundlage für die Existenz eines Kommunalen Finanzausgleichs.

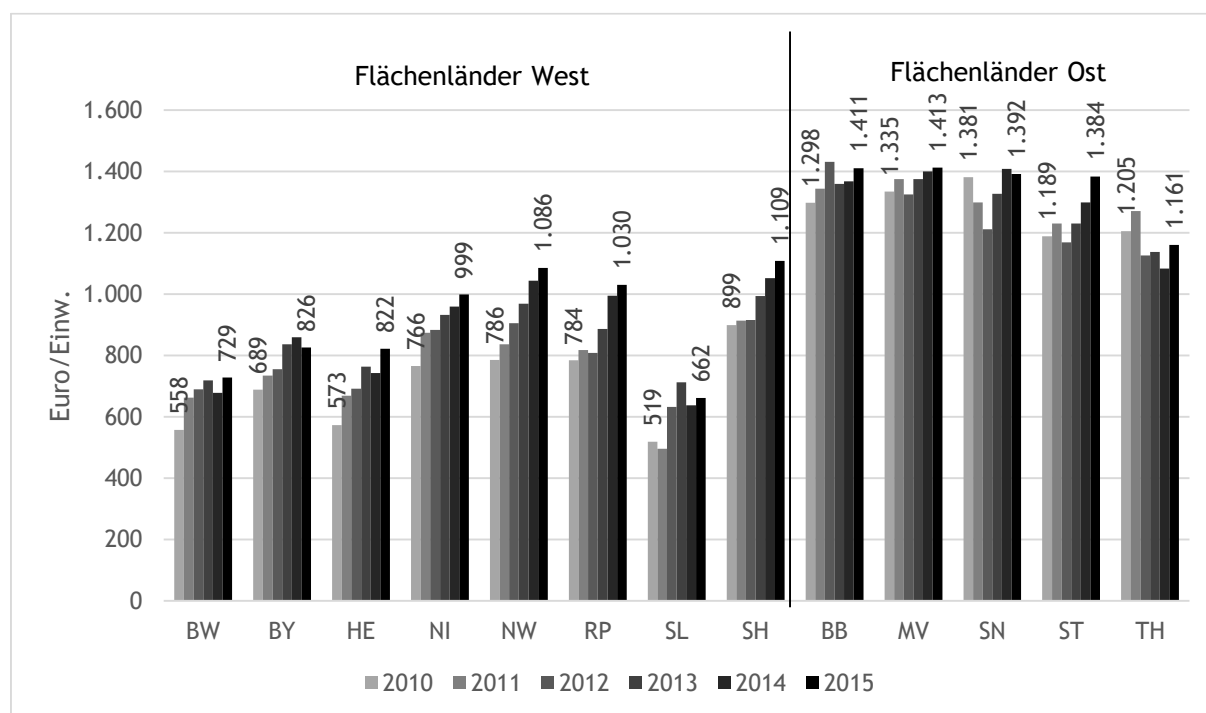
⁷¹ Bereits vor der Jahrtausendwende waren rückläufige, aber positive Nettoinvestitionen auf kommunaler Seite feststellbar. Parallel dazu sanken die Nettoinvestitionen auf allen Gebietskörperschaftsebenen. Vgl. dazu Hesse/Starke (2015b), S. 395.

⁷² Vgl. Lenk/Hesse/Lück (2013c), S. 11.

⁷³ Vgl. ebenda, S. 21.

sie in den westdeutschen Flächenländern mit 1.206 Euro pro Kopf fast doppelt so hoch waren. Spiegelbildlich dazu fallen die Landeszuweisungen in den ostdeutschen Ländern deutlich höher aus als in den westdeutschen Ländern (siehe Abbildung 11). Damit repräsentieren die Landeszuweisungen (Zuweisungen innerhalb und außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs) in den westdeutschen Kommunen im Jahr 2015 eine Spanne von 23-41 % der bereinigten Gesamteinnahmen der Kommunen, in den ostdeutschen Kommunen sind es dagegen 46-55 %.⁷⁴ Die Bedeutung zeigt sich auch für die Landeshaushalte. Dort werden 2015 durchschnittlich 25 % (westdeutsche FL) bzw. 31 % (ostdeutsche FL) der Bereinigten Gesamteinnahmen an die Kommunen weitergegeben (in Mecklenburg-Vorpommern 30,9 %).⁷⁵ Gerade in den ostdeutschen Ländern bilden die Landeszuweisungen und dabei insbesondere der Kommunale Finanzausgleich damit bedeutende Finanzierungsquellen. Abbildung 11 zeigt die Höhe der Zuweisungen je Einwohner im Ländervergleich der Jahre 2010-2015. Hieraus wird ersichtlich, dass Mecklenburg-Vorpommern mit 1.413 Euro/Einw. das höchste Zuweisungsvolumen im Jahr 2015 realisierte. Auf die Einordnung dieses Wertes wird im Zusammenhang mit der vertikalen Ausgleichsfrage näher eingegangen. Es bestehen strukturelle Unterschiede der Zuweisungshöhen in West- und Ostdeutschland aber auch stark ausgeprägt zwischen den westdeutschen Flächenländern. Bemerkenswert ist zudem die unterschiedliche Dynamik. Während die Zuweisungen in den westdeutschen Flächenländern in den letzten Jahren deutlich anstiegen, waren die Zuwachsraten in den ostdeutschen Flächenländern weitaus geringer. Hierbei wirken insbesondere die bereits angesprochenen degressiv ausgestalteten Zuweisungen aus dem Solidarpakt II bremsend.

Abbildung 11: Zuweisungen der Länder an die Kommunen 2010-2015



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Haushaltsrechnungen und Haushaltspläne der Länder.

⁷⁴ Die Eckwerte für die westdeutschen Kommunen bilden hierbei der Baden-Württemberg (22,7 %) und Rheinland-Pfalz (40,8 %), für die ostdeutschen Kommunen sind es Brandenburg (46,4 %) und Sachsen-Anhalt (54,5 %). In Mecklenburg-Vorpommern liegt der Anteil bei 52,3 %.

⁷⁵ Auch hier sind entsprechend der Aufgabenteilung zwischen Land und Kommunen (Kommunalisierungsgrad) und der jeweiligen originären Steuerstärke erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern festzustellen.

1.2.2.2 KOMMUNALE AUFGABENSTRUKTUR

Die Strukturierung der kommunalen Aufgaben kann nach monistischem oder dualistischem System erfolgen. Das Ziel ist dabei die Differenzierung der Aufgabenerfüllung nach Pflichtigkeit. Die Idee der **dualistischen Sichtweise** ist ideengeschichtlich älter⁷⁶ und unterscheidet zwischen den Selbstverwaltungsangelegenheiten der Gemeinden. So gibt es auf der einen Seite staats- und weisungsfreie, originäre Aufgaben der gemeindlichen Ebene, während auf der anderen Seite die Auftragsangelegenheiten bzw. vom Staat übertragene Aufgaben stehen.⁷⁷

Die **monistische Aufgabenzuordnung** hingegen wurde erst ab 1948 geprägt und definiert einen einheitlichen Begriff öffentlicher Ausgaben. Hierbei wird nicht nach Pflichtigkeit, sondern nach Weisungsaufgaben auf der einen und weisungsfreien Aufgaben auf der anderen Seite unterschieden.⁷⁸

Beide Prinzipien werden in den Gemeindeordnungen der Länder realisiert - demnach existiert ein Nebeneinander von dualistischer und monistischer Auffassung kommunaler Aufgaben in der Bundesrepublik. Dem Grundgesetz sowie dem Bundesverwaltungs- und dem Bundesverfassungsgericht zufolge ist jedoch der dualistische Ansatz rechtlich verbindlich, weshalb sich Gemeindeordnungen nach monistischem Modell am dualistischen System orientieren müssen.⁷⁹

Das führt zu einer **dualistischen Finanzgarantie** - also zu einem Zwei-Säulen-System - in allen Ländern, die Einfluss auf den Kommunalen Finanzausgleich ausübt:

- Die erste Säule garantiert dabei die kommunale Einnahmehoheit und rechtfertigt den Anspruch auf staatliche finanzielle Zuweisungen, wobei die Bereitstellung steuer- und umlagekraftabhängig erfolgt, was den Schlüsselzuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich entspricht.
- Die zweite Säule enthält spezifische Zuweisungen für Weisungsaufgaben entsprechend der geltenden Konnexitätsregelungen.⁸⁰

In Mecklenburg-Vorpommern existiert gemäß §§ 2,3 FAG M-V eine dualistische kommunale Aufgabenstruktur.⁸¹ Je nachdem, wie die dualistische Finanzierungsgarantie und die Aufgabenstruktur kombiniert werden, wirken sie sich auf den Kommunalen Finanzausgleich aus. Bei der dualistischen Aufgabenstruktur ist er einerseits für Aufgaben des eigenen Wirkungskreises relevant; andererseits aber ebenso für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, die nicht durch eine gesonderte Kostenerstattungspflicht abgedeckt sind. Letztere sind vor allem Altaufgaben, die gegebenenfalls noch nicht im Sinne der Konnexitätsregelungen existieren.

Diese Unterteilung steckt einen groben rechtlichen Rahmen für die Frage der vertikalen Dotation ab, ist aber für die tatsächliche Verteilungsfrage unzureichend konkret. Sie weist zugleich auf den wichtigen Umstand hin, dass der Mittelfluss aus dem Kommunalen Finanzausgleich nicht isoliert stattfindet, sondern die Kommunen Zuweisungen innerhalb und außerhalb des Systems erhalten.

1.2.2.3 ZUWEISUNGEN AUßERHALB DES KOMMUNALEN FINANZAUSGLEICHS

Während bei den Finanzzuweisungen innerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs, und hier insbesondere bei den Schlüsselzuweisungen, keine oder nur eine indirekte Zweckbindung für bestimmte kommunale Aufgaben gegeben ist, dienen Zuweisungen außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs der Finanzierung von Aufgaben in speziellen Tätigkeitsbereichen der Kommunen.⁸² Ihr Primärzweck liegt

⁷⁶ Vgl. Lenk/Hesse/Lück (2013c), S. 6.

⁷⁷ Vgl. Gern (2003), S. 160.

⁷⁸ Vgl. ebenda.

⁷⁹ Vgl. Lenk/Hesse/Lück (2013c), S. 8.

⁸⁰ Vgl. ebenda, S. 8-10.

⁸¹ Gemäß § 2 KV M-V sind die Gemeinden dazu berechtigt und verpflichtet, die Angelegenheiten örtlicher Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Laut § 3 KV M-V können den Gemeinden durch Gesetz bzw. wegen eines Gesetzes durch Rechtsverordnung öffentliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden.

⁸² Vgl. Münstermann und Becker (1978), S. 13f. und S. 60f.; vgl. Katz (1985), S. 311.

in einem aufgabenbezogenen oder bedarfsgerechten Lastenausgleich und zwar sowohl für laufende Ausgaben als auch für Investitionen.⁸³

Aus Sicht der Gemeinden bedeutet jede zweckgebundene Zuweisung ein Stück politischer Abhängigkeit vom Land.⁸⁴ Somit gefährdet diese Art von Zuweisungen potenziell die kommunale Finanzhoheit, weswegen sie aus finanzpolitischen und verwaltungsökonomischen Gründen durchaus kritisch gesehen werden. Dagegen stellen Zweckzuweisungen für die übergeordneten Ebenen ein effektives Instrument dar, um zum einen dem Zuweisungsempfänger einen Anreiz zur Realisierung bestimmter Vorhaben zu geben, zum anderen dazu beizutragen, dass überörtliche Interessen berücksichtigt und koordiniert werden und um darüber hinaus in der Realisierung des Vorhabens mitsprechen zu können. Dieses Verhalten, über Zweckzuweisungen politische Ziele unter räumlichen, zeitlichen und sektoralen Gesichtspunkten durchzusetzen, wird auch als „Politik des goldenen Zügels“ bezeichnet.⁸⁵

Dabei stellt der Terminus der „zweckgebundenen Zuweisungen“ einen Sammelbegriff für unterschiedlichste Arten von Zuweisungen dar.⁸⁶ Eine besondere Form der Zweckzuweisungen bildet zunächst die Gruppe der Erstattungen.⁸⁷ In diese Gruppe fallen zum einen Erstattungen für Zweckausgaben der Auftragsverwaltung sowie solche Zweckausgaben, die gemäß der Lastenverteilung von den Kommunen nur vorübergehend zu tragen sind. Hier leisten die Gemeinden in eigener oder übertragener Verantwortung Zahlungen an Dritte, zu denen sie zwar durch etwaige Regelungen der übergeordneten Ebene verpflichtet sind, für die sie aber nicht aufzukommen haben. In dieser Funktion leiten Kommunen als „Zahlstelle“ beispielsweise die Beteiligungen des Bundes an den Kosten der Unterkunft an die Empfänger des Arbeitslosengeldes II weiter. Zum anderen zählen zu der Kategorie der Erstattungen auch solche für Verwaltungsaufgaben, die in besonderen Fällen durch Gesetze (Fälle der Auftragsverwaltung) oder Vereinbarungen (auftragsähnliche Verwaltung) anfallen. Dieser Bereich trifft insbesondere pauschalisierte Kostenerstattungen für Aufgaben aus dem übertragenen Wirkungskreis.⁸⁸

Wenn die einzelnen Verfahrensweisen bei der Verteilung von Zweckzuweisungen nach dem Freiheitsgrad sortiert werden, mit dem einerseits das Land bzw. der Bund als Geber und andererseits die Kommunen als Empfänger der Zuweisungen ausgestattet sind, können drei Zuweisungstechniken unterschieden werden.⁸⁹ Die erste Gruppe umfasst *Zuweisungen nach einem gesetzlich fixierten Schlüssel* (auch: Sonderlastenausgleiche⁹⁰). Bei diesen für einen bestimmten Zweck global ausgewiesenen Mitteln, welche den Gemeinden ohne Antrag zur Verfügung gestellt werden, legt der Gesetzgeber die Merkmale des Verteilungsschlüssels (bspw. Kilometer Straßenlänge, aber auch (veredelte) Einwohner) sowie den auf jede Einheit entfallenden Zuweisungsbetrag fest. Dieses Vorgehen wird auch im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs umfangreich für die Lastenausgleiche, welche vor dem finanzkraftabhängigen Ausgleich der Finanzausgleichsmasse entnommen werden, angewandt. Diese sind im Normalfall trotz ihrer Orientierung an konkreten aufgabenbezogenen Merkmalen nicht verwendungsgebunden, die Möglichkeit staatlicher Einflussnahme ist somit verhältnismäßig gering und daher sind sie i. d. R. als kommunalfreundlich anzusehen.⁹¹ Auch profitieren die Kommunen hier von einer vergleichsweise hohen Kalkulierbarkeit. Derartige schlüsselmäßige Zuweisungen eignen sich für all diejenigen Aufgabenbereiche, in denen die betreffenden Merkmale gleichmäßig streuen, sodass keine

⁸³ Vgl. Katz (1985), S. 311; vgl. Münstermann (1985), S. 238.

⁸⁴ Vgl. Münstermann (1985), S. 239.

⁸⁵ Vgl. Wahl (1992), S. 121; Vgl. Münstermann (1985), S. 243.

⁸⁶ Vgl. Fuchs (1969), S. 146.

⁸⁷ Vgl. Gläser (1981), S. 306-308.

⁸⁸ Die Zuordnung der Erstattungen ist dabei durchaus umstritten. Gläser ist der Ansicht, dass sie als Sonderfälle zu behandeln und eigentlich nicht den Zweckzuweisungen im engeren Sinne zuzuordnen sind. Vgl. Gläser (1981), S. 308. Henneke geht sogar so weit, die Belastungsausgleiche für übertragene Aufgaben den Zweckzuweisungen überhaupt nicht zuzuordnen. Während bei Zweckzuweisungen nämlich die Aufgabenerledigung der Kommune tangiert wird und die Kommune in ihrer Selbstverwaltung durch eine Zweckbindung eingeschränkt wird, dienen Kostenerstattungen vielmehr dazu, den kommunalen Gestaltungsspielraum für die übrige Aufgabenerfüllung zu sichern. Dies gilt zumindest für den Fall einer vollständigen Ausgabenerstattung. Vgl. Henneke (2000), S. 372 und S. 346.

⁸⁹ Vgl. Münstermann und Becker (1978), S. 61f.

⁹⁰ Vgl. Katz (1985), S. 311.

⁹¹ Vgl. Katz (1985), S. 311.

Schwerpunktbildung erforderlich ist, und wo möglichst praktikable, bedarfsorientierte Schlüssel gefunden werden können.

Die zweite Gruppe zweckgebundener Zuweisungen sind solche durch die Legislative, auch „*ad hoc-Zuweisungen*“ genannt.⁹² Empfänger und Verwendungszweck dieser Zuweisungen sind im Landeshaushaltsplan exakt angegeben und das Land ist zu direkten Eingriffen in den kommunalen Gestaltungsraum in der Lage. Die endgültige Zuweisung der Finanzmittel erfolgt dabei über das Parlament und direkt für einzelne Objekte und bestimmte Gemeinden.⁹³ Sofern dabei Landesentwicklungsprogramme zu Grund gelegt und Städte und Gemeinden in diesen Prozess eingebunden werden, kann dieses Verteilungsmodell allerdings sowohl hinsichtlich regionalpolitischer Ziele des Landes als auch der Selbstverwaltung der Kommunen ein angemessenes Verteilungsmodell sein. Nichtsdestotrotz findet sich dieses Vorgehen in der Praxis seltener.

Die letzte Gruppe stellen die sog. *Ermessenszuweisungen* dar. Hier werden im Landeshaushaltsplan für bestimmte Zwecke Globalbeträge ausgewiesen, welche die Kommunen nur per Antrag und bei entsprechender Bewilligung der jeweiligen Landesbehörde erhalten können.⁹⁴ Diese ermöglichen dem Land unmittelbare Einflussnahme auf die kommunalen Aktivitäten und damit die kommunale Selbstverwaltung. Sie gehen im Normalfall mit umfangreichen Verwendungsaufgaben einher, engen so - insbesondere bei investiver Verwendung - den kommunalen Entscheidungsspielraum stark ein und können zudem Verzerrungen in den gemeindlichen Präferenzen bewirken. Die „Politik der goldenen Zügel“ kommt im Rahmen dieser Instrumentengruppe besonders stark zum Tragen. Trotzdem sind derartige Zuweisungen meist sehr zielgenau und finden sich in Form von Festbetrags-, Anteils-, Voll- und Fehlbetragsfinanzierung.⁹⁵

Eine Aufgabenfinanzierung außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs empfiehlt sich besonders bei Zuweisungen, die eine starke Aufgaben- und Zweckbezogenheit suggerieren. Zumeist sind dies Kostenerstattungen im Rahmen landesrechtlicher Konnexitätsregelungen für neu übertragene Aufgaben oder auch Auftragsangelegenheiten⁹⁶, direkte Transferdurchleitungen⁹⁷, zweckgebundene Zuweisungen - auf Fachförderprogrammen nach Förderrichtlinien basierend - oder Sonderlastenausgleiche, die keine enge Zweckbindung vorweisen, sondern eher den Charakter allgemeiner Deckungsmittel haben (Abbildung 10).⁹⁸ Voraussetzung für eine derartige Form der Finanzierung ist, dass die entsprechenden Aufgabenbereiche eindeutig abgegrenzt sind. Auch Transfers, welche die Kommunen in einer Funktion als „Zahlstelle“ bspw. vom Bund an private Dritte weiterleiten (u. a. Kosten der Unterkunft), lassen sich einfacher außerhalb des Finanzausgleichssystems vollziehen.

Zuweisungen außerhalb des KFA sind als vielgestaltig zu charakterisieren und fallen in den Zuständigkeitsbereich des jeweiligen Landesressorts. Aus der Sicht des Landesgesetzgebers generieren Zweckzuweisungen und andere Zuweisungen außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs Vorteile für das Land, wenn die Aufrechterhaltung eines großen Steuerungseinflusses sowohl auf den Mittelfluss als auch dessen Verwendung das Ziel ist; wenn es dem Land also um die Verfolgung bestimmter landespolitischer Ziele geht. Daher existieren Möglichkeiten zur Nachsteuerung noch nach Vollzug des laufenden Haushalts. Der Nachteil für die kommunale Ebene besteht in der verringerten Flexibilität.⁹⁹ In diesem Zusammenhang stellt sich aus der Sicht der Kritiker die Frage, ob das Land die kommunalen Präferenzen besser in entsprechenden Ausgabeprogrammen umsetzen kann als die Kommune selbst.¹⁰⁰

⁹² Vgl. Münstermann und Becker (1978), S. 61f.

⁹³ Vgl. Gläser (1981), S. 330.

⁹⁴ Vgl. Münstermann (1985), S. 240; vgl. Katz (1985), S. 312.

⁹⁵ Vgl. Katz (1985), S. 312.

⁹⁶ Das sind beispielsweise Zahlungen des Bundes für Aufgaben der Jugendhilfen und für Ausgaben der Ämter für Verteidigungslasten. Vgl. Brümmerhoff (2001), S. 655.; vgl. Bundesministerium der Finanzen (08.08.2014), S. 150.

⁹⁷ Durchlaufende finanzielle Mittel von Bund oder Land, wie beispielsweise die Leistungen des Landes aus dem Ausgleich von Sonderkosten aus der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe.

⁹⁸ Vgl. Lenk/Hesse/Lück (2013c), S. 13.

⁹⁹ Vgl. ebenda.

¹⁰⁰ Vgl. Hansmeyer (1989), S. 195f.

Die Thematik der **Zweckbindung**¹⁰¹ von Zuweisungen ist umstritten:¹⁰²

- ZIMMERMANNs Argumentation basiert darauf, dass Länder die Zweckbindung nutzen, um eine Vermehrung der Ausgaben in solchen Aufgabenbereichen zu erbringen, die sie sonst als nicht ausreichend versorgt¹⁰³ betrachten würden (sog. Meritorisierung). Die Zweckbindung sollte daher auf Fälle mit offensichtlicher Unterversorgung eingeschränkt werden. Das Ziel muss es demnach sein, den Anteil der ungebundenen Zuweisungen möglichst sehr hoch zu gestalten. Dies gilt zum einen für die Meritorisierung und zum anderen in Bezug auf regionale externe Effekte, da besonders letztere häufig zu schnell herangezogen werden, um die Zuweisungen zweckbedingt gestalten zu können.¹⁰⁴
- Außerdem ist die Zweckbindung zu kritisieren, weil durch diese das Handeln der kommunalen Ebene durch das Land gesteuert wird (sog. „Goldener Zügel“). Hingegen basiert die unabhängige kommunale Selbstverwaltung auf eigenverantwortlichen und dezentralen Entscheidungen, die durch allgemeine Deckungsmittel finanziert werden. Folglich führt ein Mehranteil an zweckgebundenen Zuweisungen zum Verlust der kommunalen Selbstverwaltung. Problematisch ist dabei, dass auch der Gesetzgeber des Landes den Wunsch einer aktiven Steuerung in Bezug auf die durch ihn selbst abgegebenen finanziellen Mittel hegt.¹⁰⁵

Alles in allem bietet sich eine Finanzierung außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs besonders bei zeitlich begrenzten Maßnahmen an oder wenn eine gemeinsame Finanzierung und Durchführung einer Maßnahme durch kommunale und Landesebene erfolgen soll, wobei in diesem Fall feste Finanzierungsanteile beider Akteure (bzw. eine sog. quotale Förderung) resultieren. Weiterhin werden Zuweisungen außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs oft bei aufgabenakzessorischen Zuweisungen der Länder im Zuge der Konnexitätsregelungen gezahlt, sofern kein Zusammenhang mit der Regelbindung im Kommunalen Finanzausgleich besteht.¹⁰⁶ Aus finanzwissenschaftlicher Perspektive sollte sich die Finanzierung außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs vorrangig auf Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises erstrecken.¹⁰⁷ Mit dem strikten Konnexitätsprinzip, welches explizite Regelungen für die Deckung der damit verbundenen Kosten vorschreibt, ist der Grundgedanke der ökonomischen Theorie des Föderalismus‘ verbunden, wonach die Entscheidungs- und die Finanzierungskompetenz hinsichtlich einer Aufgabe bei derselben staatlichen Instanz liegen sollte.¹⁰⁸ Gleichzeitig ergibt sich für das Land ein Kontrollproblem, sodass im Ergebnis eine gesamtwirtschaftlich ineffiziente Allokation von Ressourcen entstehen könnte. Daher ist für pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben abzuwägen, wie stark der Grad der Regelementierung der Aufgabenerfüllung und der Kontrollaufwand ist, wenn über eine Entscheidung außerhalb oder innerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs entschieden wird.

Grundsätzlich ist eine Finanzierung (neu) übertragener Aufgaben auch innerhalb des Finanzausgleichs möglich (insbesondere bei gegebenen operativen Spielräumen), wobei ein gesonderter Ansatz für die mit diesen Aufgaben verbundenen Kosten erwogen werden müsste.¹⁰⁹ Die finanzkraftabhängige Berücksichtigung dieser Kosten innerhalb des Schlüsselzuweisungssystems ist durchaus umstritten.¹¹⁰ Eine Implementierung in das Schlüsselzuweisungssystem erfordert, dass ggf. entsprechende, den

¹⁰¹ Zweckbindungen betreffen meist einen bestimmten Aufgabenbereich, wie z. B. den Bau einer Schule (Begrenzung auf ein einzelnes Projekt) oder den Straßenbau (breit angelegte Ausgestaltung). Vgl. Zimmermann (2009), S. 217.

¹⁰² Besonders wichtig sind Investitionszuweisungen, die etwa 10 % aller Länderzuweisungen an die Kommunen repräsentieren. Vgl. Bundesministerium der Finanzen (08.08.2014), S. 150.

¹⁰³ Eine ungenügende Versorgung kann aufgrund verzerrter Gemeindepräferenzen oder aber wegen räumlicher externer Effekte in einem bestimmten Aufgabenbereich auftreten.

Vgl. Zimmermann (2009), S. 218.

¹⁰⁴ Vgl. Zimmermann (2009), S. 218.

¹⁰⁵ Vgl. Lenk/Hesse/Lück (2013c), S. 14.

¹⁰⁶ Vgl. ebenda, S. 13.

¹⁰⁷ Vgl. Schweisfurth, Reichardt und Hartmann (2015), S. 545.

¹⁰⁸ Vgl. Lenk und Birke (1998), S. 202.

¹⁰⁹ Vgl. Meyer (1997), S. 396.

¹¹⁰ Vgl. Lenk und Birke (1998), S. 202-204; vgl. Henneke (1998), S. 1165; vgl. Meyer (1997), S. 396; vgl. Junkernheinrich/Micosatt (1998), S. 24.

übertragenen Wirkungskreis betreffende, Bedarfsansätze geprüft werden müssten. Die steuerkraftabhängige Gewährung entspricht einer Stärkung des Subsidiaritätsgedankens. So würden Kommunen, die trotz Berücksichtigung entsprechender Bedarfsansätze geringe Schlüsselzuweisungen erhalten unter Umständen einen höheren Anteil ihres Budgets für übertragene Aufwendungen aufbringen müssen. Dies kann dann gerechtfertigt sein, wenn es sich um pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben mit eigenen Entscheidungsfreiheiten handelt, die von einer Vielzahl von Kommunen wahrgenommen wird.

Insofern bietet sich eine Finanzierung von übertragenen Aufgaben außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs im Sinne der fiskalischen Äquivalenz vor allem dann an, wenn es wichtig ist, den Grad der Kostendeckung der Zuweisungen durch die übergeordnete Verwaltungsbehörde zu überprüfen,¹¹¹ wobei Ausgaben bei sparsamer Aufgabenerfüllung zu Grunde gelegt werden sollten.¹¹² Hierbei kommt jedoch die gewichtige Unterstellung zum Tragen, es handele sich um eine klar definierte Aufgabewahrnehmung ohne nennenswerte ausgaberelevante Entscheidungsspielräume für die Kommunen. Dies ist jedoch, wie im späteren Abschnitt 2.2.1.1 diskutiert wird, selbst bei formal hoch regulierten Aufgaben regelmäßig nicht der Fall. Demzufolge kommt selbst für übertragene Aufgaben im Zusammenspiel mit größeren kommunalen Entscheidungsspielräumen durchaus eine Finanzierung innerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs in Frage. Eine weitere bedeutsame Folge der Zuweisungsgewährung außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs ist die fehlende regelgebundene Dynamisierung der Leistungen durch die Einnahmenentwicklung. Die Zuweisungen stehen vielmehr unter dem Vorbehalt der Einzelanpassung durch Entscheidungen des Landesgesetzgebers.

Ebenso bieten sich derartige Aufgabenbereiche für eine Finanzierung außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs an, welche schwerpunktmäßig durch das Land über die Vergabe von Ermessenszuweisungen gefördert werden. Gegen eine Finanzierung innerhalb des Finanzausgleichs spricht hier, dass die Vergabe dieser Mittel nur auf Antrag erfolgt, die Kommunen somit bestimmte Bedarfsmerkmale erfüllen müssen und es sich bei diesen Zahlungen daher nicht um Mittel handelt, die für die Kommunen eine regelmäßige und kalkulierbare Einnahmenquelle darstellen.

Ein letzter Punkt in Bezug auf die Zweckzuweisungen betrifft das Erfordernis einer Kofinanzierung seitens der Kommunalebene. Dies mündet unter Umständen in Schwierigkeiten für finanzschwache Kommunen, wenn es darum geht, einen (investiven) Eigenanteil aufzubringen. Eine Lösungsoption beinhaltet die Beachtung der Finanzstärke (einzeln) Kommunen bei der Ausgestaltung von Förderprogrammen. Eine andere Möglichkeit besteht in zweckungebundenen Mitteln in Form von Investitionspauschalen, bei denen Gemeinden keine Eigenmittel aufbringen müssen, wodurch ein Investitionsverhalten ermöglicht wird, das den wirklichen finanziellen Möglichkeiten entsprechen kann.¹¹³

Dabei ist kritisch zu hinterfragen, ob eine zweckgebundene Fördermittelkulisse unter Umständen eine Fehlallokation von öffentlichen Mitteln forciert. So ist es durchaus möglich, dass Kommunen bestimmte investive Vorhaben planen, um eine Kofinanzierung aus Fördermitteln zu nutzen. Dabei vernachlässigen sie aber zugleich andere Vorhaben, die für die örtlichen Verhältnisse wichtiger wären, allerdings selbst zu finanzieren wären.

1.2.2.4 ZUWEISUNGEN INNERHALB DES KOMMUNALEN FINANZAUSGLEICHS

Eine Finanzierung im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs besteht nur dann, wenn die zuzuweisenden Mittel zweck- und weisungsfrei als allgemeine Zuweisungen zur Verfügung gestellt werden, denn nur dann erfüllen sie die **fiskalische und redistributive Funktion** im Sinne einer starken kommunalen Selbstverwaltung. Zuweisungen innerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs sind dann zu

¹¹¹ Vgl. Lenk und Birke (1998), S. 202.

¹¹² Vgl. Junkernheinrich/Micosatt (1998), S. 24.

¹¹³ Vgl. Lenk/Hesse/Lück (2013c), S. 14.

gewähren, wenn besondere Bedarfe bestehen, die eine Vielzahl von Kommunen betreffen (keine Einzelfälle). Die Gewährung solcher Zuweisungen gelingt entweder mittels spezifischer Sonderlastenausgleiche¹¹⁴ oder innerhalb des Schlüsselzuweisungssystems mittels Bedarfsansätzen.¹¹⁵

Aufgaben, bei denen der Ausgabenausgleich **nicht hinreichend** durch das **Prinzip fiskalischer Äquivalenz**¹¹⁶ gesichert wird, sind besonders für ungebundene Zuweisungen geeignet.¹¹⁷ Solche Aufgaben sind zwar zunächst durch die Nutzer zu finanzieren;¹¹⁸ wenn die Ausgaben allerdings durch Entscheidungen übergeordneter Gebietskörperschaften induziert sind, muss die Finanzierung gemäß des Konnexitätsprinzips durch genau die staatliche Ebene erfolgen, die die Entscheidungsgewalt über die Art und den Umfang der öffentlichen Leistungsbereitstellung innehat. Dieses Prinzip der Finanzierungskonnexität ist auch in verschiedenen Landesverfassungen festgelegt und resultiert deswegen zumeist in zweckgebundenen Zuweisungen außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs.¹¹⁹

Auch die **Dauerhaftigkeit der Aufgabenerfüllung** fungiert als Kriterium für ungebundene Zuweisungen. Dies sind im Wesentlichen Aufgaben, die für die kommunale Ebene als dauerhaft anzusehen sind, wie die Unterhaltung lokaler technischer und sozialer Infrastruktur (u. a. Straßen und Schulen) und auch Aufgaben unterster Verwaltungsbehörden. Dagegen scheinen einmalige Finanzierungserfordernisse eher ungeeignet zur Berücksichtigung im Kommunalen Finanzausgleich, da diese eine Verminderung der Fortschreibungsfähigkeit des Kommunalen Finanzausgleichs unter konstanten Bedingungen verursachen würden.¹²⁰ Dafür wären stattdessen diskretionäre Eingriffe erforderlich, die sowohl bei der Dotierung als auch der Verteilung der Finanzausgleichsmasse greifen können.

Um den Kommunalen Finanzausgleich aus verwaltungstechnischer Seite letztlich steuern zu können, wird eine Zusammenwirkung der Innen- und Finanzministerien der Länder vorausgesetzt. Im Falle von Zweckzuweisungen gilt seitens des Landes das Ressortprinzip, sodass ggf. weitere Ministerien involviert sind.¹²¹

Alle kommunalen Finanzausgleichssysteme in Deutschland basieren auf einem zunächst relativ einfachen Grundverfahren, das in Abbildung 12 dargestellt ist. Zuerst wird die den Kommunen vom Land bereitgestellte Finanzausgleichsmasse berechnet, die größtenteils aus Steuereinnahmen des entsprechenden Landes besteht. Diese wird dann in Form von diskretionären Zweckzuweisungen bzw. Lastenausgleichen oder regelgebundenen Schlüsselzuweisungen weitergeleitet, was dem vertikalen Teil des Kommunalen Finanzausgleichs entspricht. Daraufhin folgt der horizontale Teil, in dem die **Schlüsselmasse** mittels der Berechnung von Finanzkraft und Finanzbedarf auf finanzstarke und finanzschwache Kommunaleinheiten aufgeteilt wird.¹²² Dabei wird mit Hilfe der Betrachtung von Haupt- und Nebenansätzen sowie der Justierung einer Ausgleichsquote über das Maß des Ausgleichs zwischen unterschiedlich steuerstarken Kommunen entschieden.

¹¹⁴ Sonderlastenausgleiche sind trotz eines Sachindikators für die Verteilung allgemeine Deckungsmittel.

¹¹⁵ Vgl. Lenk/Hesse/Lück (2013c), S. 15.

¹¹⁶ Dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz zufolge sollte die Distanz zwischen Steuerzahlern und Nutznießern bei durch Steuern finanzierte Aufgaben möglichst gering sein. Wenn also eine von einer Kommune bereitgestellte Leistung (z. B. eine städtische Schule) positive externe Effekte verursacht, dann sollte die Finanzierung dieser Aufgabe von umliegenden Gemeinden mitgetragen werden. Die Stadt selbst muss Leistungsanbieter allerdings einen gewissen Eigenanteil zur Finanzierung der Leistung zahlen. Idealerweise sollte dieser Eigenanteil gleich dem eigenen Nutzen sein.

¹¹⁷ Vgl. Scherf (2003), S. 22.

¹¹⁸ Die Finanzierung kann beispielsweise mittels Gebühren (im Falle der Abfallwirtschaft) oder Entgelte (bei Kindertagesstätten) geleistet werden. Vgl. Lenk/Hesse/Lück (2013c), S. 15.

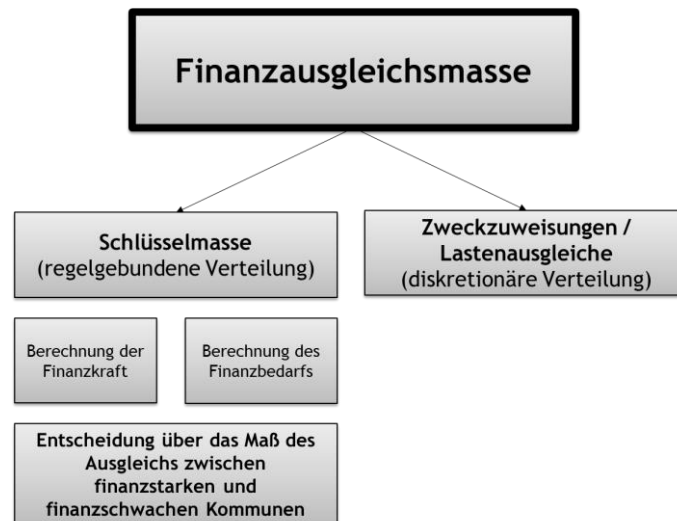
¹¹⁹ Vgl. ebenda.

¹²⁰ Vgl. ebenda.

¹²¹ Vgl. ebenda.

¹²² Vgl. Lenk (2009), S. 10.

Abbildung 12: Grundstruktur des Kommunalen Finanzausgleichs



Quelle: Eigene Darstellung.

Zuweisungen innerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs sind Schlüssel-¹²³ und Bedarfszuweisungen bzw. allgemeine Mittel, die zusätzlich neben den originären Steuereinnahmen zur Verstärkung der Einnahmekraft der Kommunen führen sollen.¹²⁴ Ein besonderes Merkmal allgemeiner Zuweisungen ist deren freie Verfügbarkeit für die Gemeinden.¹²⁵ Auf der anderen Seite besteht auch innerhalb der Finanzausgleichsleistungen die Möglichkeit einer Zweckbindung der Mittel über sog. Lastenausgleiche (auch „Vorwegabzüge“ oder „Zweckzuweisungen“).

Allgemeine Zuweisungen stellen für die Kommunen ein Surrogat für eigene Steuereinnahmen dar, da sie ihnen als ergänzende Einnahmen ohne Zweckbindung zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs zufließen.¹²⁶ Sie sind aus Sicht der Kommunen also eine „Second-best-Lösung“ im Vergleich zu selbstbestimmbaren Steuern und sind daher als durchaus kommunalfreundlich einzustufen, wenn auch aus Autonomiegesichtspunkten die fehlende Einnahmenhoheit zu kritisieren ist.¹²⁷ Ihrer Bestimmung nach sollen sie sowohl die Eigeneinnahmen der Kommunen erhöhen, damit diese ausreichende Mittel zur Erfüllung aller kommunalen Aufgaben zur Verfügung haben, und gleichzeitig zur Verringerung der interkommunalen Steuerkraftunterschiede beitragen, sodass ein gleichwertiges Grundangebot öffentlicher Leistungen in allen Kommunen garantiert werden kann.¹²⁸

Den Großteil der unter dieser Kategorie zusammengefassten Zuweisungen machen die Schlüsselzuweisungen aus, welche sich nach vorher klar festgelegten Verteilungsregeln durch die Gegenüberstellung des normierten Finanzbedarfs und der normierten Finanzkraft einer Kommune ergeben und zum anteiligen Ausgleich der zwischen beiden Größen vorzufindenden Lücke dienen (hierzu ausführlich Kapitel 3). Dabei ist die Möglichkeit zur Erreichung sowohl des fiskalischen Ziels als auch des Umverteilungsziels in erheblichem Maße vom vertikalen Finanzausgleich und damit von der Höhe der Schlüsselmasse abhängig.

Eine zweite Kategorie innerhalb der allgemeinen Zuweisungen stellt die Gruppe der Bedarfszuweisungen dar, welche allerdings einen deutlich geringeren Anteil ausmacht. Sie dienen dem Ausgleich spezieller und außergewöhnlicher Bedarfsfälle einzelner Gemeinden sowie solcher Härtefälle, welche

¹²³ Schlüsselzuweisungen dienen der Stärkung der Finanzkraft der kommunalen Ebene und bedingen einen Abbau von Finanzkraftdifferenzen unter den Kommunen im horizontalen Finanzausgleich. Vgl. Scherf (2003), S. 8.

¹²⁴ Vgl. Lenk/Hesse/Lück (2013c), S. 15.

¹²⁵ Vgl. Brümmerhoff (2001), S. 655.

¹²⁶ Vgl. Katz (1985), S. 311.

¹²⁷ Vgl. Münstermann (1985), S. 238.

¹²⁸ Vgl. Münstermann und Becker (1978), S. 12f.; vgl. Henneke (2000), S. 372.

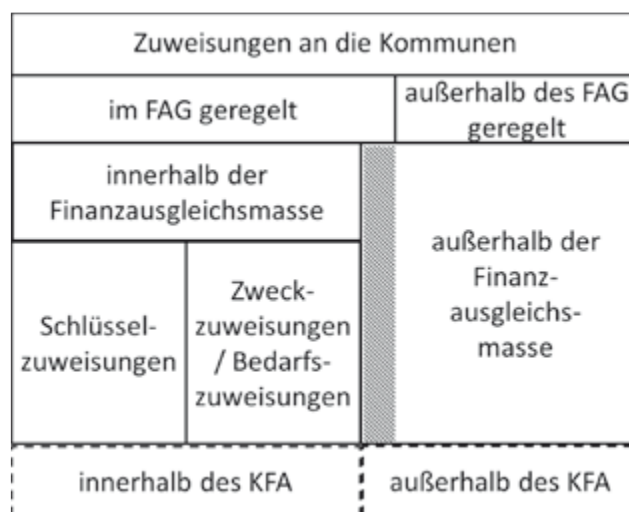
sich aus dem Verteilungsschema der Schlüsselzuweisungen ergeben.¹²⁹ Die Finanzierung dieser Zuweisungen erfolgt üblicherweise aus einem „Ausgleichsstock“, welcher aus Mitteln gebildet wird, die vor der Durchführung des schematisierten Finanzausgleichs aus der Verbundmasse entnommen werden.¹³⁰

Hinsichtlich der Zuordnung der Bedarfszuweisungen zu einer der beiden übergeordneten Zuweisungsgruppen finden sich in der Literatur durchaus Widersprüche. Die Vergabe der Bedarfszuweisungen erfolgt einerseits auf Antrag der jeweiligen Gemeinde und richtet sich in der Regel nach Richtlinien, welche durch die in den Landesgesetzen bestimmten politischen Instanzen konkretisiert werden.¹³¹ Somit spricht vieles für eine Zuordnung zu den Zweckzuweisungen, genauer gesagt den Ermessenszuweisungen (siehe Abschnitt 1.2.2.3). Andererseits handelt es sich faktisch um nicht-schematisierte Transferzahlungen, welche flexibel für bestimmte Bedarfe vergeben werden können und dabei eben nicht an eine ex-ante festgelegte Verteilungsregel gebunden sind. Aus diesem Grund werden sie eher den allgemeinen Zuweisungen zugeschrieben.¹³²

1.2.2.5 ABGRENZUNG DER ZUWEISUNGEN

Bei der Analyse des aktuellen Ist-Standes des Jahres 2015 in den 13 Flächenländern fällt auf, dass gewisse Unterschiede hinsichtlich der Aufteilung der Finanzzuweisungen bestehen. Generell wird in den Finanzausgleichsgesetzen die Finanzausgleichsmasse (Verbundmasse) bestimmt, die auf weitere unterschiedliche Zuweisungsarten und Verwendungszwecke verteilt wird. Die Gesamtsumme der Zuweisungen im Rahmen des Finanzausgleichsgesetzes ist i. d. R. deckungsgleich mit der vorhandenen Finanzausgleichsmasse. Deswegen sind Zuweisungen an die kommunale Ebene, die nicht aus der Verbundmasse finanziert werden, auch außerhalb des Finanzausgleichsgesetzes geregelt.¹³³

Abbildung 13: Abgrenzung von Zuweisungen.



Quelle: Eigene Darstellung.

Wie in Abbildung 13 dargestellt wird, existiert ein Überschneidungsbereich zwischen Zuweisungen außer- und innerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs. So werden Zweckzuweisungen, die separat aus dem Landeshaushalt finanziert werden, in manchen Ländern trotzdem im Rahmen des Finanzausgleichsgesetzes geregelt.¹³⁴ Beispielsweise wurden in den letzten Jahren finanzielle Mittel in das Finanzausgleichsgesetz eingebracht, um den Ausbau der Betreuung von unter Dreijährigen zu verbes-

¹²⁹ Vgl. Münstermann und Becker (1978), S. 12f. und S. 59f.

¹³⁰ Vgl. Gläser (1981), S. 300f.

¹³¹ Vgl. ebenda.

¹³² Vgl. ebenda sowie Münstermann und Becker (1978).

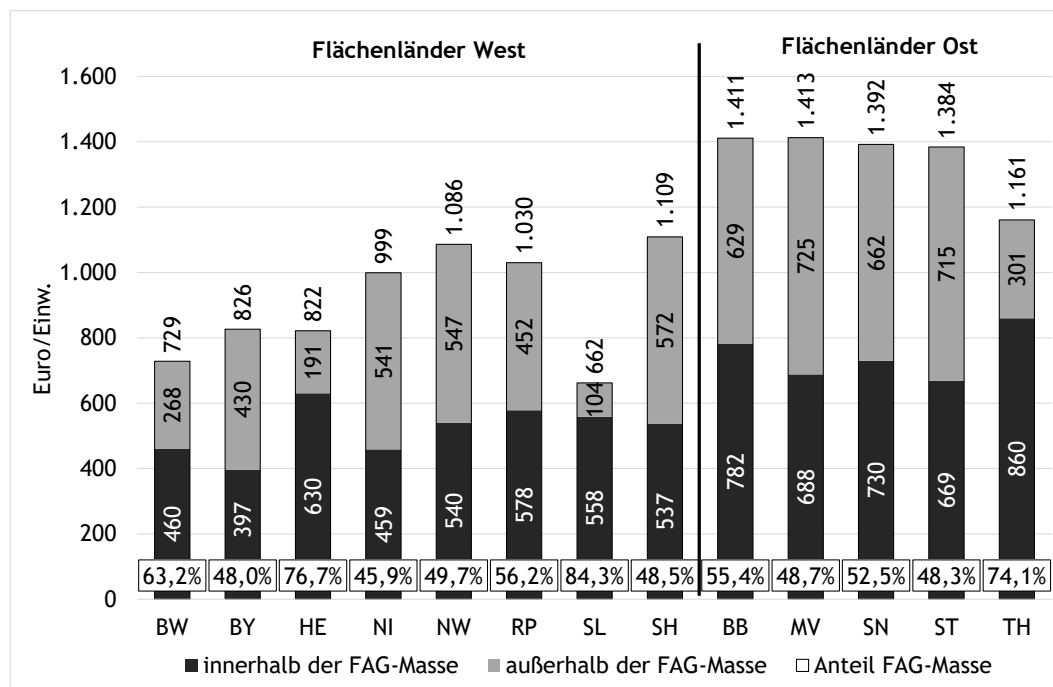
¹³³ Vgl. Lenk/Hesse/Lück (2013c), S. 16.

¹³⁴ Die Finanzierungsmittel sind zwar unabhängig von der Finanzausgleichsmasse, werden aber im Finanzausgleichsgesetz festgeschrieben. Vgl. ebenda.

serten. Die Finanzierung erfolgte dabei aber mittels eigener Ansätze aus dem Haushaltsplan. Des Weiteren werden separate Beteiligungen an Steuereinnahmen neben der Finanzausgleichsmasse teils ähnlich an die Kommunen weitergegeben (z. B. der Familienleistungsausgleich).¹³⁵

Zuweisungen gelten in den weiteren Darstellungen, sofern sie innerhalb der Verbundmasse verteilt werden, als **im** Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs erbracht. Demgegenüber werden Zuweisungen als **außerhalb** des Finanzausgleichs behandelt, wenn sie nicht aus der Finanzausgleichsmasse finanziert werden.

Abbildung 14: Zuweisungen an Kommunen (netto, inkl. Zweckverbände), 2015



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Finanzausgleichsgesetze und Haushaltspläne der Länder 2015.

Abbildung 14 liefert einen Vergleich der Nettozuweisungen¹³⁶ der Länder an die Kommunen (inkl. Zweckverbände) inner- und außerhalb des Finanzausgleichs. Im Vordergrund steht hier nicht die Höhe der Zuweisungen¹³⁷, sondern die Betrachtung der Strukturen der 13 Flächenländer, die große Unterschiede offenbaren. Baden-Württemberg, Hessen, Saarland und Thüringen sind die Länder mit den höchsten Zuweisungsanteilen innerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs. Hingegen sind in Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Bayern höhere Anteile an Fachförderprogrammen u. ä. vorhanden. Zuweisungen außerhalb des KFA sind für das Land dann ein Vorteil, sofern ein möglichst großer Steuerungseinfluss auf die fließenden Mittel und deren Verwendung verbleiben soll („Goldener Zügel“). Bezüglich der ostdeutschen Flächenländer wirken die höheren Zuweisungen des Bundes (insbesondere für die Kosten der Unterkunft nach dem SGB II oder für Investitionen), die von den Ländern weitergereichten Mittel des Solidarpakts II sowie die Fördermittel der EU erhöhend auf die Zuweisungen außerhalb des Finanzausgleichs. Eine Lockerung der „goldenen Zügel“ ergibt sich, indem viele Mittel in die Finanzausgleichsmasse (bzw. die Mittel innerhalb des KFA) umgeschichtet werden. Dies ist angesichts der abschmelzenden EU-Förderung von besonders hoher Wichtigkeit und führt überdies zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung. Insgesamt wurde der Kommunalebene in Mecklenburg-Vorpommern 2015 ein Betrag i. H. v. 1.413 Euro je Einwohner zugewiesen, was den im Vergleich zu

¹³⁵ Vgl. Lenk/Hesse/Lück (2013c), S. 17.

¹³⁶ Dies sind die Bruttozuweisungen exklusive des Zuweisungsvolumens, das von Kommunen an Länder geht. Außerdem sind in den Zuweisungen auch die vom Bund über die Länder an die Gemeinden weitergereichten Beteiligungen an Kosten (beispielsweise Kosten der Unterkunft gemäß SGB II, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach SGB XII) und Mittel der Europäischen Union enthalten. Vgl. dazu Lenk/Hesse/Lück (2013c), S. 18.

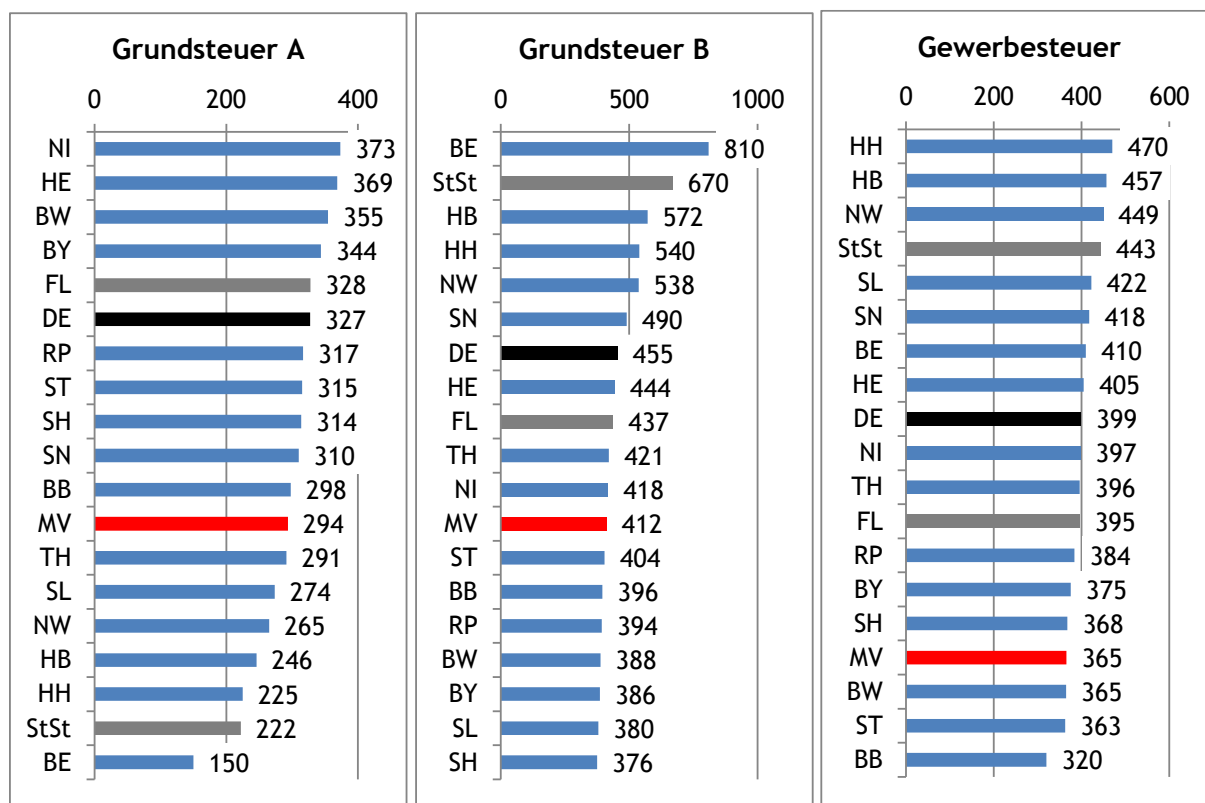
¹³⁷ Diese müssen zusammen mit den korrespondierenden zu finanzierenden Aufgabenanteilen betrachtet werden - in Form der Kommunalisierungsgrade. Vgl. dazu Lenk/Hesse/Lück (2013c), S. 18.

den anderen Ländern höchsten Wert repräsentiert. Zugleich werden allerdings nur 48,7 % dieser Summe (688 Euro pro Kopf) innerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs - also als Finanzausgleichsmasse - zur Verfügung gestellt. Dementsprechend werden 725 Euro pro Einwohner außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichssystems - beispielsweise in Form von Fachförderungen aus dem Landeshaushalt - zugewiesen.

1.3 REALSTEUERN

Die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern weisen ein unterdurchschnittliches Hebesatzniveau bei den Realsteuern (Grundsteuer A und B, Gewerbesteuer) auf. Dies hat Einfluss auf die unmittelbare Finanzausstattung der Kommunen aus eigenen Quellen, aber determiniert auch die Diskussion um den erforderlichen Umfang der Landeszuweisungen zur Deckung der Ausgaben. Je stärker die Kommunen vorhandene Hebesatzpotenziale ausschöpfen, desto geringer ist dieser Umfang. Bisher ist die Bewertung des Hebesatzniveaus nicht maßgeblich für die Dotation der Finanzausgleichsmasse nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz. Hier gehen die tatsächlichen Realsteuereinnahmen ein. Länder, die ihre Finanzausgleichssysteme auf sog. Bedarfsmodelle umgestellt haben, bewerten hingegen die Hebesätze ihrer Kommunen und lassen ungenutzte Potenziale bedarfsmindernd eingehen. Außerdem wird eine Hebesatznivellierung auch auf der horizontalen Verteilungsebene zwischen den Gemeinden zur Anwendung gebracht, damit die individuelle Hebesatzgestaltung der Gemeinden nicht direkt als Kompensation auf die Ausstattung mit Schlüsselzuweisungen zurückwirkt. Die Hebesatzpolitik kann mit Hilfe der Realsteuerstatistik im Ländervergleich dargestellt werden. Zu erkennen ist hierbei, dass die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern für alle drei Realsteuern im Ländervergleich unterdurchschnittliche Hebesatzniveaus aufweisen (Abbildung 15). Diese Positionierung ist jedoch nicht nur Ausdruck ungenutzter Potenziale. Vielmehr zeigt sich bei den Hebesätzen eine recht ausgeprägte Abhängigkeit von der Gemeindegröße. Für die Grundsteuer B und die Gewerbesteuer ist nachvollziehbar, dass in größeren Städten mit einer höheren Konzentration von Gewerbeansiedlungen und einer höheren Einwohnerdichte auch höhere Hebesätze durchgesetzt werden können als in kleineren Gemeinden. Insbesondere der Vergleich mit Kommunen in Nordrhein-Westfalen (Gemeindegrößen durchgängig >5.000 Einwohner, starke Agglomeration) oder Sachsen (3 Großstädte, verdichtete Wirtschaftsräume) macht deutlich, dass die Strukturen in Mecklenburg-Vorpommern nicht ohne weiteres an einem allgemeinen Bundesdurchschnitt gemessen werden können. Dieser Zusammenhang gilt bundesweit (siehe Abbildung 16 und Abbildung 17). Bei der Grundsteuer B machen sich spürbare Unterschiede erst bei kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern bemerkbar, bei der Gewerbesteuer verläuft die stärkere Hebesatzanspannung recht gleichmäßig über die Größenklassen hinweg. Lediglich bei der Gruppe der kreisfreien Städte mit mehr als 500.000 Einwohnern ist keine weitere Dynamik erkennbar.

Abbildung 15: Aufkommengewichtete Durchschnittshebesätze der Realsteuern 2015



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt.

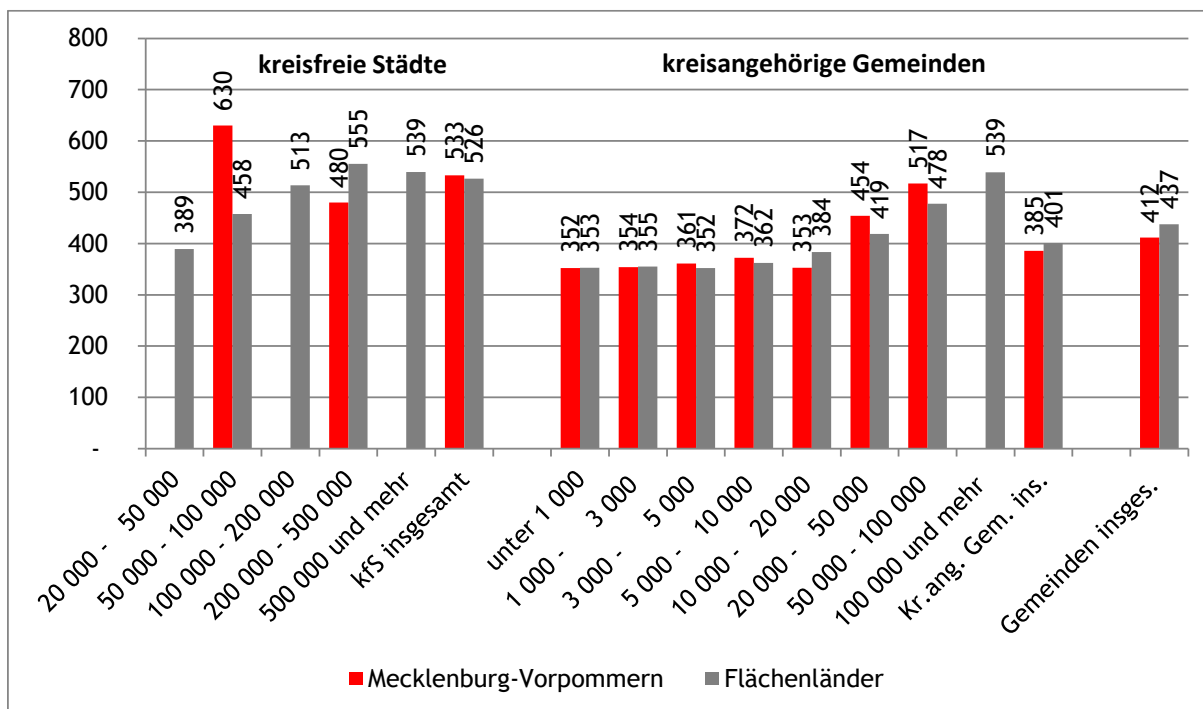
In diesem nach Größenklassen der Gemeinden differenzierten Vergleich zeigt sich, dass die Städte und Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern durchaus ein unterdurchschnittliches Hebesatzniveau aufweisen, die Unterschiede zum Durchschnitt der Flächenländer¹³⁸ jedoch weitaus geringer sind als bei einer undifferenzierten Betrachtung. So ist beispielsweise bei der Grundsteuer B die Abweichung von 25 Hebesatzpunkten zum Bundesdurchschnitt sowohl Ausdruck der Abweichungen von Hebesätzen innerhalb der Größenklassen als auch Ausdruck der abweichenden Größenstruktur.¹³⁹

Die resultierenden potenziellen Mehreinnahmen sollten den Gemeinden im zukünftigen Finanzausgleich angerechnet werden. Es ist allerdings erkennbar, dass sich die zusätzlichen Aufkommenspotenziale nicht gleichmäßig über die Größenklassen verteilen. Bei der Grundsteuer B liegen nur die Gruppe der Gemeinden zwischen 10.000 und 20.000 Einwohnern sowie die Hansestadt Rostock unter dem Referenzwert. Bei der Gewerbesteuer liegen alle Städte über 50.000 Einwohnern (kreisfrei und kreisangehörig) über ihrem bundesweiten Vergleichswert. Dieses Mehraufkommen ist analog im Finanzausgleich zu behandeln: Einnahmen aus überproportional angespannten Hebesätze sollten bei der Gemeindeebene verbleiben und nicht im Finanzausgleich angerechnet werden (z. B. auch im Gleichmäßigkeitsgrundsatz).

¹³⁸ Die Stadtstaaten werden aufgrund ihrer besonderen Struktur (Großstädte mit Umland auf fremdem Landesgebiet) nicht in den direkten Vergleich einbezogen.

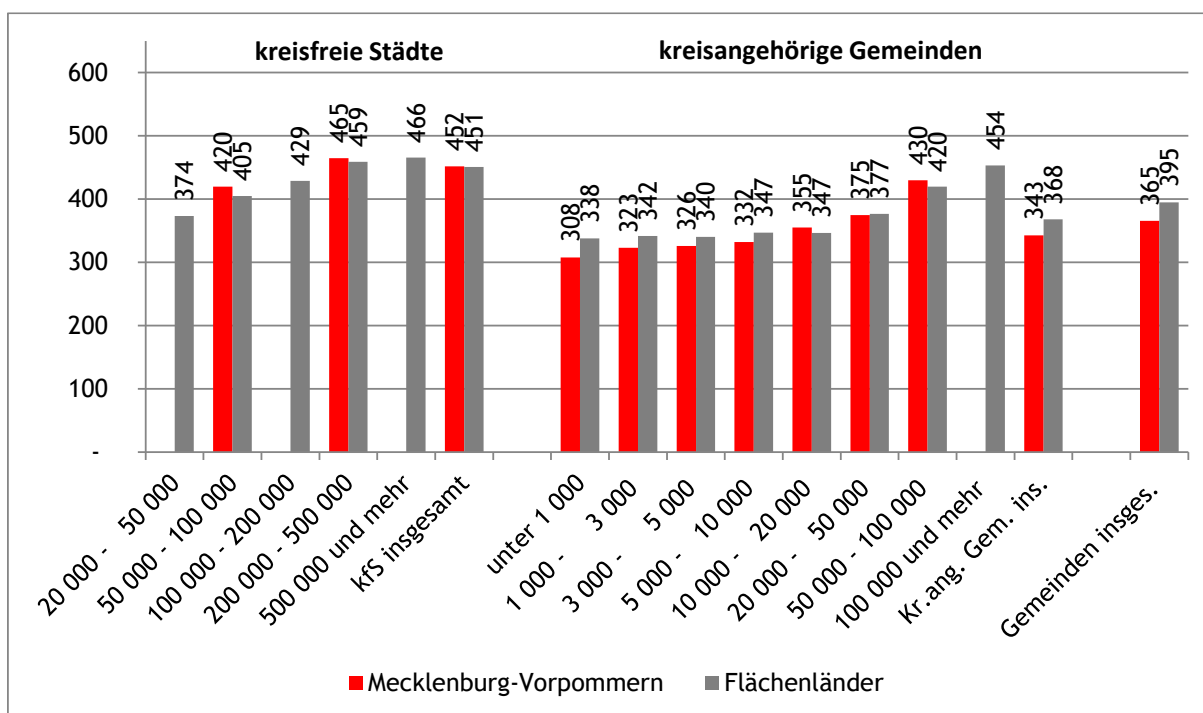
¹³⁹ Selbst wenn über alle Größenklassen hinweg die Hebesätze in Mecklenburg-Vorpommern mit dem bundesweiten Durchschnitt übereinstimmen, wäre der Landesdurchschnitt aufgrund des höheren Gewichts kleinerer Gemeinden niedriger als der Bundesdurchschnitt.

Abbildung 16: Hebesätze der Grundsteuer B nach Einwohnergrößenklassen 2015



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Statistisches Bundesamt.

Abbildung 17: Hebesätze der Gewerbesteuer nach Einwohnergrößenklassen 2015



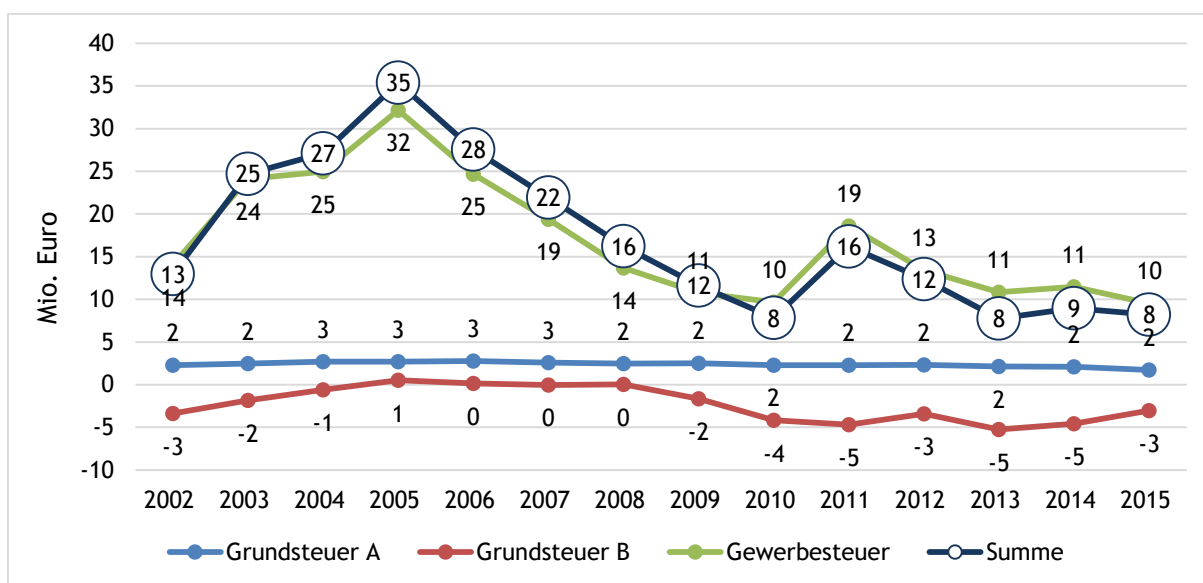
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Statistisches Bundesamt.

In einem nächsten Schritt sind die Hebesatzdifferenzen - ebenso größenklassendifferenziert - in potenzielle Mehreinnahmen zu überführen. Werden diese Mehraufkommenspotenziale aus den Realsteuern zusammengefasst, ergibt sich das in Abbildung 18 dargestellte Resultat. Zusätzliche Einnahmen wären demnach vorrangig bei der Gewerbesteuer anzurechnen. Hier schöpfen die Gemeinden ihr Potenzial nicht vollständig aus. Das Ergebnis ist durch die Hebesatzpolitik der kleinen Gemeinden (unter 10.000 Einwohner) geprägt. Anders verhält es sich bei der Grundsteuer B. Es mag erstaunen, dass den

Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern trotz ihres insgesamt unterdurchschnittlichen Hebesatzniveaus keine fiktiven Mehreinnahmen angerechnet werden, sondern sogar Minderungen der Ist-Einnahmen angezeigt sind. Dies liegt daran, dass das Hebesatzniveau nicht auf eine unterdurchschnittliche Ausschöpfung zurückzuführen ist, sondern auf die abweichende Größenstruktur in Mecklenburg-Vorpommern. Die Kommunen nutzen ihre Einnahmepotenziale zumindest mit Blick auf den bundesweiten Vergleichsmaßstab durchaus vollständig aus.¹⁴⁰

In der Summe ergeben sich am aktuellen Rand fiktive Mehreinnahmen von 8-9 Mio. Euro. Dabei ist ein insgesamt negativer Trend auszumachen: Seit 2005 sind die Hebesatzdifferenzen bei der Gewerbesteuer deutlich rückläufig. Hieran hat sicherlich auch die Ansetzung von Nivellierungshebesätzen im Schlüsselzuweisungssystem einen Anteil.¹⁴¹ Welche Wirkung die Differenzierung nach Größenklassen hat, zeigt sich im Vergleich zum unbereinigten Wert, der durch den einfachen Vergleich mit dem Durchschnitt der Flächenländer (siehe Abbildung 15) berechnet werden kann. Hieraus ergeben sich fiktive Mehreinnahmen in Höhe von 48 Mio. Euro für das Jahr 2015.

Abbildung 18: Mehraufkommenspotenzial aus den Realsteuern 2002-2015



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Statistisches Bundesamt.

Eine Weiterentwicklung des Kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern sollte sich des Themas der unrealisierten Potenziale (Gewerbesteuer, Grundsteuer A), aber auch der überproportionalen Hebesatzausschöpfung (Grundsteuer B) annehmen und diese bei der Berechnung der Finanzausgleichsleistungen des Landes zum Ansatz bringen. Analog dazu muss auch das Land seine Steuerepotenziale ausschöpfen. Hierzu steht allerdings lediglich die Grunderwerbssteuer zur Verfügung. Bei einem Steuersatz von 5,0 % besteht in diesem Zusammenhang kein Anlass zu einer zusätzlichen Korrektur auf Seiten des Landes.¹⁴²

¹⁴⁰ Nicht näher untersucht wurden die Effekte, die aus unterschiedlichen Bemessungsgrundlagen für die Grundsteuer (Einheitswertverfahren) in Ost- und Westdeutschland erwachsen. Auf die grundlegende Methode des größenklassendifferenzierten Vergleichs haben diese Unterschiede jedoch keinen Einfluss.

¹⁴¹ Zur Wirkung der Nivellierungshebesätze siehe Kapitel 3.4.1.

¹⁴² Beim genannten Steuersatz besteht zwar ein geringfügiger Anpassungsbedarf gegenüber dem Länderdurchschnitt von 5,1 %, beim nächsten logischen Schritt des Steuersatzes von 5,5 % ergäbe sich im Ländervergleich jedoch bereits ein steuersatzbedingtes Mehraufkommen von mehr als 10 Mio. Euro, das nach dieser Logik anzusetzen wäre.

1.4 TECHNISCHE ASPEKTE

1.4.1 KAMERALISTIK UND DOPPIK IN DER STATISTISCHEN AUSWERTUNG

Die Umstellung auf die Doppik hat einen Einfluss auf die Arbeit mit den statistischen Daten. Im Untersuchungszeitraum erfolgte die Umstellung der Berichterstattung vom kameralen System der Gliederung und Gruppierung auf die Erfassung in Produkten und Konten. Die Arbeit am Gutachten wurde vollständig anhand von Produkten und Konten vorgenommen, sodass eine durchgängige Vergleichbarkeit der Datenreihe gewährleistet ist. Vor diesem Hintergrund wurden in den Daten der Jahre 2008 bis 2011 Ergänzungen und Korrekturen vorgenommen, die vor allem dadurch notwendig waren, dass den Gliederungen und Gruppierungen noch nicht vollständig die entsprechenden Produkte und Konten zugeordnet waren. Insgesamt wurden so mehr als 10.000 Datensätze manuell nachbearbeitet. Durch die Korrekturen ergeben sich Abweichungen gegenüber den amtlichen Veröffentlichungen zu den Finanzergebnissen der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern. Die Finanzierungssalden und großen Aggregate (Bereinigte Einnahmen und Ausgaben) sind dabei identisch. Die Unterschiede liegen in den darunterliegenden Details der Ausgabearten. Insofern wird die Finanzlage der Kommunen in der Gesamtschau unverändert abgebildet, im Detail wurde durch die Nachbearbeitung aber eine größere Konsistenz des Zahlenmaterials erreicht.

Eine besondere Rolle spielen in diesem Zusammenhang die investiven Ausgaben. Ökonomisch betrachtet bleiben Investitionen im Kontext von Kameralistik und Doppik gleich definiert – jedoch ändert sich deren Erfassung maßgeblich. Zusammenfassend liegt der kommunalen Doppik im Vergleich zur Kameralistik ein deutlich engerer Investitionsbegriff vor, der sich in einem formalen Rückgang der Investitionen widerspiegelt. Die kameralen Vorgängerregeln waren gegenüber der ökonomischen Interpretation von Investitionen nachlässiger.¹⁴³ Die kommunalen Haushaltsverordnungen grenzen Investitionen nach sachlichen Maßstäben auf Herstellungskosten für die Anschaffung und die Herstellung der erstmaligen Betriebsbereitschaft von Vermögensgegenständen sowie auf die Erweiterung oder eine über den ursprünglichen Zustand des Gegenstandes hinausgehende Verbesserung ein.¹⁴⁴ Demnach stellt die Aufrechterhaltung des ordnungsgemäßen Zustandes keine Investition (mehr) dar. Wenn die uneingeschränkte Nutzungsfähigkeit des Vermögensgegenstandes erhalten oder wiederhergestellt wird, handelt es sich lediglich um laufenden Sachaufwand, auch wenn in der kameralen Systematik für gleiche Sachverhalte vorher investive Gruppierungsnummern angesprochen wurden.¹⁴⁵

Die Datenbasis der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern wurde durchgängig aus der Perspektive des doppelischen Investitionsbegriffs verarbeitet. Technisch wurde die kameraler Gruppierung 935 (Erwerb von beweglichen Sachen des Anlagevermögens) in mehrere doppelische Konten aufgegliedert: ein Konto für laufenden Sachaufwand (Konto 7831) und ein Konto für Investitionen (Konto 7832).¹⁴⁶ Andere Gruppierungen, die vormals den Investitionen zugerechnet wurden, werden nun vollständig als sonstiger laufender Sachaufwand betrachtet.¹⁴⁷

Aus den Zeitreihen der Finanzstatistik kann der Effekt der Doppikumstellung auf die Investitionen festgestellt werden – die Investitionen fallen in den Jahren der Umstellung infolge der engeren Abgrenzung tendenziell zurück (Abbildung 19). Die Umstellung verläuft dabei aber nicht stichtagsbezogen für alle Kommunen, sodass gemischte Effekte auftreten – Teile der Kommunen buchen noch kameral, andere doppelisch, die Einzeldaten sind vom Gesamttrend des Investitionsverhaltens überlagert.

¹⁴³ Die doppelische Abgrenzung entspricht eher dem ökonomischen Investitionsbegriff, der eine Erhöhung des produktiven Kapitalstocks beinhaltet.

¹⁴⁴ Vgl. § 33 GemHVO-Doppik M-V i. V. m. § 255 Abs. 2 HGB.

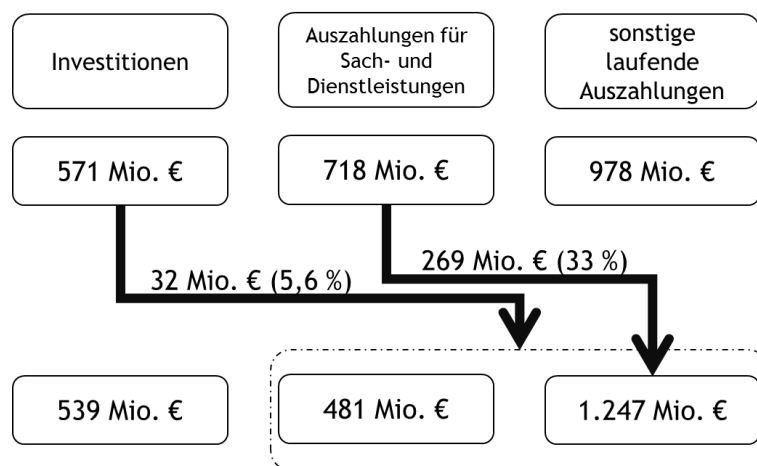
¹⁴⁵ Vgl. Hesse/Starke (2015a).

¹⁴⁶ Auf Konto 7831 werden geringwertige Wirtschaftsgüter als laufender Sachaufwand gebucht. Diese umfassen den wesentlichen Anteil des Gesamteffekts (2008: 33,7 Mio. €). Dem gegenüber werden auch in geringerem Umfang bisher als Sachaufwand registrierte Ausgaben jetzt als Investitionen verbucht (aus der Gruppierung 52 auf das Konto 7832. Dies beinhaltet Auszahlungen für bewegliches Anlagevermögen, Konzessionen und immaterielle Vermögensgegenstände und hatte bspw. im Jahr 2008 einen investitionssteigernden Effekt von insgesamt 4,3 Mio. Euro.

¹⁴⁷ Gruppierungen 990 (Kreditbeschaffungskosten), 991 (Ablösung von Dauerlasten) und 997 (Abführung an den Erblastentilgungsfonds). Dies hat aber kaum aufkommenswirksame Effekte.

Der Effekt tritt im Untersuchungszeitraum für die Jahre 2008 bis 2011 auf, ab 2012 sind die Daten durchgehend in doppischen Konten erfasst. Im Durchschnitt 2008-2011 wurden jährlich rund 32 Mio. Euro oder 5,6 % der kameral ausgewiesenen Investitionen dem doppischen laufenden Sachaufwand zugerechnet. Die weiteren Umschichtungen innerhalb des Sachaufwands (durchschnittlich 269 Mio. Euro pro Jahr) ändern die Interpretation der Ergebnisse kaum, sie sind jedoch für Abweichungen im Einzelfall ursächlich. Aufgrund der beschriebenen Effekte wird auf eine Analyse nach Ausgabenarten weitgehend verzichtet. Die Betrachtung der Investitionstätigkeit der Kommunen orientiert sich an der doppischen Abgrenzungsmethode.

Abbildung 19: Technische Effekte der Doppikumstellung im Durchschnitt der Jahre 2008-2011



Quelle: Eigene Darstellung.

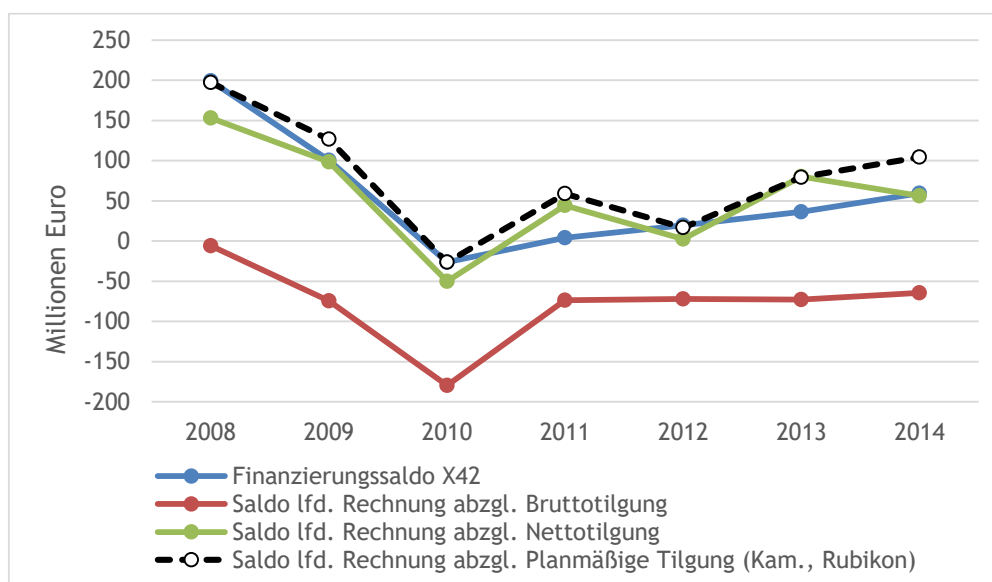
1.4.2 INVESTITIONEN, TILGUNG, ABSCHREIBUNGEN

Obwohl die gutachterliche Analyse auf den Termini der kommunalen Doppik (Produkte und Konten) basiert, bleibt festzuhalten, dass die amtliche Statistik in der relevanten Vergangenheit (vorrangig 2008-2015) und auch in der absehbaren Zukunft keine ergebnisorientierten Daten zu Aufwendungen und Erträgen zur Verfügung stellen kann. Daher werden durchgängig Zahlungsdaten (Einzahlungen, Auszahlungen) verwendet, die synonym zu den Begriffen *Einnahmen* und *Ausgaben* genutzt werden. Ein Desiderat bleiben in diesem Zusammenhang Daten zu Abschreibungen auf das kommunale Sachanlagevermögen. Diese sind im gültigen Haushaltsrecht zum Ausgleich des Gesamtergebnisses zu erwirtschaften (§ 16 Abs. 1 GemHVO Doppik M-V). Im kameralen Haushaltsrecht war hingegen die Erwirtschaftung der planmäßigen Tilgung aus Überschüssen des Verwaltungshaushalts zu erbringen. Diese Position der planmäßigen Tilgung ist mit der Umstellung auf doppische Konten seit 2012 nicht mehr als solche erfasst und kann damit für den Zeitraum nicht aus den Datenreihen der amtlichen Statistik abgeleitet werden. Stattdessen können aus der Finanzstatistik Auszahlungen für Investitionen entnommen werden, die zwar auf den Finanzierungssaldo einwirken, jedoch für den Haushaltsausgleich in kameraler wie doppischer Sichtweise eine untergeordnete Rolle spielen.

Für die gutachterliche Analyse und Empfehlung wird gleichwohl die amtliche Statistik und der daraus abgeleitete Finanzierungssaldo einschließlich der investiven Bestandteile vorgezogen. Dies hat vor allem den Vorteil, dass die Daten nach einem einheitlichen Verfahren erhoben wurden und geprüft sind. Dies ist bei über 800 untersuchten Einheiten eine unabdingbare Notwendigkeit. Die Ist-Daten weisen den Vorteil der Neutralität aus, da sie, anders als Plandaten, weder von kommunaler noch von Landesseite strategisch eingesetzt werden können. Sie sind zudem für weitere Datennutzer zugänglich, was die Reproduzierbarkeit der Analysen und Modellrechnungen sichert. Dennoch soll der Frage nachgegangen werden, ob durch den Rückgriff auf die Investitionsauszahlungen statt kameraler planmäßiger Tilgung oder doppischer Abschreibung strukturelle Nachteile für die Kommunen entstehen. Dieser Frage wird auf zweierlei Wege nachgegangen: Einmal durch den Vergleich mit der kameralen Haushaltsregel und weiterhin durch einen Vergleich der Investitionen mit den Abschreibungen.

Für den ersten Teil der Bewertung muss der verwendete Finanzierungssaldo („X42“) mit einem Saldo der laufenden Rechnung zuzüglich der planmäßigen Tilgung für Investitionskredite verglichen werden. Da die kontenbasierte Auswertung der amtlichen Finanzstatik die Position der planmäßigen Tilgung seit 2012 nicht mehr nachweist, ist eine direkte Gegenüberstellung zumindest am aktuellen Rand nicht möglich. Eine Möglichkeit besteht darin, die gesamte erbrachte Bruttotilgung als planmäßige Tilgung zu interpretieren. In diesem Szenario würde der resultierende Saldo erhebliche Defizite im gesamten Betrachtungszeitraum ausweisen (rote Linie in Abbildung 20). Dies ist allerdings wenig realistisch, da nicht die gesamte Bruttotilgung, die zu großen Teilen auch Umschuldungszwecken dient, als planmäßige Tilgung zu interpretieren ist. Eine weitere Möglichkeit besteht in der Saldierung der laufenden Rechnung mit der Nettotilgung am Kreditmarkt (Bruttokreditaufnahme abzüglich Bruttotilgung). Hieraus ergibt sich ein Saldo, der sehr ähnlich zum Finanzierungssaldo verläuft (grüne Linie in Abbildung 20) und in der Summe der Jahre 2008 bis 2014 sogar rund 30 Mio. Euro besser ausfällt als der Finanzierungssaldo. Eine letzte Möglichkeit bietet der Abgleich mit den Daten aus dem RUBIKON-System, dem Frühwarnsystem für die kommunale Finanzlage in Mecklenburg-Vorpommern. Für die Jahre 2008 bis 2011 liegen Jahresrechnungsdaten vor, ab 2012 handelt es sich um Plandaten zur planmäßigen Tilgung. Wird von den bereits aus der Jahresrechnungsstatistik bekannten Salden der laufenden Rechnung diese Datenreihe abgezogen (schwarze gestrichelte Linie in Abbildung 20), ergibt sich ein Indikator für die kommunale Finanzlage, der vor allem am aktuellen Rand deutlich besser ausfällt als der Finanzierungssaldo.

Abbildung 20: Vergleich Finanzierungssaldo und Tilgungsszenarien



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern.

Aus der Gesamtbetrachtung kann abgeleitet werden, dass die Verwendung des Finanzierungssaldos aus der amtlichen Jahresrechnungsstatistik mit den oben genannten Korrekturen die Finanzlage der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern nicht unzulässig positiv überzeichnet. Vielmehr wird die Lage sogar noch etwas schlechter dargestellt als beim Rückgriff auf einen am kamerale Haushaltsrecht orientierten Saldo aus laufender Rechnung und Nettotilgung bzw. planmäßiger Tilgung.

Der zweite Teil der Bewertung fußt auf einer Erhebung von Abschreibungsdaten. Abschreibungen werden derzeit in der amtlichen Statistik nicht erfasst. Daher konnten die erforderlichen Daten nur mittels einer Befragung der Kommunen generiert werden, welche im April/Mai 2016 als zusätzlicher Baustein der Begutachtung und ergänzend zum ursprünglichen Auftrag des Gutachtens durchgeführt wurde.

Da eine vollständige Erfassung der mehr als 840 kommunalen Einheiten aus organisatorischen Gründen ausschied, wurden die Daten mittels einer repräsentativen Stichprobe erhoben. Charakteristisch für eine per Stichprobe erhobene und auf die Gesamtheit aller Kommunen hochzurechnende Größe ist,

dass diese durch einen möglichst umfangreichen Stichprobenumfang abzusichern ist. Es besteht dabei ein Spannungsverhältnis zwischen dem organisatorischen Aufwand einer „großen“ Stichprobe und einer sich stetig verschlechternden Qualität des ermittelten Ergebnisses bei einer „kleinen“ Stichprobe. Für die Stichprobe wurde ein Standardfehler von 15 % angestrebt, d. h. das Umfrageergebnis entspricht mit einer Abweichung von bis zu $\pm 15\%$ den tatsächlichen Abschreibungen. Für die Städte und Gemeinden über 10.000 Einwohner erfolgte eine vollständige Abfrage (21 Einheiten), sodass für ein Äquivalent von 730.000 Landeseinwohnern präzise kommunale Abschreibungen vorliegen. Für die weiteren Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern erstreckte sich die Befragung auf weitere 63 Einheiten, um einen Standardfehler von maximal 15 % zu erhalten (inkl. geringer Sicherheitsreserve für ausfallende Meldungen).¹⁴⁸ Des Weiteren wurden die Daten aller sechs Landkreise erhoben. Die Erhebung bei den Ämtern entfiel, da diese nur in sehr geringem Umfang Investitionen tätigen (2012: 1,6% der kommunalen Gesamtinvestitionen) und daher auch nur geringe Abschreibungen zu erwarten waren. Insgesamt wurden 90 kommunale Einheiten zu ihren Abschreibungen befragt.

Die Auswahl der Kommunen erfolgte nach dem Zufallsverfahren mit einem anonymen Schlüssel. Die Kommunen wurden also nicht hinsichtlich einer scheinbaren Repräsentativität ausgewählt, sondern nach einem mathematischen Zufallsverfahren bestimmt. Dies sichert, dass „Ausreißer“ und „Sondereffekte“ ebenfalls zufällig eingehen und wissenschaftlich korrekt bereinigt werden können.

Der Rücklauf erfolgte bis Anfang Juni 2016. 82 der 84 Städte und Gemeinden sowie sämtliche Landkreise lieferten ihre Daten, aus denen sich das gesamthafte Abschreibungsverhalten schätzen lässt. Nur etwa ein Viertel der befragten Kommunen konnte für den Zeitraum 2008-2011 Angaben machen, ab 2012 liegen die Daten flächendeckend vor. Allein diese Tatsache zeigt, dass die Arbeit mit Abschreibungsdaten nur am aktuellen Rand möglich ist und sich weiter zurückliegenden Vergleichen verschließt. Aufgrund der statistischen Abweichung der Stichprobe von den „wahren“ Verhältnissen wird die Entwicklung der Abschreibungen durch ein Konfidenzintervall (grauer Bereich) umgeben.¹⁴⁹

Es ist erkennbar, dass die Abschreibungen einschließlich der außerplanmäßigen Abschreibungen hochgerechnet auf die Gesamtheit der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern zwischen 330 Mio. Euro und 350 Mio. Euro im Jahr liegen. Das Konfidenzintervall liegt bei etwa ± 28 Mio. Euro pro Jahr.¹⁵⁰ Beim Vergleich mit den Investitionsausgaben¹⁵¹ zeigt sich, dass diese im gesamten Zeitraum höher lagen. Ab 2013 liegen sie auch außerhalb des Konfidenzintervalls, d. h. es kann davon ausgegangen werden, dass auch der wahre Wert der Abschreibungen niedriger liegt als der Wert der Investitionen. In den Jahren 2014 und 2015 wurde zusätzlich der Effekt der Vermögensauseinandersetzungen gezeigt, welche keine „echten“ Investitionen zeigen.¹⁵² Auch dadurch ändert sich das Ergebnis nicht grundlegend.

Das Heranziehen von Investitionen statt der Abschreibungen führt demnach nicht unzulässigerweise zu einer zu positiven Bewertung der kommunalen Finanzlage. Die Abschreibungen liegen nicht so hoch, dass sie die saldenwirksamen Investitionsauszahlungen kompensieren könnten.

Zum Teil kann dies erwartet werden, da die Investitionen auch Auszahlungen enthalten, die später nicht zu Abschreibungen führen (z. B. Erwerb von Grundstücken). Wird um Grundstückskäufe berei-

¹⁴⁸ Durch das mathematische Verfahren wird jeweils die gleiche Güte der Erhebung gesichert, obwohl aus den 29 Gemeinden zwischen 5.000 und 10.000 Einwohnern ein höherer Anteil befragt wird als bei der Gruppe der kleinsten Gemeinden (unter 5.000 Einwohner).

¹⁴⁹ In diesem Bereich befinden sich mit einer statistischen Wahrscheinlichkeit von 95 % die wahren Werte für die Abschreibungen.

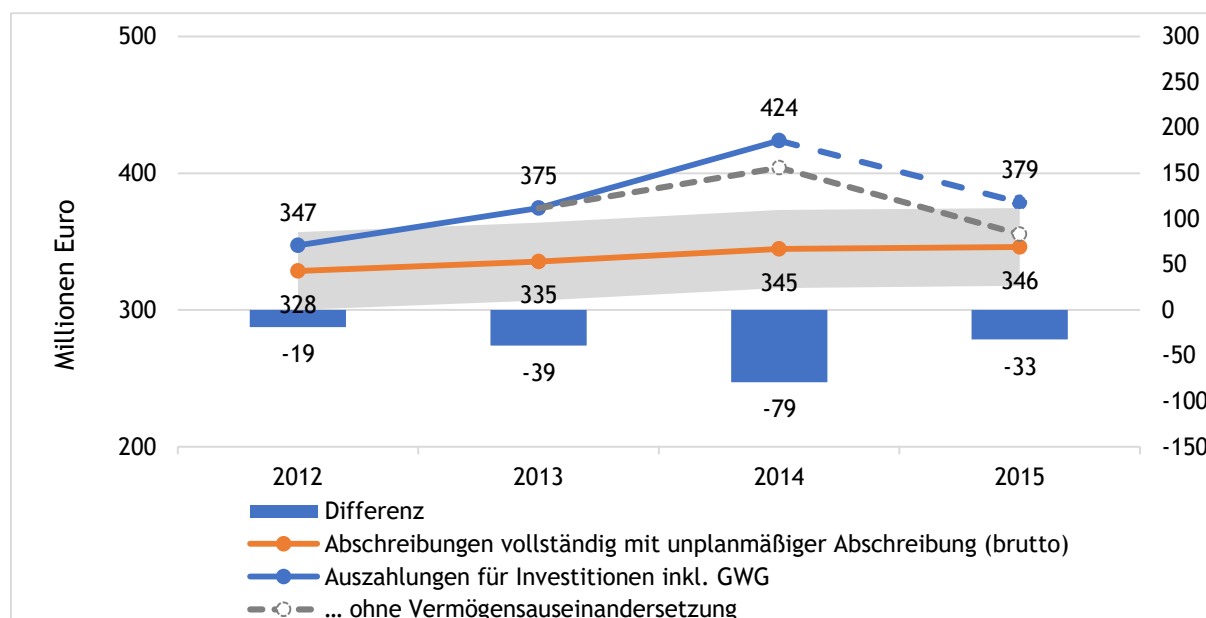
¹⁵⁰ Dass dieser Wert wesentlich kleiner ist als die oben genannten angestrebten $\pm 15\%$ liegt daran, dass für die Städte und Gemeinden >10.000 Einwohner sowie die Landkreise eine Vollerhebung durchgeführt wurde und für diese Gruppe der Standardfehler null beträgt.

¹⁵¹ Einschließlich der ebenfalls abschreibungswirksamen geringwertigen Wirtschaftsgüter [Kto. 7831].

¹⁵² Investitionsauszahlungen aus der Vermögensauseinandersetzung für den angemessenen Wertausgleich (2014: 19,8 Mio. EUR, 2015: 23,15 Mio. EUR). Hier ist lediglich eine Umschichtung erfolgt, die vollständig aus dem Kommunalen Ausgleichsfonds refinanziert worden ist.

nigt, so liegen die Investitionsauszahlungen durchschnittlich 40 Mio. Euro niedriger und damit innerhalb der Korridor Grenzen.¹⁵³ In diesem Fall kann nicht mehr davon ausgegangen werden, dass die Investitionen *höher* liegen als die Abschreibungen, aber trotzdem davon, dass die Abschreibungen *nicht niedriger* liegen als die Investitionen. Was wie ein schiefer Vergleich aussieht¹⁵⁴, zeigt, welche Wirkung die Einbeziehung der umfangreicheren investiven Zahlungen gegenüber der Nutzung von Abschreibungsdaten hat. Die These, dass die Hereinnahme der Abschreibungen zusätzliche Finanzierungserfordernisse offenbaren würde, kann zumindest nicht bestätigt werden.

Abbildung 21: Kommunale Abschreibungen und Investitionen* in Mecklenburg-Vorpommern



* 2012-2014, Jahresrechnungsstatistik, 2015 Kassendaten

Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Eigene Erhebung, eigene Berechnungen.

Im Gutachten werden daher zahlungsbasierte Daten einschließlich der investiven Haushaltsbestandteile verwendet. Auch wenn die Nutzung der Abschreibungen gegenwärtig und zukünftig ein wichtiger Bestandteil der Haushaltsbewertung ist, können die entsprechenden Daten nicht aus der amtlichen Statistik und auch nicht in einer vollständigen Datenreihe durch die Kommunen selbst bereitgestellt werden. Insofern müssen bis auf weiteres die verfügbaren Investitionszahlungen genutzt werden.

Gleichzeitig ist nicht von der Hand zu weisen, dass die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern in den vergangenen Jahren ein unterdurchschnittliches Ausgabenniveau für ihre technische Infrastruktur aufwiesen. Eine aktuelle Studie, an der ein Teil des Gutachtertteams gearbeitet hat, vergleicht die infrastrukturbezogenen Ausgaben, die etwas über die klassischen Investitionen hinausgehen (sie beinhalten insbesondere Erhaltungsaufwendungen) auf kommunaler Ebene in einer längeren Zeitreihe und mit räumlicher Differenzierung.¹⁵⁵ Aus den Zahlen ist für Mecklenburg-Vorpommern ein deutlicher Einbruch im Jahr 2012 festzustellen, der in seinem Gesamtumfang auch nicht allein durch die Doppik-Umstellung oder eine Verlagerung der Investitionstätigkeit auf ausgelagerte Fonds, Einrichtungen und

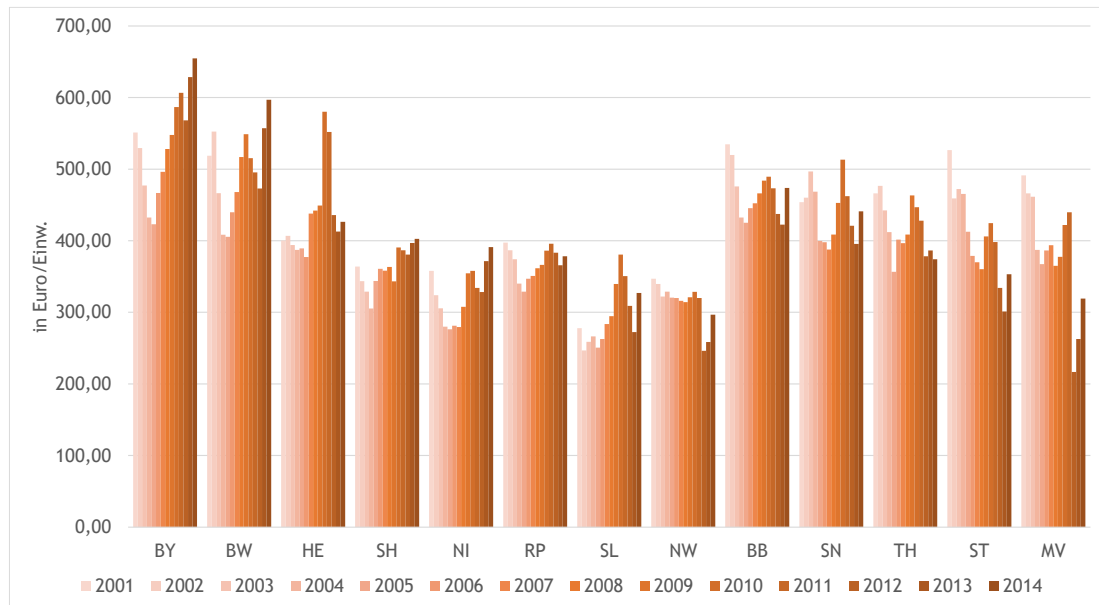
¹⁵³ In den Jahren 2012 und 2013 liegt der Wert geringfügig unterhalb der Linie der Abschreibungen, 2014 liegt leicht oberhalb des Korridors, 2015 liegen die Investitionen unterhalb der Linie der Abschreibungen aber noch innerhalb des Korridors.

¹⁵⁴ So kann argumentiert werden, dass nur Positionen saldiert werden dürfen, die auch ähnliche Wirkungen haben, sodass Investitionen in nicht-abschreibungsfähiges Vermögen nicht den Abschreibungen gegenübergestellt werden darf. Mit der Entscheidung zwischen der Nutzung der Investitionsauszahlungen auf der einen und der Abschreibungen auf der anderen Seite soll jedoch eine Substitution zweier ebensolcher nicht direkt aufeinander bezogener Positionen geprüft werden. Insofern erscheint der Effekt bedeutsamer, den ein möglicher Austausch auf die Eingangsgröße der kommunalen Finanzsituation hat.

¹⁵⁵ Zum Konzept der infrastrukturbezogenen Ausgaben und Einzelheiten der Ergebnisse siehe Lenk/Hesse/Kilian u.a. (2016). Die Studie ist auch als Kurzfassung verfügbar.

Unternehmen (FEU) erklärt werden kann.¹⁵⁶ Vorher hatte der Wert noch nahe dem Bundesdurchschnitt gelegen.

Abbildung 22: Infrastrukturbezogene Ausgaben der Kommunen 2001-2014 im Ländervergleich



Quelle: Lenk/Hesse/Kilian u.a. (2016), S. 84.

Das unterdurchschnittliche Ausgabeverhalten für die Infrastruktur (v. a. Investitionen) ist jedoch, wie noch gezeigt wird, nicht auf eine generell unzureichende Finanzausstattung zurückzuführen. Es ist vielmehr Ausdruck einer Verschiebung zwischen investiven und konsumtiven Ausgabenanteilen.

¹⁵⁶ Diese Aspekte wurden geprüft, werden an dieser Stelle aber nicht vertieft.

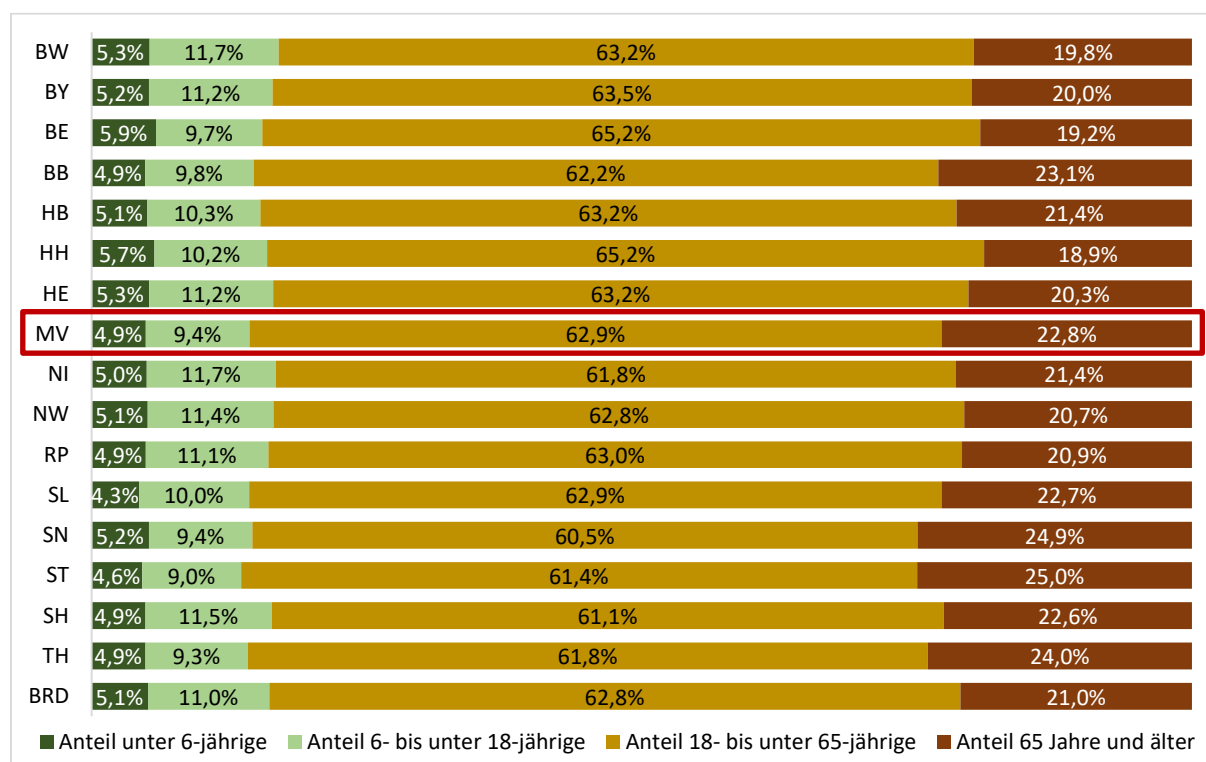
1.5 DEMOGRAPHISCHE ENTWICKLUNG IN MECKLENBURG-VORPOMMERN UND IMPLIKATIONEN FÜR WIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG UND ÖFFENTLICHE FINANZEN

1.5.1 BEVÖLKERUNGSENTWICKLUNG BIS 2014 IM BUNDESDEUTSCHEN VERGLEICH

Mecklenburg-Vorpommern ist bezogen auf die Gesamtbevölkerung eines der Länder mit dem geringsten Bevölkerungsanteil. Mit knapp 1,6 Mio. Einwohnern leben hier nur 2 % der bundesdeutschen Bevölkerung. Damit nimmt es Rang 14 im bundesdeutschen Vergleich ein. Flächenmäßig hingegen umfasst Mecklenburg-Vorpommern mit einer Bodenfläche von ca. 23.200 km² gut 6,5 % des Bundesgebiets und ist damit das sechstgrößte Bundesland. Hieraus resultiert die niedrigste Einwohnerdichte der Bundesrepublik mit nur 69 Einwohnern je km², was sehr weit unter dem Durchschnitt der Bundesrepublik von 226 EW/km² liegt.

Hinsichtlich der Altersstruktur (vgl. Abbildung 23) kann Mecklenburg-Vorpommern als bundesweit durchschnittlich bezeichnet werden. Der Anteil der Bevölkerung unter 6 Jahren liegt mit 4,9 % etwas unter dem Durchschnitt der Bundesrepublik (5,1 %). Hier liegt Mecklenburg-Vorpommern aber gleich auf mit Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen. Das Saarland und Sachsen-Anhalt verzeichnen einen noch geringeren Anteil dieser Bevölkerungsgruppe. Der Anteil der 6- bis unter 18-jährigen liegt hingegen mit 9,4 % deutlich unter dem Bundesschnitt von 11,0 %, nach Sachsen-Anhalt (9,0 %) und Thüringen (9,3 %). Der Anteil der 18- bis unter 65-jährigen entspricht mit 62,9 % fast dem Bundesschnitt (62,8 %). Deutlich über dem Bundesdurchschnitt ist zudem der Anteil der über-65-Jährigen an der Gesamtbevölkerung: mit 22,8 % liegt er knapp 2 Prozentpunkte über diesem, bezogen auf die ostdeutschen Länder ist er jedoch deutlich niedriger.

Abbildung 23: Altersstruktur der Länder zum 31.12.2014



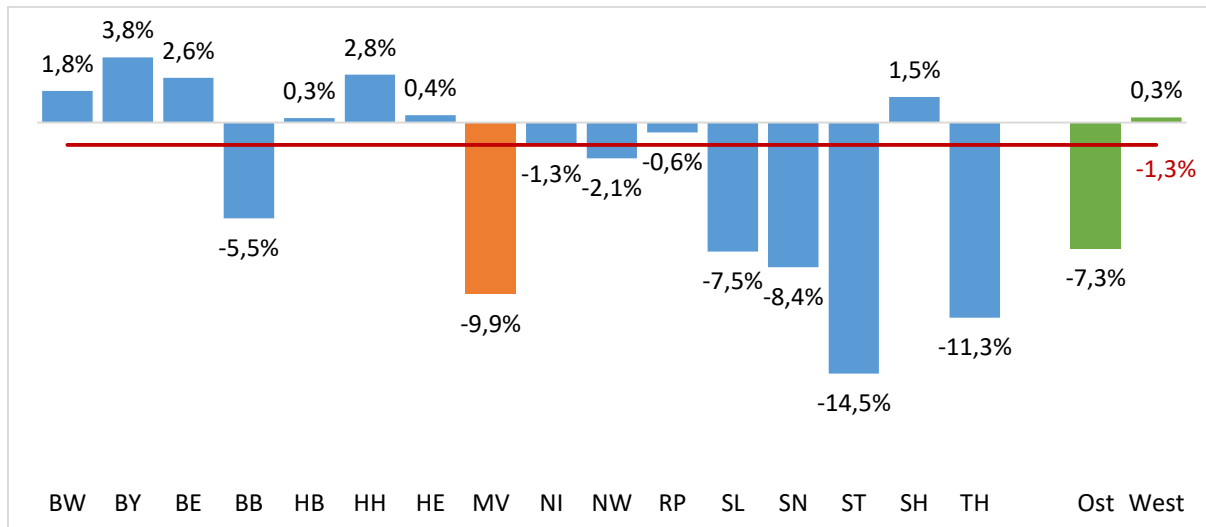
Eigene Darstellung und Berechnung; Datengrundlage: Statistisches Bundesamt 2015.

Die Bevölkerungsentwicklung seit 2000 (vgl. Abbildung 24) ist in Mecklenburg-Vorpommern gegenüber 2014 deutlich negativ.¹⁵⁷ In diesem Zeitraum ging die Bevölkerung um gut 10 % zurück, was etwa dem

¹⁵⁷ Infolge der korrigierten Bevölkerungszahlen im Rahmen des Zensus 2011 können die realen Rückgänge bzw. Zuwächse leicht von den Werten in der Abbildung abweichen. Im Ergebnis musste die Bevölkerungszahl Deutschlands 2011 um etwa

achtfachen Wert des bundesdeutschen Durchschnitts (-1,3 %) entspricht und deutlich über dem Durchschnitt der ostdeutschen Länder (inkl. Berlin) liegt. Nur Sachsen-Anhalt (-14,5 %) und Thüringen (-11,3 %) verloren noch mehr Einwohner. Mit Ausnahme des Saarlandes verzeichnen dabei vorrangig die ostdeutschen Länder (hohe) Bevölkerungsrückgänge, im Durchschnitt nun -7,3 %. Die westdeutschen hingegen zeigen eine eher stabile bzw. wachsende Bevölkerung von durchschnittlich +0,3 %.

Abbildung 24: Entwicklung der Gesamtbevölkerung nach Bund und Ländern 2000-2014



Eigene Darstellung und Berechnung, Daten: Statistisches Bundesamt 2015.

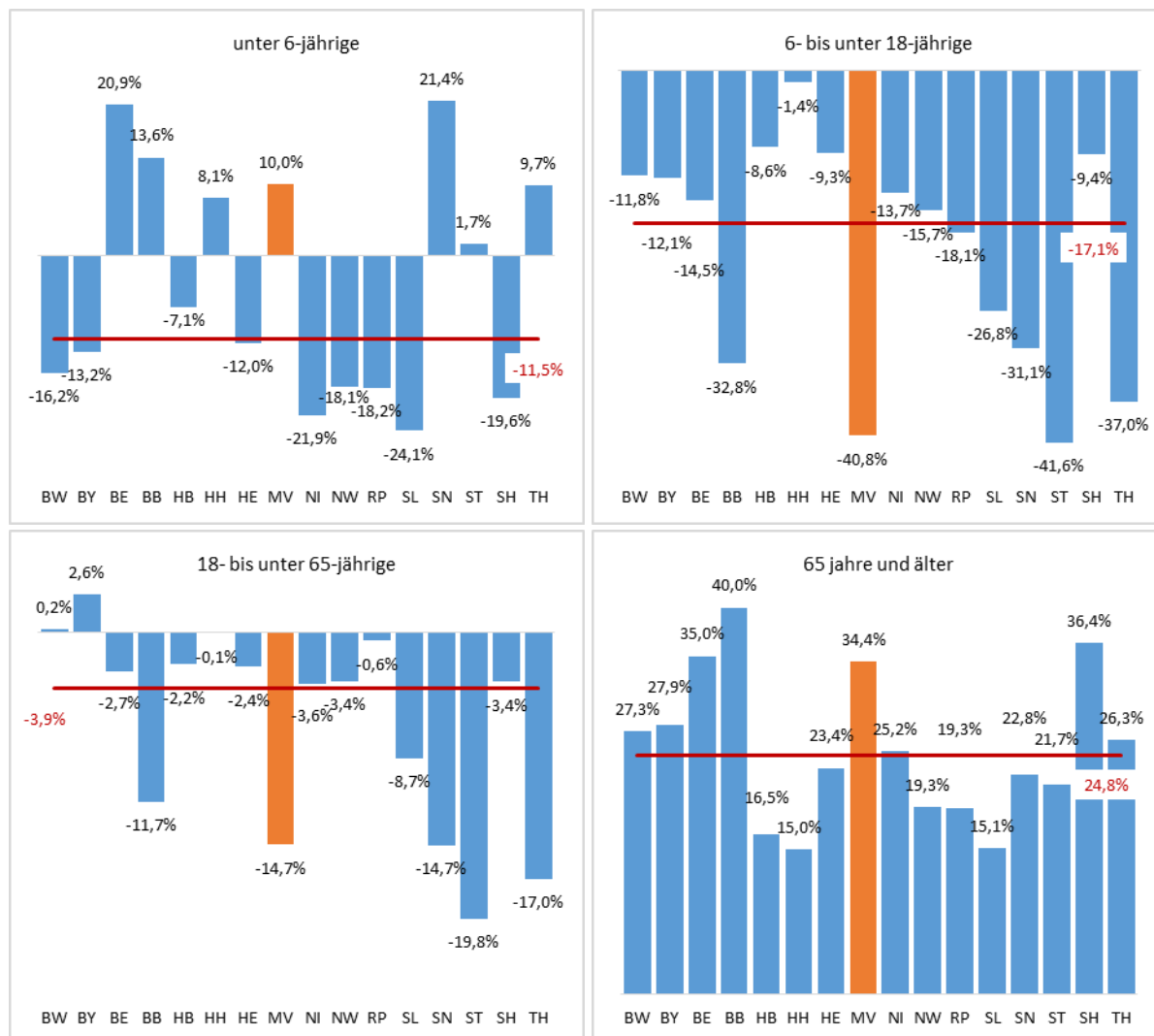
Werden die Entwicklungen der einzelnen Altersgruppen im selben Zeitraum verglichen (vgl. Abbildung 25), so zeigen sich bei allen Gruppen deutliche Abweichungen vom Bundesdurchschnitt. Die für den Bereich öffentliche Finanzen relevanten Altersgruppen sind dabei die der unter 6-Jährigen (familienbezogene Infrastruktur, v. a. Kindertageseinrichtungen), die der 6- bis unter 18-Jährigen (schulpflichtige Kinder), die der 18- bis unter 65-Jährigen (Erwerbsbevölkerung) und die der 65 Jahre und älter (nicht mehr Erwerbstätige). Entgegen dem Bundestrend, welcher im Zeitraum von 2000 bis 2014 eine Abnahme in der Altersgruppe der unter 6-jährigen von 11,5 % verzeichnete, nahm in Mecklenburg-Vorpommern deren Anteil um 10 % zu (vgl. Abbildung oben links). Der absolute Zuwachs betrug in diesem Zeitraum 7.133 Personen, welcher jedoch die Verluste in dieser Altersgruppe von 53 % bzw. 76.636 Personen von 1991 bis 1999 bei weitem nicht kompensieren konnte. Jedoch zeigt sich hier eine deutliche Trendwende von steilem Rückgang zu moderaten Wachstum. Generell zeigt sich in dieser Altersgruppe ein sehr heterogenes Bild zwischen den Ländern. Rückgängen von bis zu 24,1 % stehen Zuwächse von bis zu 21,4 % gegenüber. Auch in der Altersgruppe der 6- bis unter 18-jährigen weicht Mecklenburg-Vorpommern deutlich vom Bundesdurchschnitt ab (vgl. Abbildung oben rechts). Grundsätzlich sind hier in allen Ländern Rückgänge zu verzeichnen, diese schwanken zwischen einem leichten Rückgang um 1,4 % (Hamburg) und einem sehr starken Rückgang um 41,6 % (Sachsen-Anhalt). Im Schnitt liegt dieser Rückgang bei 17,1 %, in Mecklenburg-Vorpommern ist er mit 40,8 % jedoch mehr als doppelt so hoch. Nur in Sachsen-Anhalt ging diese Altersgruppe noch stärker zurück. Hier zeigen sich die Auswirkungen des dramatischen Geburtenrückgangs in den ostdeutschen Ländern von 1990 bis 1994 und die anschließend nur sehr langsam wieder auf das Niveau von 1990 ansteigende Geburtenrate.¹⁵⁸ Die größte Altersgruppe der 18- bis unter 65-jährigen verzeichnet im Schnitt einen Rückgang in Höhe von 3,9 % (Abbildung 25 unten links). Mehrheitlich verzeichnen die Länder hier Rückgänge, nur in Bayern ist mit 2,6 % ein nennenswerter Zuwachs zu verzeichnen. Wiederum liegen die

1,5 Mio. Einwohner auf 80,2 Mio. (-1,9 %) korrigiert werden. Für Mecklenburg-Vorpommern ergab sich eine Korrektur der Bevölkerung um etwa 28.000 Personen auf 1,61 Mio. Einwohner (-1,7 %).

¹⁵⁸ Die zusammengefasste Geburtenziffer ging in den neuen Ländern von 1,52 im Jahr 1990 auf 0,77 im Jahr 1994 zurück. Seit 1995 zeigt sich eine leichte jährliche Steigerung, 2013 betrug sie in den ostdeutschen Ländern 1,46 und liegt seit 2014 mit 1,54 leicht über dem Wert von 1990 (vgl. Statistisches Bundesamt 2016, Zusammengefasste Geburtenziffer nach Kalenderjahren).

ostdeutschen Länder weit über dem Durchschnitt, alle deutlich im zweistelligen Bereich. In Mecklenburg-Vorpommern ging die Altersgruppe der potenziell Erwerbstätigen um 14,7 % zurück, was zusammen mit Sachsen dem dritthöchsten Rückgang entspricht. Die zweitgrößte Altersgruppe der 65-jährigen und älter verzeichnete im Betrachtungszeitraum deutliche Zuwächse von im Bundesdurchschnitt 24,8 % (vgl. Abbildung 25 unten rechts). Hier variieren die Zuwächse in den Ländern zwischen 15,0 % (Hamburg) und 40,0 % (Brandenburg). Mecklenburg-Vorpommern liegt mit 34,4 % Zuwachs an vierter Stelle, aber etwa gleichauf mit Berlin (35,0 %) und Schleswig-Holstein (36,4 %).

Abbildung 25: Entwicklung der Altersgruppen nach Ländern 2000-2014



Eigene Darstellung und Berechnung, Datengrundlage: Statistisches Bundesamt 2015.

Relevant ist die Altersstruktur und deren Entwicklung v. a. für die später in Kapitel 1.5.4 behandelten Themenbereichen wirtschaftliche Entwicklung und öffentliche Finanzen, auch unter dem Aspekt deren Finanzierung. Die Analysen bereiten den Weg für die spätere Begutachtung demographisch induzierter Bedarfstatbestände im Schlüsselzuweisungssystem. Grundsätzlich sind die entsprechenden (altersklassenspezifischen) öffentlichen Leistungen und Aufgaben durch die erwerbstätige Bevölkerung über Steuern, Beiträge und Abgaben zu finanzieren. Für eine erste Einschätzung der Belastung dieses Bevölkerungsteils dienen der Jugend- und der Altenquotient. Zwar kann hieraus keine reale monetäre Größe generiert werden. Diese Quotienten zeigen aber an, wie hoch die potenzielle Belastung der Gruppe der Erwerbstätigen für die Leistungserbringung der nicht erwerbstätigen Bevölkerung ist bzw. wie stark diese von der erwerbstätigen Bevölkerung abhängt. Grundsätzlich gilt, dass, je höher der entsprechende Quotient ist, desto größer sind die Aufwendungen der erwerbstätigen Bevölkerung für

diese Altersgruppe. Für die Berechnung des Jugendquotienten wird dabei die noch nicht erwerbsfähige Bevölkerung durch die potenziell erwerbsfähige Bevölkerung dividiert; für die des Altenquotienten die nicht mehr erwerbsfähige Bevölkerung durch die potenziell erwerbsfähige. Der Jugendquotient gibt dabei formell an, wie viele noch nicht erwerbstätige Personen auf 100 erwerbstätige Personen entfallen. Analog gilt dies für den Altenquotienten.¹⁵⁹

Abbildung 26 zeigt den Jugend- und Altenquotienten im Bundesvergleich. Der Jugendquotient lag 2014 in Deutschland bei 25,7 unter-18-jährigen je 100 18-bis-unter-65-jährigen, wobei dieser in den alten Ländern mit 26,3 leicht über dem Durchschnitt lag und in den ostdeutschen Ländern mit 23,4 deutlich unter diesem. In Mecklenburg-Vorpommern ist der Jugendquotient mit 22,8 einer der geringsten in Deutschland, sodass im bundesweiten Vergleich bei einer ausschließlichen Betrachtung dieser quantitativen Basis ein eher unterdurchschnittliches finanzielles Belastungsniveau für kinder- und jugendorientierte Ausgaben zu erwarten ist.¹⁶⁰ Der Altenquotient liegt im Mittel bei 33,5 65-jährigen und älter je 100 Erwerbsfähigen und schwankt in Deutschland zwischen 29,0 (Hamburg) und 41,2 (Sachsen). In den ostdeutschen Ländern liegt dieser Quotient mit im Durchschnitt 37,0 deutlich über dem bundesdeutschen Wert, in den alten Ländern mit 32,7 leicht darunter. Bezogen auf Mecklenburg-Vorpommern liegt der Altenquotient mit 36,2 unter dem Durchschnitt der ostdeutschen Länder und stellt hier zugleich den niedrigsten Quotienten dar, sprich die Altersstruktur ist tendenziell etwas jünger als in den anderen ostdeutschen Ländern. Dennoch lässt sich mit Blick auf diese bevölkerungsstrukturelle Messgröße erwarten, dass sowohl die altersbezogenen Ausgaben als auch die potenziellen (Steuer-)Einnahmeverluste durch den erhöhten Anteil Nicht-Erwerbsfähiger in Mecklenburg-Vorpommern höher sind als im Bundesvergleich.

Nachfolgend wird die Entwicklung der Bevölkerung in Mecklenburg-Vorpommern detaillierter betrachtet, bevor im Kapitel 1.5.3 die zukünftige Bevölkerungsentwicklung dargelegt wird.

¹⁵⁹ Dabei existiert für die entsprechende Abgrenzung der Gruppe der potenziell Erwerbstätigen keine vorgeschriebene Altersgrenze, die gebräuchlichsten Varianten sind aber die Abgrenzung nach unten bei 15 bzw. 20 Jahren und nach oben bei 60 bzw. 65 Jahren und richten sich meist nach der Datenverfügbarkeit. Vgl. BIB (2015). Dabei handelt es sich hier jedoch nicht um eine tatsächliche Abgrenzung der Erwerbstätigen von den Nicht-Erwerbstätigen, da es einerseits sowohl im internationalen Vergleich als auch in Deutschland selbst verschiedene gesetzliche Renteneintrittsalter existieren und andererseits die tatsächliche Erwerbstätigkeit auch von anderen Faktoren abhängt. Für die Begutachtung wurden dabei die Altersgrenzen entsprechend altersgruppenspezifischer öffentlicher Leistungen (auf diese wird später in Kapitel 1.5.4 im Rahmen des Modelles der Altersstrukturkostenprofile eingegangen) gewählt. Folglich wird im Rahmen des Gutachtens die Gruppe der potenziell Erwerbstätigen nach unten bei 18 Jahren und nach oben bei 64 Jahren abgegrenzt.

¹⁶⁰ Diese Aussage ist noch unabhängig von der konkreten Aufgabenerfüllung und unterstellt eine bundesweit gleichmäßige öffentliche Aufgabenerfüllung in den entsprechenden Bereichen.

Abbildung 26: Jugend- und Altenquotient nach Ländern 2000 und 2014



Eigene Darstellung und Berechnung; Datengrundlage: Statistisches Bundesamt 2015.

1.5.2 ENTWICKLUNG DER BEVÖLKERUNG IN MECKLENBURG-VORPOMMERN 2000 BIS 2014

1.5.2.1 NATÜRLICHE UND RÄUMLICHE BEVÖLKERUNGSENTWICKLUNG

Die Bevölkerungsentwicklung¹⁶¹ setzt sich bezogen auf die Bevölkerungszahl aus der natürlichen und der räumlichen Bevölkerungsentwicklung zusammen. Erstgenannte wird dabei aus der Differenz der Lebendgeborenen und der Gestorbenen gebildet, zweitgenannte aus der Differenz der Zu- und Fortzüge. Auf Kreis- und Gemeindeebene kann dabei eine Unterteilung nach Zu- und Fortzügen inner- und außerhalb des Landes sinnvoll sein. Auf Landesebenen wird die räumliche Bevölkerungsentwicklung durch die Differenz der Zu- und Fortzüge über die Landesgrenze hinweg gebildet.

Von 2000 bis 2010 ging die Bevölkerung in Mecklenburg-Vorpommern insgesamt um 7,5 % zurück. Dabei prägten maßgeblich Wanderungsverluste diese Entwicklung (-4,8 %), aber auch die natürliche Bevölkerungsentwicklung verlief in diesem Zeitraum deutlich negativ (-2,7 %) (vgl. Abbildung 28). Damit zeigt sich auch in Mecklenburg-Vorpommern die auf Bundesebene hohe Relevanz von Wanderungen für die Bevölkerungsentwicklung.

Innerhalb des Landes zeigen sich dabei deutliche Unterschiede (zur besseren Übersicht vgl. Tabelle 1). Besonders hoch fiel dabei der Bevölkerungsrückgang im östlichen Landesteil aus. Hier hatten im Zeitraum 2000 bis 2010 fast alle Landkreise deutlich zweistellige prozentuale Bevölkerungsverluste zu verzeichnen. Am stärksten ging in diesem Zeitraum die Bevölkerung im Altkreis Demmin zurück. Mit einer Abnahme von 15,8 % verzeichnete dieser Kreis einen über doppelt so hohen Bevölkerungsverlust wie das Land insgesamt. Auch der Altkreis Uecker-Randow verlor mit 15,2 % mehr als doppelt so viel Bevölkerung wie im Landesdurchschnitt. Gleiches gilt auch für die im mittleren Mecklenburg-Vorpommern gelegenen Altkreise Güstrow und Parchim, beide verloren 12,0 % ihrer Bevölkerung. Ebenso musste die (ehemalige) kreisfreie Stadt Neubrandenburg einen deutlichen und überdurchschnittlichen Bevölkerungsrückgang von 11,0 % verzeichnen. Die übrigen kreisfreien Städte haben hingegen weniger Bevölkerung verloren als im Landesdurchschnitt. Rostock und Greifswald konnten sogar ein Bevölkerungswachstum verzeichnen. In den südwestlichen Altkreisen blieb die Bevölkerung relativ stabil bzw. ging nur unterdurchschnittlich zurück. Seit 2011 kann die Bevölkerungsentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern als stabil bezeichnet werden. Von 2011 bis 2014 nahm sie nur sehr leicht um 0,5 % ab. Verhältnismäßig hoch fielen die Bevölkerungsverluste dabei in den südöstlichen Kreisen Mecklenburgische Seenplatte (1,8 %) und Vorpommern-Greifswald (1,4 %) aus. Entgegen dem Trend der Jahre 2000 bis 2010 zeigten die kreisfreien Städte Rostock und Schwerin vergleichsweise hohe Zuwächse (1,2 bzw. 0,9 %). Es kann demnach erwartet werden, dass die Divergenzen innerhalb des Landes - vor allem auf der kommunalen Ebene - im Zeitraum 2000 bis 2014 zugenommen haben und sich bestehende Ungleichgewichte eher vergrößert als vermindert haben.

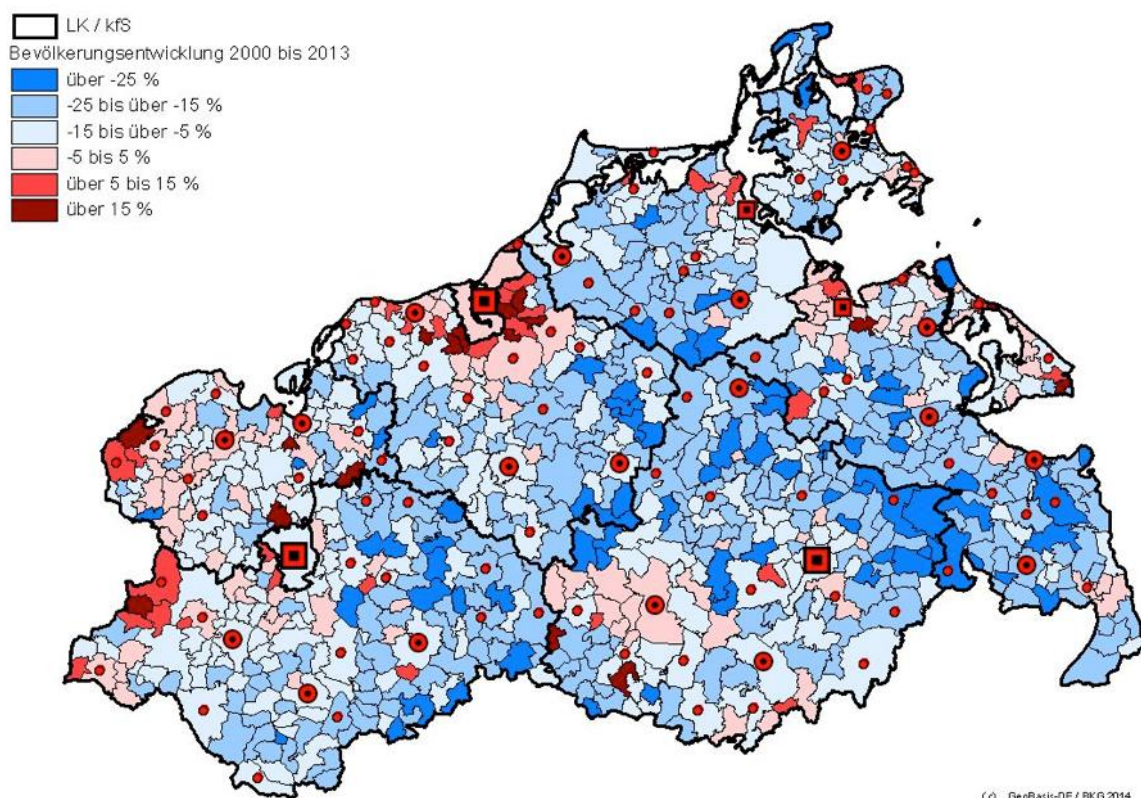
¹⁶¹ Für das vorliegende Gutachten wurde zur Beschreibung der demographischen Entwicklung zunächst die Ebene der Kreise und kreisfreien Städte betrachtet. Dabei wurden zwei Zeiträume herangezogen: Einerseits der Zeitraum 2000 bis 2010 und andererseits der Zeitraum 2011 bis 2014. Dies ist der Kreisgebietsreform geschuldet, welche zum 01.01.2011 wirksam wurde und in deren Ergebnis die bis dahin existierenden 12 Kreise und 6 kreisfreien Städte in 6 Kreise und 2 kreisfreien Städte überführt wurden. Da hier der Altkreis Demmin auf zwei neue Kreise aufgeteilt wurde, können die Daten auf Kreisebene vor 2010 nicht durch Addition für die neuen Landkreise ausgewiesen werden. Für die kleinräumige Betrachtung wurde jedoch der Zeitraum 2000 bis 2013 gewählt, da einerseits die Kartenbasis auf dem Gebietsstand zum 01.01.2014 basiert und spätere Gemeindegebietsreformen hier nicht darstellbar sind und andererseits die Daten für 2014 erst deutlich nach Erstellung der Datenbasis für die kartographische Darstellung veröffentlicht wurden.

Tabelle 1: Bevölkerungsentwicklung in den Kreisen und kreisfreien Städten Mecklenburg-Vorpommerns 2000-2010 und 2011-2014

2000 bis 2010				2011 bis 2014			
Kreis/kfS	natürliche Bevölkerungsentwicklung	räumliche Bevölkerungsentwicklung	Bevölkerungsentwicklung insgesamt	Kreis/kfS	natürliche Bevölkerungsentwicklung	räumliche Bevölkerungsentwicklung	Bevölkerungsentwicklung insgesamt
HRO	4,3%	-2,6%	1,1%	HRO	-0,4%	1,4%	1,2%
HGW	-0,6%	1,3%	0,7%	SN	-1,1%	1,9%	0,9%
DBR	1,4%	-0,5%	-0,8%	LRO	-1,1%	1,1%	0,0%
NWM	1,9%	-2,7%	-4,4%	NWM	-1,1%	0,6%	-0,4%
HST	-24,0%	8,1%	-4,9%	LUP	-1,2%	0,7%	-0,4%
HWI	-14,7%	-7,4%	-5,6%	MV	-1,2%	0,7%	-0,5%
SN	-1,4%	-9,1%	-6,0%	VR	-1,6%	1,0%	-0,6%
LWL	0,0%	-8,5%	-6,9%	VG	-1,6%	0,1%	-1,4%
MV	-2,7%	-4,8%	-7,5%	MSP	-1,4%	-0,5%	-1,8%
MÜR	-11,7%	-8,5%	-7,5%				
OPV	-3,7%	-7,9%	-8,4%				
RÜG	-9,2%	-7,1%	-10,4%				
NB	-0,2%	-10,8%	-11,0%				
NVP	-0,8%	-6,3%	-11,2%				
MST	-6,3%	-11,7%	-11,9%				
PCH	-3,9%	-3,1%	-12,0%				
GÜ	-2,4%	1,0%	-12,0%				
UER	-6,2%	-11,0%	-15,2%				
DM	1,0%	-0,7%	-15,8%				

Eigene Darstellung und Berechnung. Datengrundlage: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern 2015: Natürliche Bevölkerungsbewegungen, Wanderungen; Bevölkerungsstand zum 31.12.

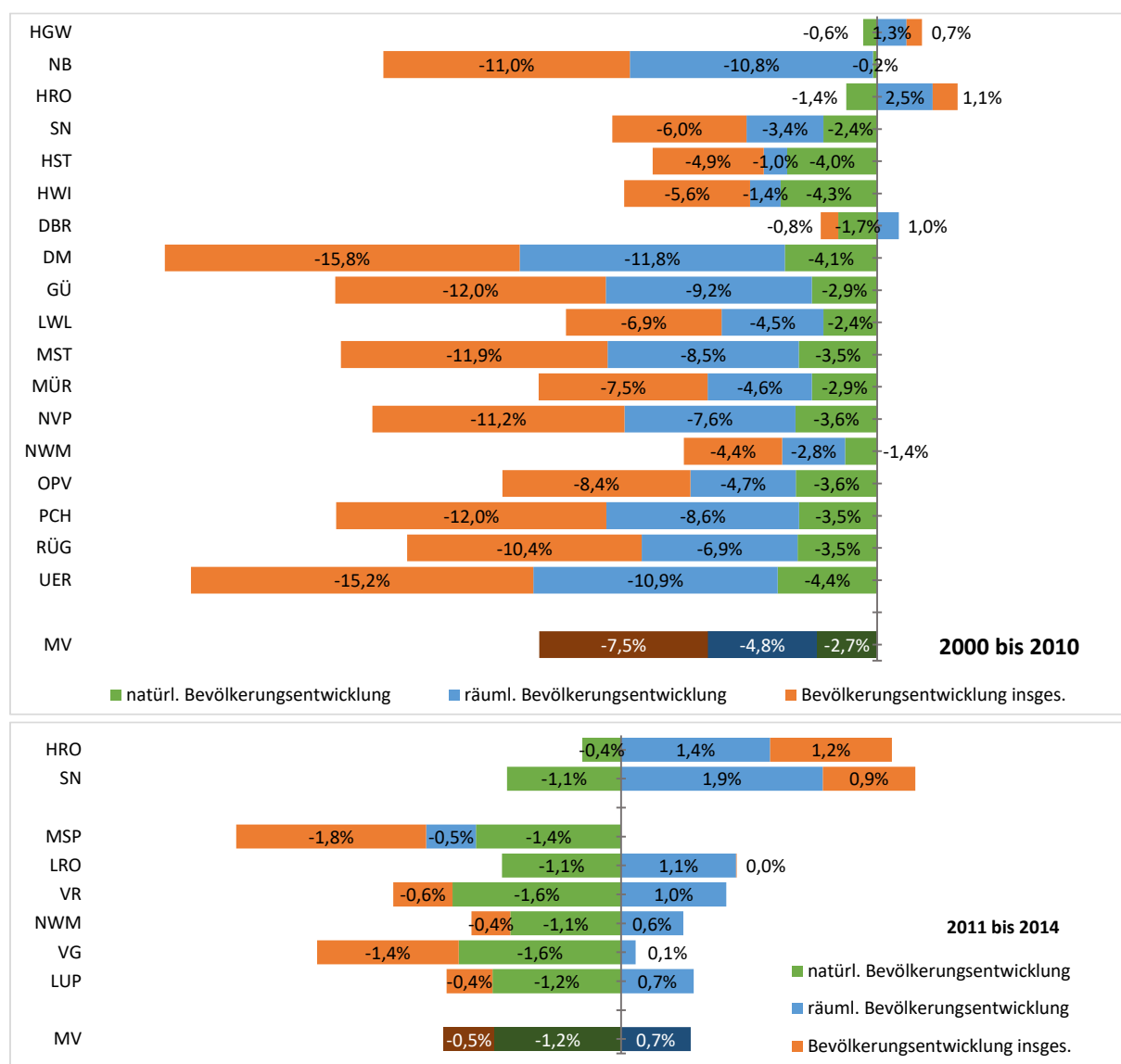
Doch auch innerhalb der Kreise ist das Bild heterogen. Hierfür wurde die Bevölkerungsentwicklung in den Gemeinden innerhalb des Zeitraums 2000 bis 2013 betrachtet (vgl. Abbildung 27). Dabei zeigt sich, dass insbesondere die Gemeinden um die Oberzentren sowie jene im westlichen Mecklenburg-Vorpommern und mit relativer Nähe zur Metropole Hamburg deutlich an Bevölkerung gewonnen haben. Die Gemeinden um die Mittelzentren sowie die Grundzentren konnten noch geringe Bevölkerungsgewinne bzw. moderate Bevölkerungsverluste verzeichnen. Die übrigen Gemeinden verzeichnen hingegen deutliche Bevölkerungsverluste. Dies trifft auch für den überwiegenden Teil der zentralen Orte zu. Hierauf wird später noch eingegangen.

Abbildung 27: Kleinräumige Bevölkerungsentwicklung 2000-2013

Eigene Darstellung, Datengrundlage Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern 2014: Bevölkerungsstand zum 31.12., Kartengrundlage: © GeoBasis-DE/BKG 2014.

Insbesondere die kleinräumige Bevölkerungsentwicklung zeigt die Relevanz der einzelnen Komponenten der Bevölkerungsentwicklung. Denn vor allem die Bevölkerungszuwächse in den Gemeinden um die Oberzentren sind zum Teil auch durch Wanderungen im Zuge des Suburbanisierungsprozesses der 1990er und frühen 2000er Jahre zu erklären. Die Bedeutung von Wanderungen für die langfristige Bevölkerungsentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern zeigt sich in Abbildung 28. In den Jahren 2000 bis 2010 (obere Grafik) waren die Bevölkerungszuwächse der kreisfreien Städte Rostock und Greifswald allein den Wanderungsgewinnen zuzuschreiben, auch die überdurchschnittlich hohen Bevölkerungsverluste der entsprechenden Kreise waren maßgeblich durch diese geprägt. Kurzfristig können auch hohe Sterbeüberschüsse maßgeblich die Bevölkerungsentwicklung prägen. Die untere Grafik zeigt die kurzfristige Bevölkerungsentwicklung von 2011 bis 2013. Hier zeigt sich, dass der Bevölkerungsrückgang in Mecklenburg-Vorpommern in diesem Zeitraum insgesamt durch hohe Sterbeüberschüsse (natürliche Bevölkerungsentwicklung -1,2 %) geprägt war, welche durch den positiven Wanderungssaldo von +0,7 % nicht kompensiert werden konnte. Lediglich in den kreisfreien Städten sowie im Landkreis Rostock konnten Wanderungsgewinne die natürlichen Bevölkerungsverluste überkompensieren bzw. kompensieren. Dabei konnte Schwerin die höchsten Wanderungsgewinne (+1,9 %) verbuchen. Lediglich der Landkreis Mecklenburgische Seenplatte verzeichnete im Zeitraum von 2011 bis 2014 Wanderungsverluste von 0,5 %. Mit Ausnahme der kreisfreien Stadt Rostock verzeichneten alle übrigen Kreise natürliche Bevölkerungsverluste von mindestens 1,1 %.

Durch die Wanderungsbewegungen verschieben sich ggf. auch die Finanzierungserfordernisse. Insofern ist angesichts der stark unterschiedlichen demographischen Teilentwicklungen eine gewisse Dynamisierung des Mittelflusses an die Kommunen erforderlich.

Abbildung 28: Natürliche und räumliche Bevölkerungsentwicklung 2000-2010 und 2011-2014 nach Landkreisen

Eigene Darstellung und Berechnung. Datengrundlage: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern 2015: Natürliche Bevölkerungsbewegungen, Wanderungen; Bevölkerungsstand zum 31.12.

1.5.2.2 ENTWICKLUNG DER BEVÖLKERUNGSSTRUKTUR

Wie bereits erwähnt, ist neben der Entwicklung der Gesamtbevölkerung für das öffentliche Leistungsangebot und deren Finanzierung besonders die Entwicklung der entsprechenden Altersklassen von Bedeutung. Denn hier sind spezifische Aufgaben zu erfüllen. Zunächst zeigt Tabelle 2 überblicksweise die wesentlichen Parameter zu den Altersgruppen. Insgesamt hat die Bevölkerung von 2000 bis 2014 stark abgenommen, wie bereits im vorangegangenen Abschnitt dargelegt wurde. Innerhalb der Altersgruppen zeigen sich dabei unterschiedliche Entwicklungen. So hat der Anteil der Bevölkerung unter 6 Jahren von 2000 bis 2014 um 0,9 Prozentpunkte zugenommen. Besonders hoch war der Zuwachs jedoch in der Gruppe der 65-jährigen und älter: Deren Anteil an der Gesamtbevölkerung erhöhte sich seit 2000 um 7,5 Prozentpunkte auf einen Anteil von 22,7 % im Jahr 2014. Die Altersgruppen der 6- bis unter 18-jährigen und der 18- bis unter 65-jährigen haben beide gegenüber dem Jahr 2000 abgenommen. Am stärksten ging der Anteil der erstgenannten Gruppe zurück. Er fiel von 14,4 % Anteil an der Gesamtbevölkerung im Jahr 2000 um 4,9 Prozentpunkte auf 9,4 % im Jahr 2014. Der Anteil der zweitgenannten Gruppe, welche zugleich die potenziell erwerbsfähige Bevölkerung darstellt, ging gegenüber 2000 um 3,4 Prozentpunkte auf einen Anteil von 62,9 % an der Gesamtbevölkerung im Jahr

2014 zurück. Entsprechend veränderten sich auch der Jugend- und Altenquotient. Der Jugendquotient verringerte sich von 27,7 auf 22,8 Personen im Alter von unter 18 Jahren je 100 erwerbsfähiger Personen. Entsprechend erhöhte sich der Altenquotient von 23,0 auf 36,1. Damit zeigt sich deutlich der Trend der Alterung der Bevölkerung. Entsprechend sind auch in den Bereichen der kinder- und jugendorientierten Aufgabenerfüllung auf rein quantitativer Basis eher entlastende Effekte zu erwarten, während im Zeitablauf bezogen auf altersorientierte Ausgaben eine stärkere Dynamik zu erwarten ist.

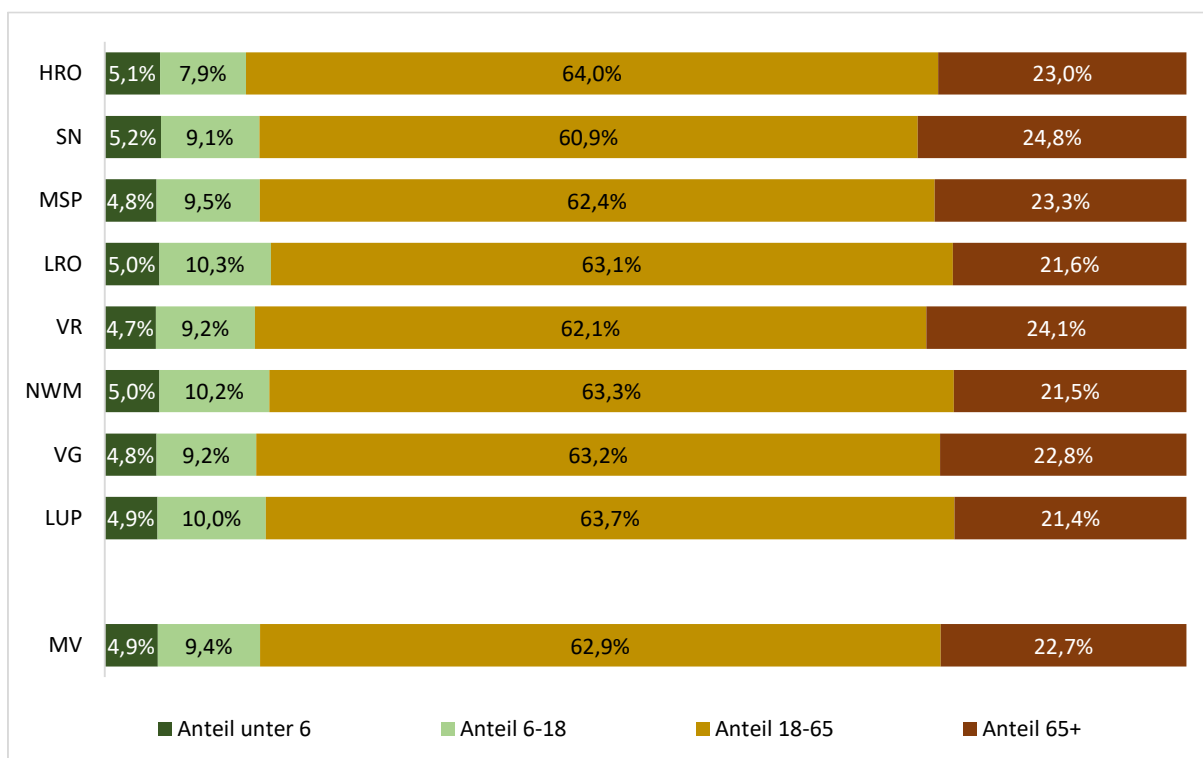
Innerhalb der Gebietskörperschaften zeigt sich ein heterogenes Bild der Altersstruktur und deren Entwicklung. Bezogen auf das Jahr 2013 umfasst der Anteil der Bevölkerung unter 6 Jahre Werte zwischen 1,1 % und 11,2 %, der der 6- bis unter 18-jährigen zwischen 3,9 % und 17,5 % und der der älteren Bevölkerung (65 Jahre und älter) Werte zwischen 6,7 % und 37,0 %. Auch die erwerbsfähige Bevölkerung variiert zwischen 51,6 % und 80,2 % Anteil an der Gesamtbevölkerung. Dementsprechend differiert auch der Jugend- und Altenquotient. Erstgenannter zwischen 10,2 und 44,5, zweitgenannter zwischen 10,2 und 70,8.

Tabelle 2: Überblick zur Entwicklung der Altersstruktur nach Gebietstyp in Mecklenburg-Vorpommern 2000 und 2013 bzw. 2014

		Anteil unter 6 Jahre	Anteil 6 bis unter 18 Jahre	Anteil 18 bis unter 65 Jahre	Anteil 65 Jahre und älter	Anteil unter 18 Jahre	Jugendquotient	Altenquotient
MV	2000	4,0%	14,4%	66,4%	15,2%	18,4%	27,7	23,0
	2014	4,9%	9,4%	62,9%	22,7%	14,3%	22,8	36,1
	Veränderung 2000 zu 2014	0,9%	-4,9%	-3,4%	7,5%	-4,1%	-4,9	13,1
LK und Kfs	Minimum 2000	3,8%	12,0%	65,4%	14,0%	15,7%	23,0	21,2
	Maximum 2000	4,5%	15,6%	68,5%	16,1%	19,8%	30,2	24,0
	Minimum 2014	4,7%	7,9%	60,9%	21,4%	13,0%	20,4	33,7
	Maximum 2014	5,2%	10,3%	64,0%	24,8%	15,3%	24,3	40,8
Gemeinden	Minimum 2000	0,6%	9,1%	50,0%	4,4%	11,6%	15,8	6,3
	Maximum 2000	10,6%	24,2%	76,9%	34,1%	32,1%	52,3	63,2
	Minimum 2013	1,1%	3,9%	51,6%	6,7%	6,9%	10,2	10,2
	Maximum 2013	11,2%	17,5%	80,2%	37,0%	28,0%	44,5	70,8

Eigene Berechnungen, Datengrundlage: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern 2015.

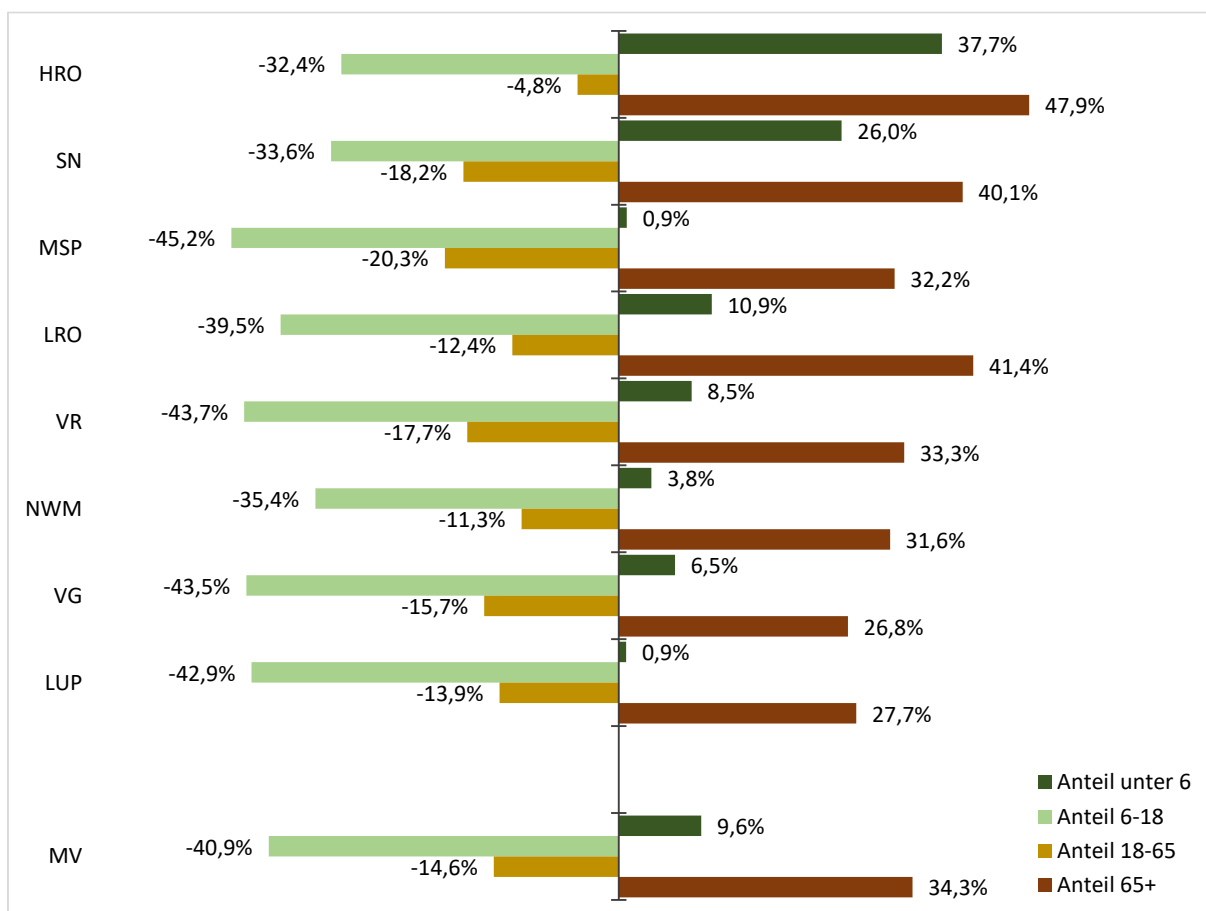
Bezogen auf die Kreise und kreisfreien Städte verfügen die Landkreise Nordwestmecklenburg und Rostock über eine vergleichsweise junge Bevölkerungsstruktur. Der Anteil der Altersgruppe unter 18 Jahre ist im Vergleich zu den übrigen Kreisen und kreisfreien Städten dort mit 15,2 % bzw. 15,3 % am stärksten besetzt. Ebenso weist der Anteil der Altersgruppe 65 Jahre und älter mit 21,5 % bzw. 21,6 % den niedrigsten Wert im Landesvergleich auf (vgl. Abbildung 29). Dementgegen verfügen der Landkreis Vorpommern-Rügen und die kreisfreie Stadt Schwerin über eine verhältnismäßig alte Bevölkerung. Hier liegt der Anteil der Bevölkerung im Alter von 65 Jahren und älter bei 24,1 % bzw. 24,8 %. Im Landkreis Vorpommern-Rügen ist zudem die Altersgruppe der unter 18-jährigen mit 13,9 % am schwächsten besetzt.

Abbildung 29: Altersstruktur der Kreise und kreisfreien Städte Mecklenburg-Vorpommerns 2014

Eigene Darstellung und Berechnung. Datengrundlage: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern 2015.

Wird auf die Entwicklung der regionalen Altersstruktur von 2000 bis 2014 rekurriert, so zeigen sich innerhalb Mecklenburg-Vorpommerns deutliche Unterschiede.¹⁶² Während v. a. in den kreisfreien Städten überdurchschnittliche Zuwächse in den Altersgruppen unter 6 Jahren und über 65 Jahren zu verzeichnen sind, ging in den Kreisen besonders der Anteil der 6- bis unter 18-jährigen überdurchschnittlich zurück. Lediglich die Kreise Nordwestmecklenburg und Rostock lagen hier knapp unter dem Landesdurchschnitt. Die Entwicklung der Altersgruppe 65 Jahre und älter lag - bezogen auf die Landkreise mit Ausnahme des Kreises Rostock - teilweise deutlich unter dem Landeswert.

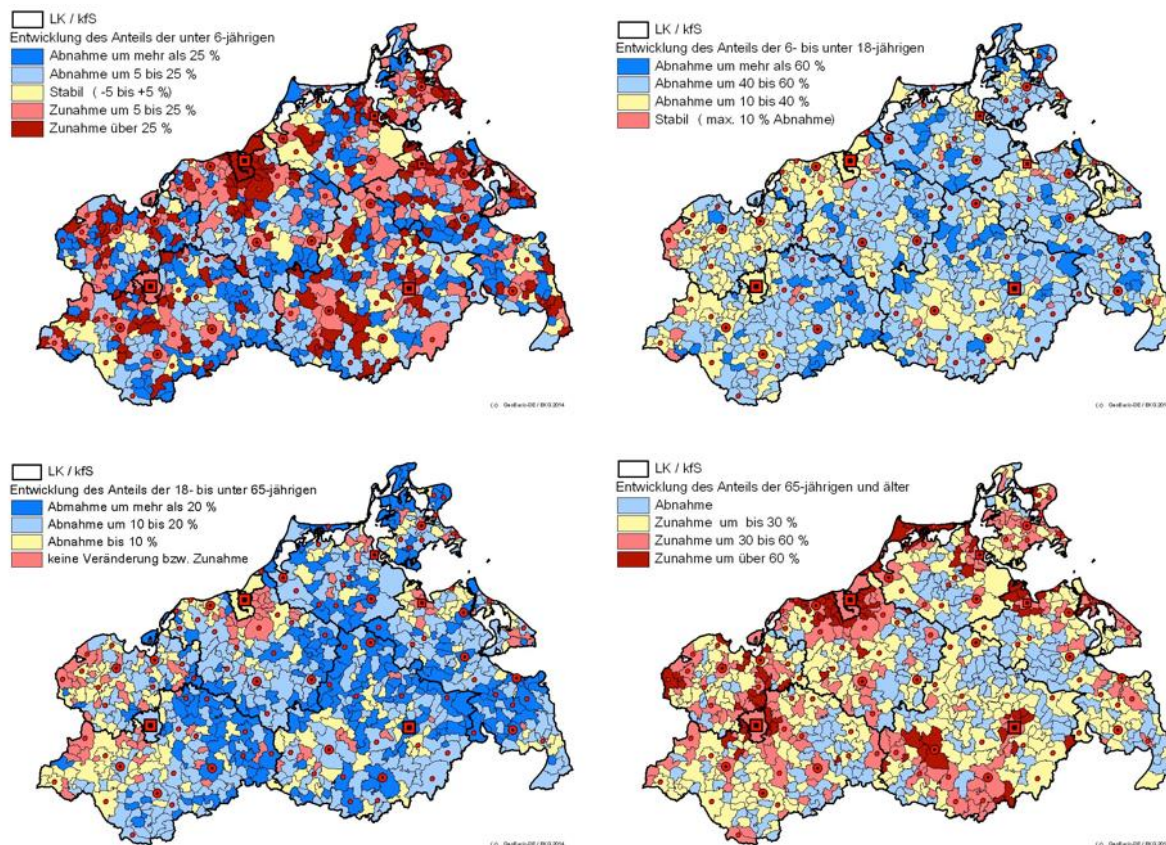
¹⁶² Die Entwicklung für Mecklenburg-Vorpommern wurde bereits in Abschnitt 1.5.1 dargelegt.

Abbildung 30: Entwicklung der Altersstruktur der Kreise und kreisfreien Städte Mecklenburg-Vorpommerns 2000 zu 2014

Eigene Darstellung und Berechnung, Datengrundlage: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern 2015.

Noch deutlicher werden die regionalen Differenzen bei Betrachtung der gemeindlichen Ebene (vgl. Abbildung 31). Bezogen auf die Entwicklung der Altersgruppe der unter 6-jährigen verzeichnen vor allem die Ober- und Mittelzentren sowie deren Umland Zuwächse in dieser Gruppe. Rückgänge sind v. a. in den nichtzentralen Orten zu konstatieren. In der Altersgruppe 6 bis unter 18 Jahre sind – mit nur sehr wenigen Ausnahmen (10 Gemeinden) – ausschließlich Rückgänge zu verzeichnen. Bei nur 17 Gemeinden fallen diese nicht höher als 10 % aus. Hier zeigt sich jedoch kein räumlicher Trend, wenngleich in den nordwestlichen Gemeinden des Landes geringere Rückgänge überwiegen. Ein deutliches räumliches Muster zeigt sich hingegen bei der Altersgruppe der 18- bis unter 65-jährigen. Diese Altersgruppe stellt v. a. die erwerbsfähige Bevölkerung. Besonders das Umland von Rostock und Greifswald sowie die grenznahen Gemeinden im Einzugsbereich der Oberzentren Hamburg und Lübeck zeigen hier keine Veränderung bzw. leichte Zunahmen; auch sind dort vorrangig die Gemeinden mit geringen Rückgängen (bis 10 %) zu verorten. Auch hierin spiegeln sich die typischen Stadt-Umland-Strukturen der wirtschaftlichen Zentren wider. Schließlich zeigt kleinräumig betrachtet auch die Entwicklung der Altersgruppe der über 65-jährigen deutliche räumliche Muster. Hier ist wiederum zu erkennen, dass insbesondere in den Ober- und Mittelzentren, aber auch in vielen Grundzentren besonders hohe Zunahmen zu verzeichnen sind, während Rückgänge in dieser Altersgruppe fast ausschließlich in den nichtzentralen Orten stattgefunden haben. Mithin kann dies dadurch begründet werden, dass insbesondere stationäre Einrichtungen der Altenpflege vorrangig in den Zentralen Orten verortet sind, in welche auch pflegebedürftige Senioren aus den nichtzentralen Orten ohne entsprechende Einrichtungen untergebracht werden.

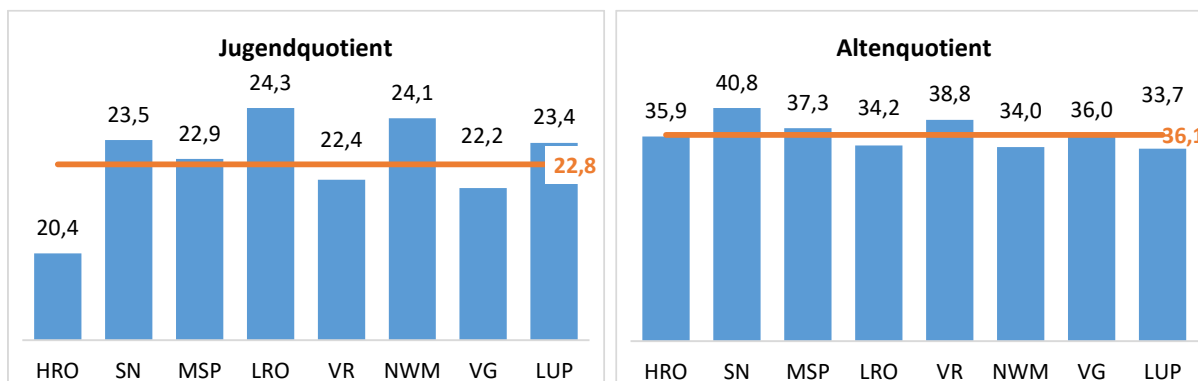
Abbildung 31: Entwicklung der Altersstruktur 2000 zu 2013 auf kommunaler Ebene



Oben links: unter 6-jährige, oben rechts: 6 bis unter 18-jährige, unten links: 18 bis unter 64-jährige, unten rechts: 65-jährige und älter; eigene Darstellung und Berechnung, Datengrundlage Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern 2015, Kartengrundlage: © GeoBasis-DE/BKG 2014.

Insgesamt zeigt sich in der Veränderung der Altersstruktur und besonders der Entwicklung der Bevölkerung unter 18 Jahren und über 65 Jahren die Alterung der Gesellschaft. Für das Land wurde die Entwicklung des Jugend- und Altenquotienten bereits dargelegt. Abbildung 32 zeigt die Quotienten für das Jahr 2014 differenziert nach Landkreisen und kreisfreien Städten. Hierbei lässt sich wiederum eine erhebliche Heterogenität ablesen. Auffällig ist der geringe Jugendquotient in der kreisfreien Stadt Rostock, während der umliegende Landkreis Rostock den höchsten Jugendquotienten aufweist. Dies ist ein Zeichen für die Suburbanisierungsstruktur v. a. in der Gruppe der jungen Familien.

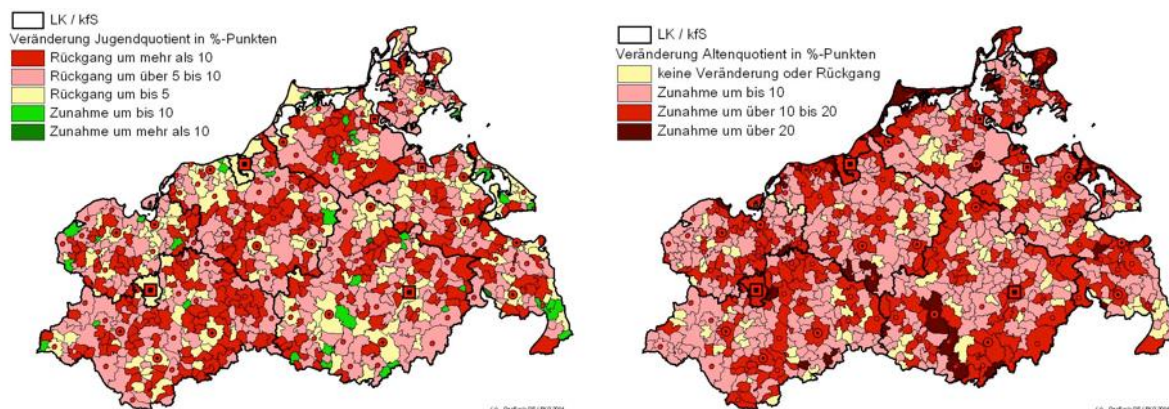
Abbildung 32: Jugend- und Altenquotient der Kreise und kreisfreien Städte Mecklenburg-Vorpommerns 2014



Eigene Darstellung und Berechnung, Datengrundlage: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern 2015.

Interessanter ist jedoch die Entwicklung dieser Quotienten, da diese auch als Indiz zur Belastung der erwerbsfähigen Bevölkerung für die Finanzierung öffentlicher Aufgaben für die entsprechenden Altersgruppen dienen können. Abbildung 33 zeigt die kleinräumige Entwicklung dieser beiden Quotienten. Die linke Karte zeigt dabei den Jugendquotienten. Es wird ersichtlich, dass dieser bis auf sehr wenige Ausnahmen (grün eingefärbte Gemeinden) flächenhaft zurückgegangen ist, hier aber keine eindeutigen räumlichen oder siedlungsstrukturellen Muster erkennbar sind. Etwas anders verhält es sich mit der Entwicklung des Altenquotienten (rechte Karte). Auch hier zeigt sich grundsätzlich ein flächenhafter Anstieg des Altenquotienten; nur in sehr wenigen Gemeinden zeigte sich keine Veränderung bzw. war der Altenquotient leicht rückläufig. Jedoch ist hier eine deutliche siedlungsstrukturelle Differenzierung zu beobachten: der Altenquotient erhöhte sich vor allem in den zentralen Orten deutlich, während er in den nichtzentralen Orten vielfach nur leicht zugenommen hat. Beide Aspekte können wiederum mit dem Fortzug insbesondere pflegebedürftiger Senioren in Gemeinden mit stationären Pflegeeinrichtungen begründet werden, welche i. d. R. die Zentralen Orte sind.

Abbildung 33: Veränderung des Jugend- und Altenquotienten 2000 zu 2014



Links: Jugendquotient, rechts: Altenquotient; eigene Darstellung und Berechnung, Datengrundlage Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern 2015, Kartengrundlage: © GeoBasis-DE/BKG 2014.

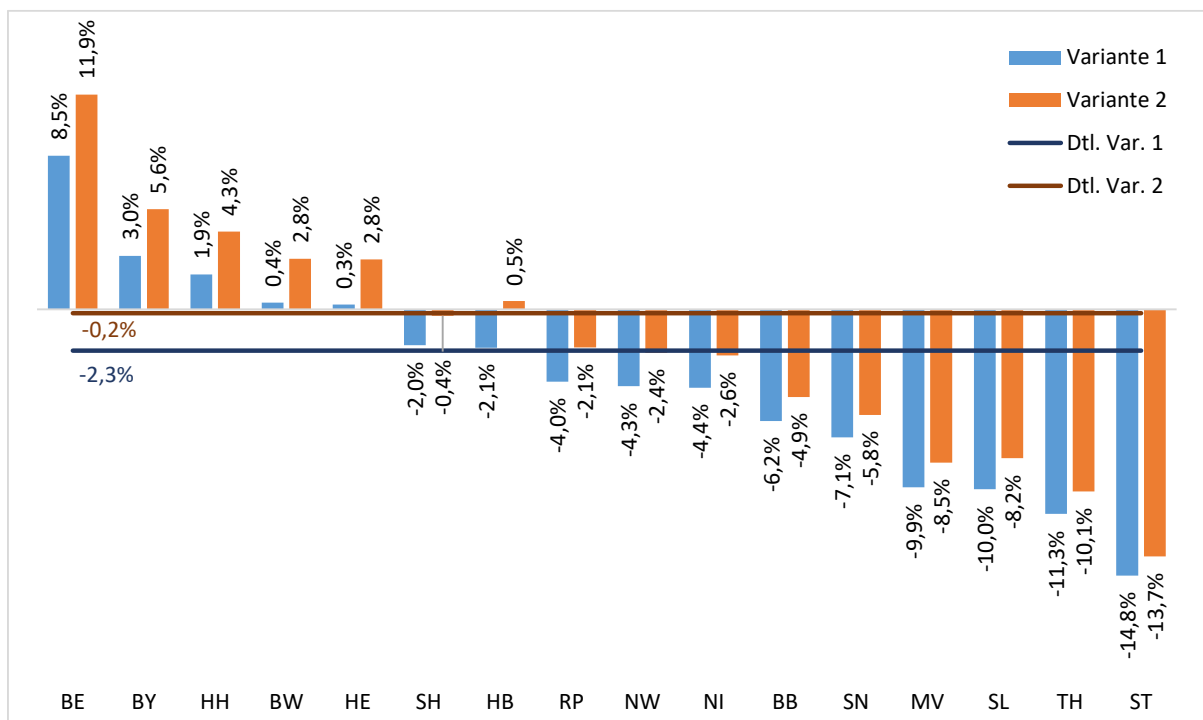
Insgesamt zeigt sich in Mecklenburg-Vorpommern eine rückläufige und deutlich alternde Bevölkerung. Wenngleich sich auf kleinräumiger Ebene bei bestimmten Kennzahlen ein mitunter sehr heterogenes Bild zeigt, ist diese Entwicklung mit Ausnahme des nordwestlichen Landesteils dem Stadt-Umland-Raum Greifswald insgesamt homogen.

1.5.3 ZUKÜNFTIGE BEVÖLKERUNGSENTWICKLUNG

Auch zukünftig wird die Bevölkerung in Mecklenburg-Vorpommern nach derzeitigem Wissensstand weiter zurückgehen. Die 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes prognostiziert für Mecklenburg-Vorpommern für das Jahr 2030 eine Bevölkerung von ca. 1,44 Mio. Einwohnern (Variante 1) bzw. 1,47 Mio. Einwohnern (Variante 2) und für das Jahr 2060 von 1,08 Mio. Einwohnern (Variante 1) bzw. 1,15 Mio. Einwohnern.¹⁶³ Das würde gegenüber dem Basiswert (Einwohnerstand zum 31.12.2013) einem Bevölkerungsrückgang bis 2030 um 10,0 % (Variante 1) bzw. 8,2 % (Variante 2) und bis 2060 um 32,5 % (Variante 1) bzw. 28,2 % (Variante 2) entsprechen. Im Vergleich zur Entwicklung aller Länder (Abbildung 34) geht die Bevölkerung in Mecklenburg-Vorpommern, im Saarland, in Thüringen und in Sachsen-Anhalt bei beiden Varianten am stärksten zurück.

¹⁶³ Vgl. Statistisches Bundesamt 2015, S. 8 und 97.

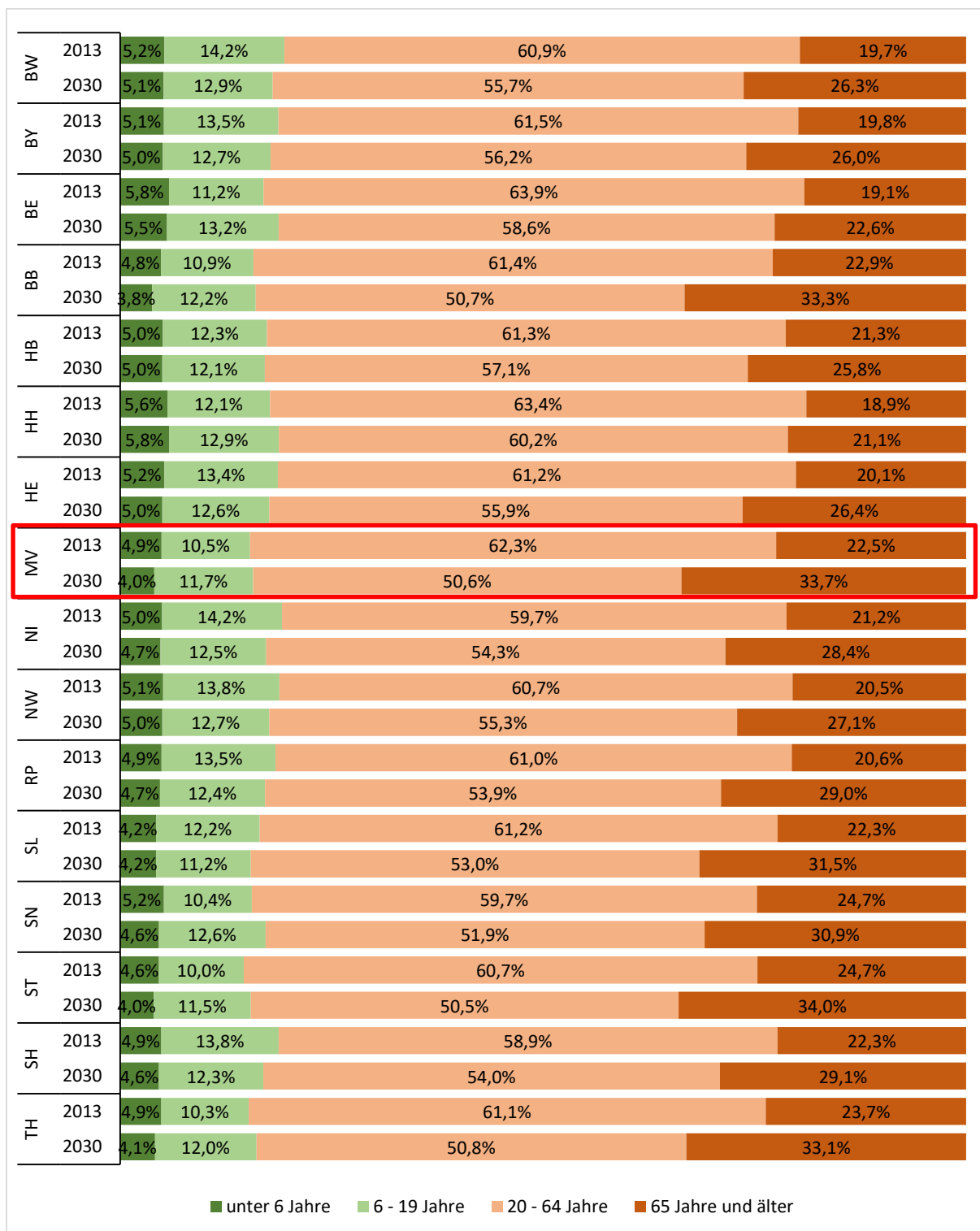
Abbildung 34: Bevölkerungsprognose für die Länder bis 2030 (Basisjahr 2013)



Eigene Darstellung und Berechnung; Datengrundlage: Statistisches Bundesamt 2015, 13. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung.

Ebenso wird sich die Altersstruktur der Bevölkerung deutlich verändern. So wird in allen Ländern der Anteil der Altersklasse 65 Jahre und älter bis 2030 zunehmen und jener der Altersklasse 20 bis 64 Jahre (teilweise deutlich) abnehmen. Die übrigen Altersklassen zeigen in den einzelnen Ländern unterschiedliche Entwicklungstrends. Die Altersklasse unter 6 Jahre bleibt relativ stabil, sie wird in der Mehrzahl der Länder leicht zurückgehen, in einigen unverändert bleiben und in wenigen leicht zunehmen. Ähnlich verhält es sich mit der Altersklasse 6 bis 19 Jahre. Auch diese wird in den meisten Ländern zurückgehen und in einigen wenigen leicht zunehmen. In Mecklenburg-Vorpommern zeigt sich diese Entwicklung mit am deutlichsten.

Abbildung 35: Vergleich der Altersstruktur der Länder 2013 und 2030



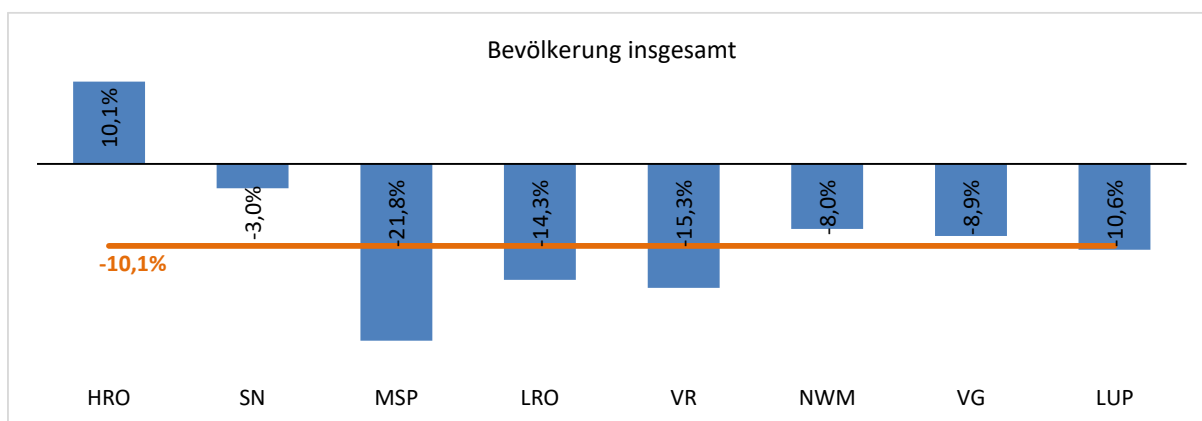
Eigene Darstellung und Berechnung; Datengrundlage: Statistisches Bundesamt 2015, 13. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung.

Die „Aktualisierte 4. Landesprognose zur Bevölkerungsentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern bis 2030“ geht in ihrer Standardvariante (Variante 2) bis 2030 von einem Bevölkerungsrückgang um 10,1 % aus.¹⁶⁴ Abbildung 36 zeigt die Prognosedaten für die Landkreise und kreisfreien Städte. Während für die kreisfreien Städte eine im Landesvergleich deutlich positivere Entwicklung prognostiziert wird, werden die Landkreise deutlich mehr Einwohner verlieren. Dabei kann nur die kreisfreie Stadt Rostock

¹⁶⁴ Vgl. Landtag Mecklenburg-Vorpommern 2013, S. 2.

ein deutliches Bevölkerungswachstum von 10,1 % verzeichnen. Schwerin wird mit einem geringen Verlust von 3,0 % die Bevölkerung in etwa halten können. Auch bezogen auf die Landkreise zeigen sich deutliche Unterschiede. Während Nordwestmecklenburg und Vorpommern-Greifswald Rückgänge leicht unter dem Landesdurchschnitt verzeichnen werden (NWM -8,0 %, VG -8,9 %) und die Bevölkerungsentwicklung im Landkreis Ludwigslust-Parchim dem Landesdurchschnitt entsprechen wird, wird in den Landkreisen Rostock und Vorpommern-Rügen die Bevölkerung deutlich überdurchschnittlich zurückgehen (LRO 14,3 %, VR 15,3 %). Den größten Bevölkerungsverlust mit -21,8 % wird der Landkreis Mecklenburgische Seenplatte zu verzeichnen haben.

Abbildung 36: Bevölkerungsentwicklung der Landkreise bis 2030 (Basisjahr 2013)

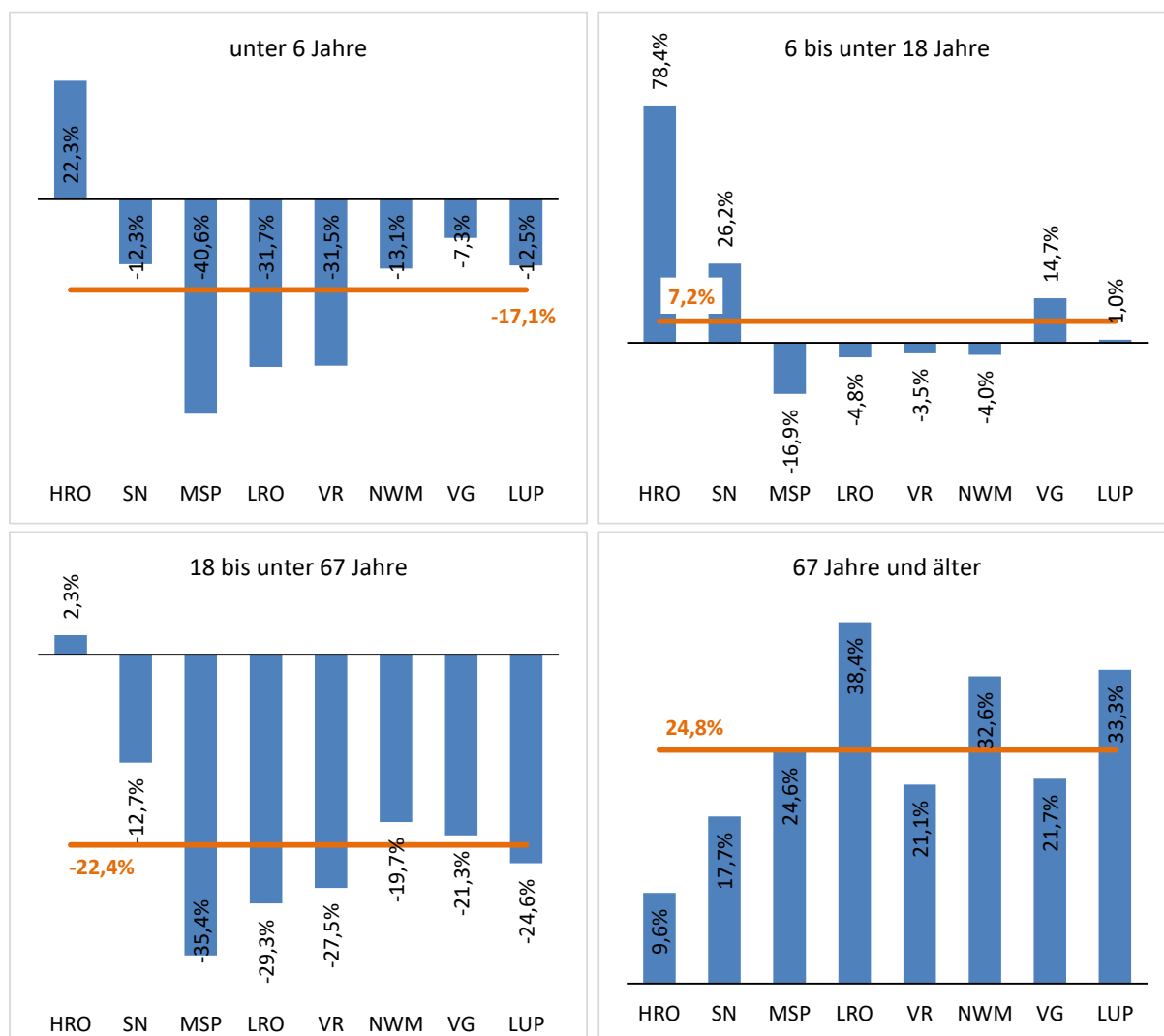


Eigene Darstellung und Berechnung; Datengrundlage: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern 2015: Bevölkerung am 31.12. nach Gemeinden und Kreisen; Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern 2012: aktualisierte 4. Landesprognose zur Bevölkerungsentwicklung.

Die Entwicklung der Altersklassen bis 2030 zeigt auf Ebene der Landkreise ein noch differenzierteres Bild als beim Vergleich der Entwicklung der Gesamtbevölkerung. Abbildung 37 zeigt die Entwicklung der Altersklassen unter 6 Jahre (oben links), 6 bis unter 18 Jahre (oben rechts), 18 bis unter 67 Jahre¹⁶⁵ (unten links) und 67 Jahre und älter (unten rechts) für das Land und die Landkreise/kreisfreien Städte. Die orangen Linien geben dabei die Werte für das Land wieder. Insgesamt kann auch zukünftig von einer deutlichen Verschiebung der Altersstruktur hin zu einer älteren Gesellschaft ausgegangen werden. Die Altersgruppe unter 6 Jahren wird insgesamt bis 2030 um 17,1 % zurückgehen. Noch größer fällt der Rückgang der Bevölkerung von 18 bis unter 67 Jahren aus (22,4 %). Der allgemeine Trend der Alterung wird sich in Mecklenburg-Vorpommern auch bis 2030 weiter fortsetzen. Der Anteil der Bevölkerung ab 67 Jahren wächst mit 24,8 % am stärksten. Positiv ist, dass auch der Anteil der Bevölkerung mit einem Alter von 6 bis unter 18 Jahre bis 2030 um 7,2 % zunehmen wird.

Innerhalb des Landes zeigen sich jedoch deutliche Differenzen. Dabei fällt auf, dass nur für die kreisfreie Stadt Rostock von einem Zuwachs aller Altersklassen ausgegangen wird. Zudem zeigt Rostock die günstigste zukünftige Entwicklung der Altersstruktur mit hohen Zuwächsen der Altersklassen unter 6 Jahre und 6 bis unter 18 Jahre. Auch die wichtige Altersklasse der Erwerbsfähigen (18 bis unter 67 Jahre) wird leicht wachsen. Zudem wächst der Anteil der 67-jährigen und älter im Vergleich zum Landesdurchschnitt und den Landkreisen und Schwerin eher moderat. Weiterhin kann konstatiert werden, dass die kreisfreien Städte eine deutlich positivere Entwicklung der Altersstruktur verzeichnen werden als die Landkreise. Denn auch Schwerin hebt sich in allen Altersklassen deutlich positiv vom Durchschnitt ab. Deutlich negativ wird sich die Altersstruktur in den Landkreisen Mecklenburgische Seenplatte, Rostock und Vorpommern-Rügen entwickeln. Dort geht die Bevölkerung der Altersklassen unter 6 Jahre, 6 bis unter 18 Jahre und 18 bis unter 67 Jahre am stärksten zurück bei gleichzeitig deutlicher Zunahme der Altersklasse 67 Jahre und älter.

¹⁶⁵ Für die Betrachtung der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung wurde die Altersklasse der erwerbstätigen Bevölkerung entsprechend der Anhebung des Renteneintrittsalters mit 18 bis 67 Jahren abgegrenzt statt mit 18 bis 65 Jahren wie bei der Betrachtung der Bevölkerungsentwicklung bis 2013/2014. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass nur für die Prognosedaten bis 2030 für jedes Alter bis 89 Jahre Einzeldaten vorlagen.

Abbildung 37: Bevölkerungsentwicklung nach Altersklassen der Landkreise bis 2030 (Basisjahr 2013)

Eigene Darstellung und Berechnung; Datengrundlage: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern 2015: Bevölkerung am 31.12. nach Gemeinden und Kreisen; Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern 2012: aktualisierte 4. Landesprognose zur Bevölkerungsentwicklung.

1.5.4 IMPLIKATIONEN DER (ZUKÜNFTIGEN) BEVÖLKERUNGSENTWICKLUNG

Die Auswirkungen der demographischen Entwicklung, und hier insbesondere der Rückgang und die Alterung der Bevölkerung sind vielfältig. Beispielhaft seien die Bereiche Familie, Wirtschaft und Arbeit, Bildung und Forschung, Gesundheit und Pflege sowie Staat und Verwaltung genannt.¹⁶⁶ Im Rahmen des Gutachtens soll auf die Folgen für wirtschaftliche Entwicklung und öffentliche Finanzen detaillierter eingegangen werden.

1.5.4.1 IMPLIKATIONEN FÜR DIE WIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG

Die wirtschaftliche Entwicklung, speziell das langfristige Wachstum einer Volkswirtschaft, ist abhängig von der Entwicklung des Produktionspotenzials, welches wiederum maßgeblich vom Einsatz und Zusammenspiel der Produktionsfaktoren Arbeit, Kapital und technischen Fortschritt bestimmt wird.¹⁶⁷ Dabei ist die langfristige Verfügbarkeit dieser Produktionsfaktoren von entscheidender Bedeutung.

¹⁶⁶ Vgl. hierzu bspw. Bundesministerium des Innern 2011.

¹⁶⁷ Vgl. BMI 2011, S. 95.

Zwar wird derzeit in den Industrieländern das Wirtschaftswachstum v. a. vom technischen Fortschritt getragen. Dessen Generierung und Umsetzung in wirtschaftliche Innovationen erfordert aber neben einem entsprechenden wissenschaftlichen und Forschungspotenzial auch eine hinreichend große Anzahl qualifizierter Arbeitnehmer.¹⁶⁸ Im Lichte der zukünftigen demographischen Entwicklung - einer alternden und schrumpfenden Gesellschaft - wird daher ein gut qualifiziertes, leistungsfähiges Arbeitskräftepotenzial zum bestimmenden (weil knappen) Faktor für die wirtschaftliche Entwicklung. In Deutschland wird das wirtschaftliche Wachstum daher zukünftig stark von der Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials und hier speziell der Entwicklung der Altersgruppe der 19/20 bis 64/67-jährigen¹⁶⁹ abhängen. Ziel muss es daher sein, zukünftig den Rückgang des Arbeitskräfteangebots infolge des demographischen Wandels zu begrenzen und den technischen Fortschritt als wichtigen Faktor für das Wirtschaftswachstum zu erhöhen.

Schließlich führt die demographische Entwicklung den gegenwärtigen Prognosen zufolge zu einem Abflachen des wirtschaftlichen Wachstums der Bundesrepublik in den kommenden Dekaden.¹⁷⁰ Mittel- bis langfristig bedingt der Bevölkerungsrückgang im erwerbsfähigen Alter einen negativen Wachstumsbeitrag des Arbeitsvolumens, „(...) der in den Jahren von 2020 bis 2035 besonders stark ausfällt, wenn die geburtenstarken Jahrgänge der Baby-Boomer-Generation das Renteneintrittsalter erreichen.“¹⁷¹ Demnach können der technologische Fortschritt und eine Ausweitung des Kapitalstocks diesen Trend soweit kompensieren, dass es vermutlich nicht zu einem Rückgang des Produktionspotenzials kommt, wenngleich der Wachstumspfad sich deutlich abflacht.¹⁷² Dies betont nochmals die Bedeutung des technologischen Fortschritts als entscheidender Faktor des zukünftigen Wirtschaftswachstums und folglich auch die zukünftig hohe Bedeutung von hoch qualifizierten Arbeitskräften.¹⁷³

Unbenommen der o. g. Aussagen führt die demographische Entwicklung zu einer grundlegenden Veränderung der makroökonomischen Entwicklung.¹⁷⁴ Auch entsprechende gegenwärtige Maßnahmen von Politik und Wirtschaft werden mittel- bis langfristig nicht verhindern können, dass die Zahl der auf dem Arbeitsmarkt verfügbaren Erwerbstätigen bis 2030 deutlich sinken wird.¹⁷⁵ Dabei wird insbesondere die Zahl der Erwerbstätigen unter 55 Jahre zurückgehen, bis 2030 insgesamt um ca. 5,8 Mio. Dieser Rückgang kann aber nicht durch die ebenfalls bis 2030 deutlich steigende Zahl der Erwerbstätigen über 55 Jahre (Generation des Babybooms; +3,0 Mio.) kompensiert werden, sodass die Zahl der Erwerbstätigen bis 2030 um insgesamt 2,9 Mio. zurückgehen wird.¹⁷⁶ Ab etwa 2030 werden diese älteren Erwerbstätigen das Rentenalter erreichen. Folglich wird dann die Zahl der Konsumenten weiterhin hoch bleiben, während die Zahl der Erwerbstätigen, welche entsprechende Güter und Dienstleistungen produzieren, c. p. nochmals deutlich sinken wird. Weniger Erwerbstätige bedeutet aber zugleich, dass das Bruttoinlandsprodukt (BIP) tendenziell sinken könnte, sofern keine Kompensation durch Kapital, technologischen Fortschritt oder eine erheblich verstärkte Zuwanderung (wiederum Steigerung des Erwerbspersonenpotentials) erfolgt. Dies impliziert zugleich, dass c. p. auch der ökonomische Lebensstandard, definiert als BIP pro Kopf, sinken würde.¹⁷⁷ Dessen zukünftige Entwicklung ist von der Wachstumsrate der Produktivität, der Erwerbsquote und des pro Kopf der Erwerbstätigen aufgewendeten Realkapitals abhängig. Abbildung 38 zeigt dabei mögliche Entwicklungen des materiellen Lebensstandards bis 2050. Kurve 1 würde dabei dem Status quo entsprechen, d. h. zukünftig würden die gleichen arbeitsmarkt- und rentenpolitischen Rahmenbedingungen gelten, wie 2010. Jedoch wurde 2012 die Erhöhung des Renteneintrittsalters auf 67 Jahre beschlossen und verstärkt Maßnahmen zur privaten, kapitalgedeckten Rentenvorsorge gefördert. Daher kann eher Kurve 5 als Status

¹⁶⁸ Vgl. ebenda.

¹⁶⁹ Für die Einteilung dieser Altersgruppen existiert keine einheitliche Altersabgrenzung, gebräuchlich sind die Einteilungen 18 bis unter 65 Jahre und 20 bis 64 Jahre, aber auch 18 bis unter 67 Jahre.

¹⁷⁰ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2011, S. 150.

¹⁷¹ Ebenda.

¹⁷² Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2015, S. 116.

¹⁷³ Vgl. ebenda, S. 152.

¹⁷⁴ Vgl. Börsch-Supan 2011, S. 22.

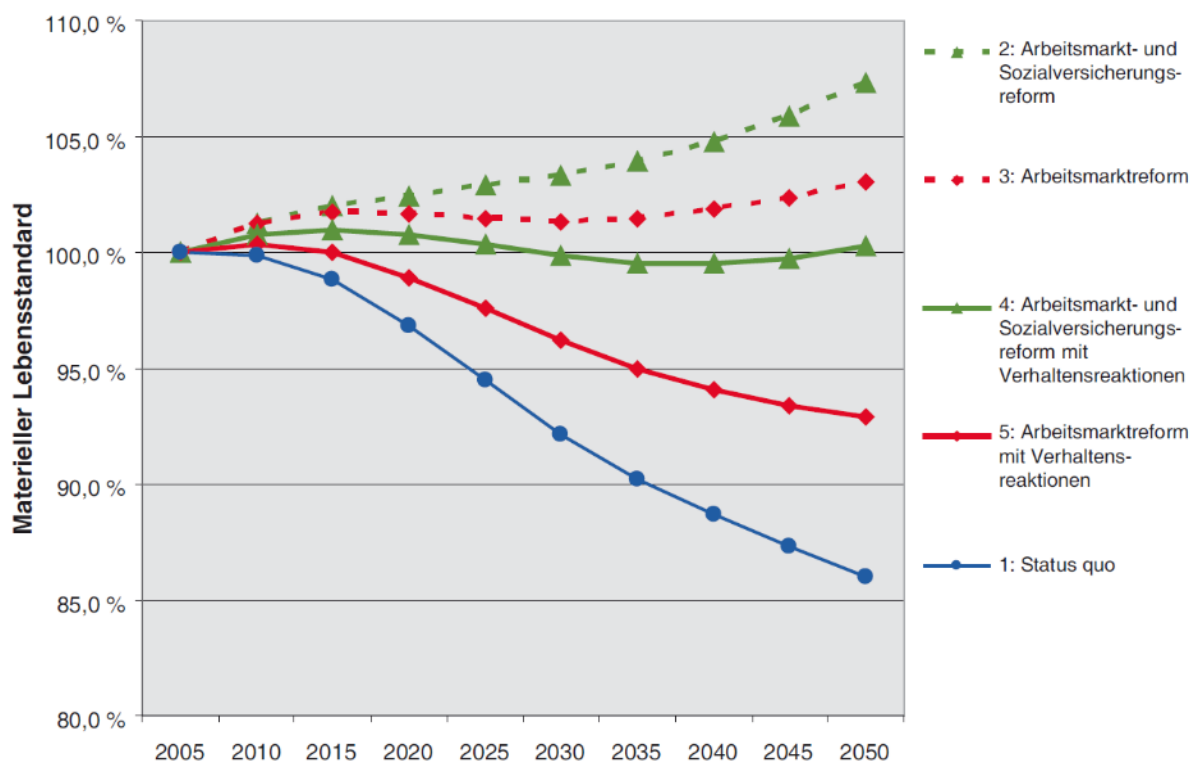
¹⁷⁵ Vgl. BMAS 2013, S. 12.

¹⁷⁶ Alle Zahlenwerte vgl. BMAS 2013, S. 12.

¹⁷⁷ Vgl. Börsch-Supan 2011, S. 22.

quo betrachtet werden, da formal zwar nun ein höheres Renteneintrittsalter gilt, typischerweise aber entsprechende Verhaltensanpassungen erfolgen.¹⁷⁸ Dann würde bis 2050 der Lebensstandard erkennbar absinken. Sofern jedoch die Arbeitsmarkt- und Sozialversicherungsreformen entsprechend der intendierten Wirkung greifen, so würde sich Kurve 2/3 ergeben. Wie jedoch bereits dargelegt wurde, wird insbesondere die Entwicklung des technischen Fortschritts die rückläufige Erwerbsquote überkompensieren können, sodass real betrachtet der materielle Lebensstandard nicht absinken wird. Im Vergleich zu den europäischen Nachbarländern wird infolge des demographischen Wandels jedoch das BIP pro Kopf deutlich schwächer wachsen.¹⁷⁹

Abbildung 38: Szenarien der Entwicklung des materiellen Lebensstandards bis 2050



Quelle: Börsch-Supan (2011), S. 25.

Regionalisierte Aussagen lassen sich aus diesen modellhaften Ergebnissen nicht unmittelbar ableiten. Jedoch kann vermutet werden, dass die prognostizierte demographische Entwicklung in Mecklenburg-Vorpommern und deren Konsequenzen (vgl. Abschnitt 1.5.3) in Verbindung mit der bereits gegenwärtig im Bundesvergleich schwachen Wirtschaftsstruktur zukünftig zu einem eher rückläufigen Wirtschaftswachstum führen, welches möglicherweise nicht durch den technologischen Fortschritt kompensiert werden kann. Auch bezogen auf das Arbeitskräftepotenzial wird prognostiziert, dass dieses insbesondere in den ostdeutschen Ländern stark zurückgehen wird, auch weil es hier nicht zum o. g. hohe Zuwachs der Erwerbstätigen ab 55 Jahre kommen wird, sondern eher zu einer konstanten oder ebenfalls rückläufigen Entwicklung.¹⁸⁰ Folglich kann es zukünftig auch zu einem Absinken entsprechender Steuereinnahmen und damit sinkenden öffentlichen Einnahmen kommen. Auf die Folgen für die öffentlichen Finanzen wird nachfolgend eingegangen.

1.5.4.2 IMPLIKATIONEN FÜR DIE ÖFFENTLICHEN FINANZEN

Die zukünftige demographische Entwicklung wird auch die Entwicklung der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben und folglich das öffentliche Leistungsangebot erheblich beeinflussen. „Während sich

¹⁷⁸ Vgl. ebenda, S. 25.

¹⁷⁹ Vgl. ebenda.

¹⁸⁰ Vgl. BMAS (2013), S. 31.

die überwiegend durch das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts bestimmten Einnahmen zukünftig schwächer entwickeln werden, ist mit einem deutlichen Ausgabenanstieg, insbesondere in den demographiesensitiven Bereichen der staatlichen Alterssicherung und der Gesundheit zu rechnen. Dieser wird ohne Gegensteuern zu steigenden Finanzierungsdefiziten und Schuldenständen führen, sodass die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte nicht gewährleistet ist.“¹⁸¹

Der Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in Verbindung mit der deutlichen Zunahme des Altenquotienten entfaltet vielschichtige Wirkungen sowohl auf die Einnahmen- als auch Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte. Dabei ist für die Entwicklung der Einnahmenseite kein klarer Trend erkennbar, die Ausgaben werden aber deutlich von den steigenden Ausgaben in den demographiesensitiven Bereichen determiniert, was zu einer insgesamt steigenden gesamtstaatlichen Ausgabenquote führt.¹⁸²

Die Bevölkerungsentwicklung per se wirkt unweigerlich auf die staatlichen *Einnahmen*. Denn der Rückgang der (erwerbsfähigen) Bevölkerung führt grundsätzlich zu einem rückläufigen Einkommen und folglich auch zu einem rückläufigen Konsum. Da die staatlichen Einnahmen vorrangig Steuern und Abgaben umfassen, welche überwiegend Einkommen und Konsum belasten (allein die Einkommen- und Umsatzsteuer machen zusammengenommen rund zwei Drittel des gesamten Steueraufkommens aus), impliziert der Rückgang der erwerbsfähigen Bevölkerung auch einen Rückgang bzw. eine Stagnation der öffentlichen Einnahmen aus diesen Steuerquellen. Weiterhin werden staatliche Einnahmen aus einkommensunabhängigen Quellen generiert. Diese umfassen im Wesentlichen eine „(...) sehr heterogene Gruppe aus Gebühren, Vermögenseinkommen und anderen Steuern und Abgaben. Ihre Entwicklung kann nur pauschal, am ehesten mit der Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts, fortgeschrieben werden.“¹⁸³ Folglich würde c. p. die Wachstumsrate dieser Staatseinnahmen größtenteils vom zukünftig niedrigeren Zuwachs des BIP abhängen. Insgesamt besteht aber eine hohe Unsicherheit bezüglich des Einflusses des demographischen Wandels auf die Staatseinnahmen, sodass hier von einem stabilen Verlauf der Einnahmequote ausgegangen wird.¹⁸⁴

Für die *Ausgabenseite*¹⁸⁵ der öffentlichen Haushalte bedeutet der demographische Wandel hingegen c. p. eine deutliche Mehrbelastung. Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass hier eine Reihe demographiesensitiver Ausgaben existieren. Dabei handelt es sich insbesondere um die Ausgaben für die Alterssicherung, für Gesundheit und Pflege sowie für zukünftige Generationen (Bildung, Familie, Betreuung). Diese drei Bereiche umfassen den Großteil aller Staatsausgaben. Infolge der demographischen Entwicklung kann davon ausgegangen werden, dass aufgrund der steigenden Zahl von Renten- und Pensionsempfängern die Ausgaben für die Alterssicherung zukünftig deutlich steigen werden. Wenngleich im Bereich Gesundheit und Pflege mehrere Effekte wirken, welche Prognosen erschweren, so kann aber auch hier von steigenden Ausgaben ausgegangen werden. Für die Ausgaben für Leistungen an zukünftige Generationen sind die Wirkrichtungen der demographischen Entwicklung hingegen nicht eindeutig prognostizierbar. Im Ergebnis prognostiziert der SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG „(...) eine Aufwärtsdynamik der demographiesensitiven Ausgaben, die vor allem von der Entwicklung der Ausgaben der Gesetzlichen Rentenversicherung und der Gesetzlichen Krankenversicherung ausgeht.“¹⁸⁶

Bezogen auf die zukünftige Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte insgesamt kommt der SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG ausgehend von einer Projektion

¹⁸¹ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011), S. 157.

¹⁸² Vgl. ebenda.

¹⁸³ Ebenda, S. 158.

¹⁸⁴ Vgl. ebenda, S. 160.

¹⁸⁵ Zu den aufgeführten Trends vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011), S. 160 und S. 167.

¹⁸⁶ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011), S. 167.

der demographiesensitiven Bereiche ohne gegensteuernde Maßnahmen zu einer zukünftigen Tragfähigkeitslücke von 3,1 % in Relation zum Bruttoinlandsprodukt,¹⁸⁷ welche mithin deutlich regional variieren kann.

1.5.4.3 IMPLIKATIONEN FÜR DIE ÖFFENTLICHE AUFGABENWAHRNEHMUNG - ALTERSSTRUKTURSPEZIFISCHE AUF- UND AUSGABEN SOWIE REMANENZEFFEKTE

Die Effekte der demographischen Veränderungen fallen auf den staatlichen Ebenen nicht gleichmäßig an. Der Wirkzusammenhang auf die staatlichen Budgets wird unter dem Begriff Altersstruktureffekt zusammengefasst kann mit dem Konzept der Altersstrukturkostenprofile bzw. Altersstrukturkostenanteile untersucht werden.¹⁸⁸

Die Erfüllungsgewährleistung und Finanzierung öffentlicher Aufgaben obliegt der Zuständigkeit der verschiedenen Gebietskörperschaften Bund, Länder und Kommunen sowie der Sozialversicherung. Eine Vielzahl von Aufgaben wird für spezifische Bevölkerungsaltersgruppen, folglich altersklassenspezifisch, erbracht. Infolge dieser Aufgabenzuordnung zur jeweiligen administrativen Ebene kann eine spezifische altersklassenbezogene Kostenstruktur vermutet werden. Insbesondere SEITZ untersuchte diese Thematik. Grundlage bildet die Annahme, dass die Einwohner in den jeweiligen Altersklassen für die öffentlichen Haushalte unterschiedliche Pro-Kopf-Einnahmen und -Ausgaben verursachen.¹⁸⁹ Dabei wird betrachtet, welchen Anteil die jeweilige Altersgruppe an den Einnahmekategorien und Ausgabeposten der öffentlichen Haushalte hat. Anhand verschiedener statistischer Daten, bspw. der Einkommens- und Verbraucherstichprobe oder dem Sozioökonomischen Panel werden die entsprechenden Indikatoren für die einzelnen Altersklassen ermittelt.¹⁹⁰ Sofern der Einfluss einer Altersgruppe vernachlässigbar gering ist, erhält diese den Indikatorwert 0,0; die Altersgruppe, welche das höchste Pro-Kopf-Aufkommen aufweist, erhält den Wert 1,0. Analog wird für die Ausgabenseite vorgegangen. Aus der Schulstatistik ist bspw. die Altersstruktur der Schüler bekannt, sodass für Ausgaben im Schulbereich abgeleitet werden kann, in welcher Intensität von welcher Altersgruppe bestimmte Angebote in Anspruch genommen werden. Mittels empirischer Schätzung¹⁹¹ erfolgt dann die Ermittlung der Altersstrukturkostenprofile. Im Ergebnis ermittelten HOFMANN und SEITZ gebietskörperschaftsspezifische Altersstrukturkostenprofile.¹⁹² Für die Bundesrepublik zeigen die gesamtstaatlichen Altersstrukturkosten einen U-förmigen Verlauf.¹⁹³ Dabei werden die hohen Ausgaben in den jüngeren Altersgruppen maßgeblich von Bildungsangeboten verursacht, die Leistungen der sozialen Sicherungssysteme sowie des Gesundheitssystems bedingen maßgeblich den Anstieg der Ausgaben bei den älteren Altersgruppen.¹⁹⁴ Die Altersstrukturkostenprofile für Bund und Sozialversicherungssysteme, Länder sowie Gemeinden zeigen nachfolgende Abbildungen.

¹⁸⁷ Vgl. ebenda, S. 176.

¹⁸⁸ Vgl. bspw. Paul/Jaenichen/Steinrücken (2008), S. 61.

¹⁸⁹ Intensiv befasste sich SEITZ mit dieser Thematik, vgl. Seitz (2008), S. 49.

¹⁹⁰ Die Methode soll hier nicht genauer vorgestellt werden, diese kann der zugrundeliegenden Studie der Bertelsmann-Stiftung (Seitz 2008) entnommen werden. Dort sind u. a. Beispielrechnungen für einzelne Steuerarten enthalten.

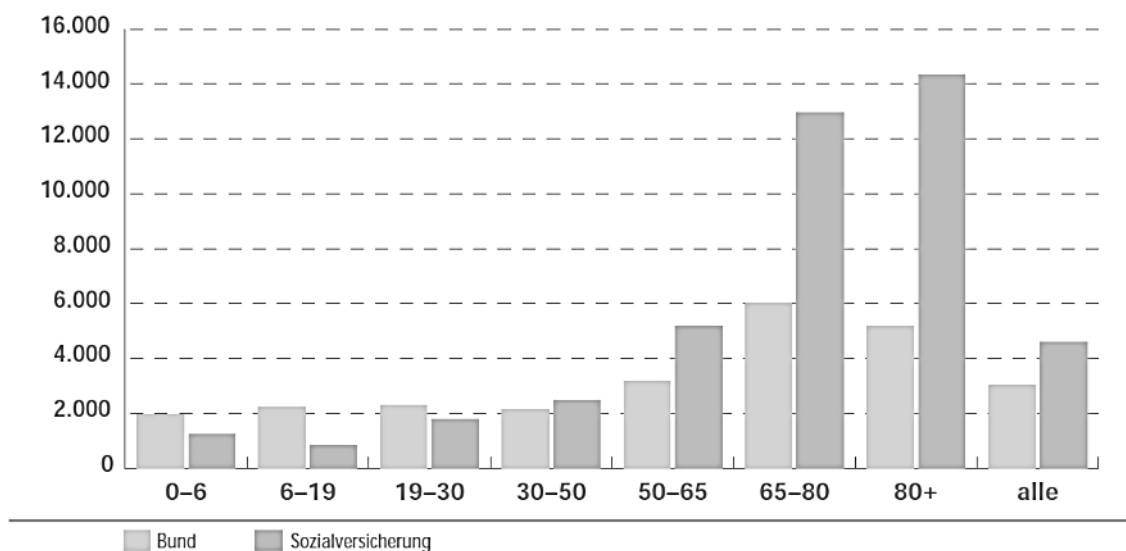
¹⁹¹ Ebenda. Das Schätzverfahren kann ebenfalls in besagter Studie nachgeschlagen werden.

¹⁹² Vgl. Hofmann/Seitz (2007).

¹⁹³ Vgl. Seitz (2004), S. 8.

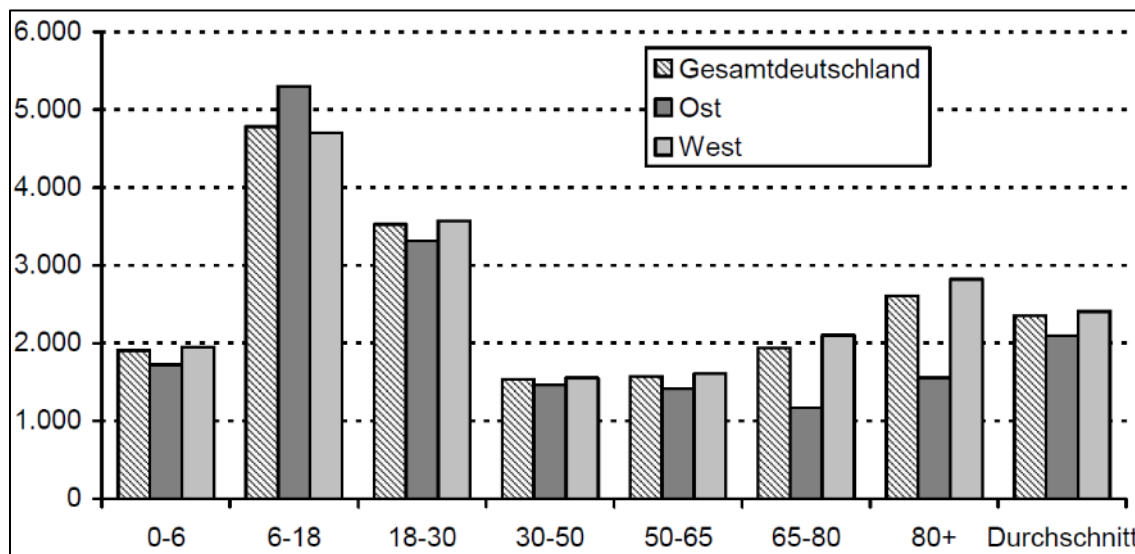
¹⁹⁴ Paul/Jaenichen/Steinrücken (2008), S. 62.

Abbildung 39: Altersstrukturkostenprofile von Bund und Sozialversicherungssystemen (Nettoprimärausgaben in Euro je Einwohner der jeweiligen Altersklasse)



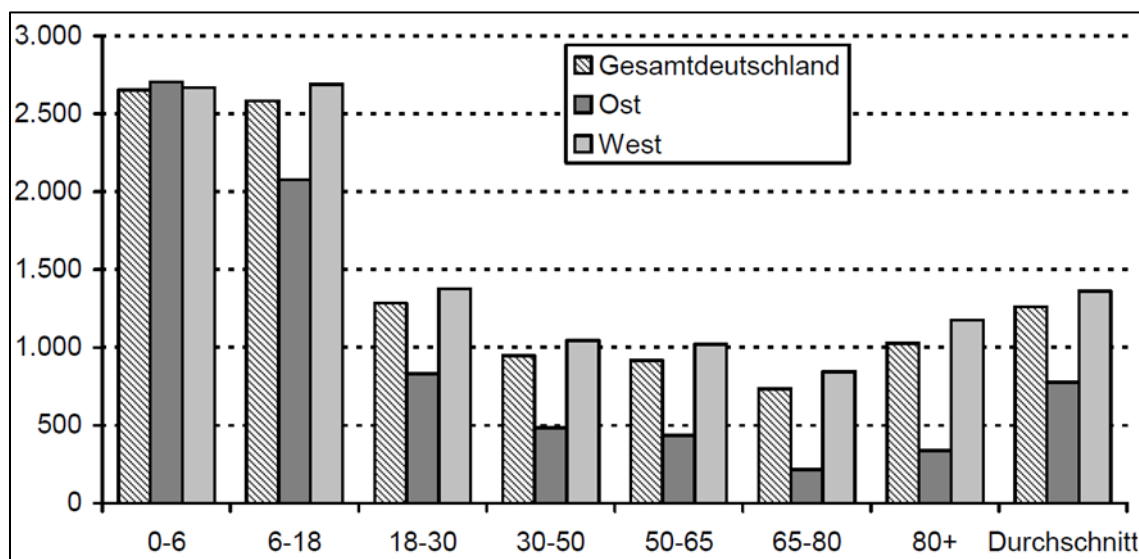
Quelle: Seitz (2008), S. 56.

Abbildung 40: Altersstrukturkostenprofile der Länder 2004 (Nettoprimärausgaben in Euro je Einwohner der jeweiligen Altersklasse)



Quelle: Hofmann/Seitz (2007), S. 16

Abbildung 41: Altersstrukturkostenprofile der Gemeinden 2004 (Nettoprimärausgaben in Euro je Einwohner der jeweiligen Altersklasse)



Quelle: Hofmann/Seitz (2007), S. 16

Die Strukturen des Bundes und der Sozialversicherungen sind der Natur der Sache nach im Vergleich zu den Ländern und Gemeinden deutlich „alterslastiger“. Für die Sozialversicherungen, insbesondere die Gesetzliche Renten- und Krankenversicherung, ist der Zusammenhang unmittelbar einsichtig. Der Bundeshaushalt ist insbesondere durch einen umfangreiche Zuschuss an die Gesetzliche Rentenversicherung (derzeit rd. 65 Mrd. Euro) sowie die Leistungen für Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung berührt.

Bezogen auf die Gemeinden zeigt sich die im Vergleich zur Landesebene deutlich „kinder- und jugendlastige“ Ausgabenstruktur. In den Altersgruppen von 18 bis 80 Jahren sind die Nettoprimärausgaben hingegen deutlich niedriger und sinken sogar mit zunehmendem Alter der Einwohner. Erst bei den über 80-jährigen ist wieder ein Ansteigen der Kosten festzustellen. Da sich die Berechnungen von HOFMANN/SEITZ auf den Rechtsstand des Jahres 2004 beziehen, wirkt hier u. a. noch die seit 2003 bestehende Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, welche zunächst vollständig die Kommunen trugen. Erst seit 2009 beteiligte sich der Bund anteilig an diese Kosten und trägt diese seit 2014 vollumfänglich.

Zur Bewertung der Effekte der demographischen Struktur und Entwicklung auf die finanzielle Situation der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern wurde das durch HOFMANN/SEITZ erarbeitete Instrumentarium aufgegriffen, auf den heutigen Aufgabenkanon und die Rechtsprechung angepasst sowie konkret für die Verhältnisse in Mecklenburg-Vorpommern zugeschnitten. Eine Vielzahl der eingehenden Strukturprofile für Einzelaufgaben wurde grundlegend überarbeitet und für einige Aufgabenbereichen pauschale Schätzungen durch heute besser verfügbare statistische Daten ersetzt. Für Mecklenburg-Vorpommern ergeben sich für die gemeindliche Ebene die in Abbildung 42 dargestellten Altersstrukturkostenprofile. Dabei wurden diese als Ausgaben in Euro je Einwohner sowie als Zuschussbeträge (Ausgaben abzüglich zweckbezogener Einzahlungen) in Euro je Einwohner dargestellt.

Auch hier können die jugendlastigen Ausgaben der kommunalen Ebene bestätigt werden. Die höchsten Ausgaben und Zuschussbeträge je Einwohner entfallen auf die Altersgruppe der unter 6-jährigen, gefolgt von den 6 bis unter 18-jährigen. Die Saldierung mit den zweckbezogenen Einnahmen (vor allem Kita-Pauschale und Elternbeiträge bei den unter 6-jährigen) führt zu etwa gleich hohen Zuschussbeträgen der Einwohner unter 18 Jahren. Die hier abnehmenden Altersstrukturkosten der älteren Altersgruppen entsprechen dabei dem angepassten Rechtsstand bezüglich der Kostenübernahme der Ausgaben für Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, welche seit 2009 anteilig und seit 2014 in voller Höhe vom Bund getragen werden. Vergleicht man die Ausgabenstruktur 2009 und 2014, so zeigt sich zunächst eine Steigung der Ausgaben je Einwohner. Während der deutliche Anstieg in der

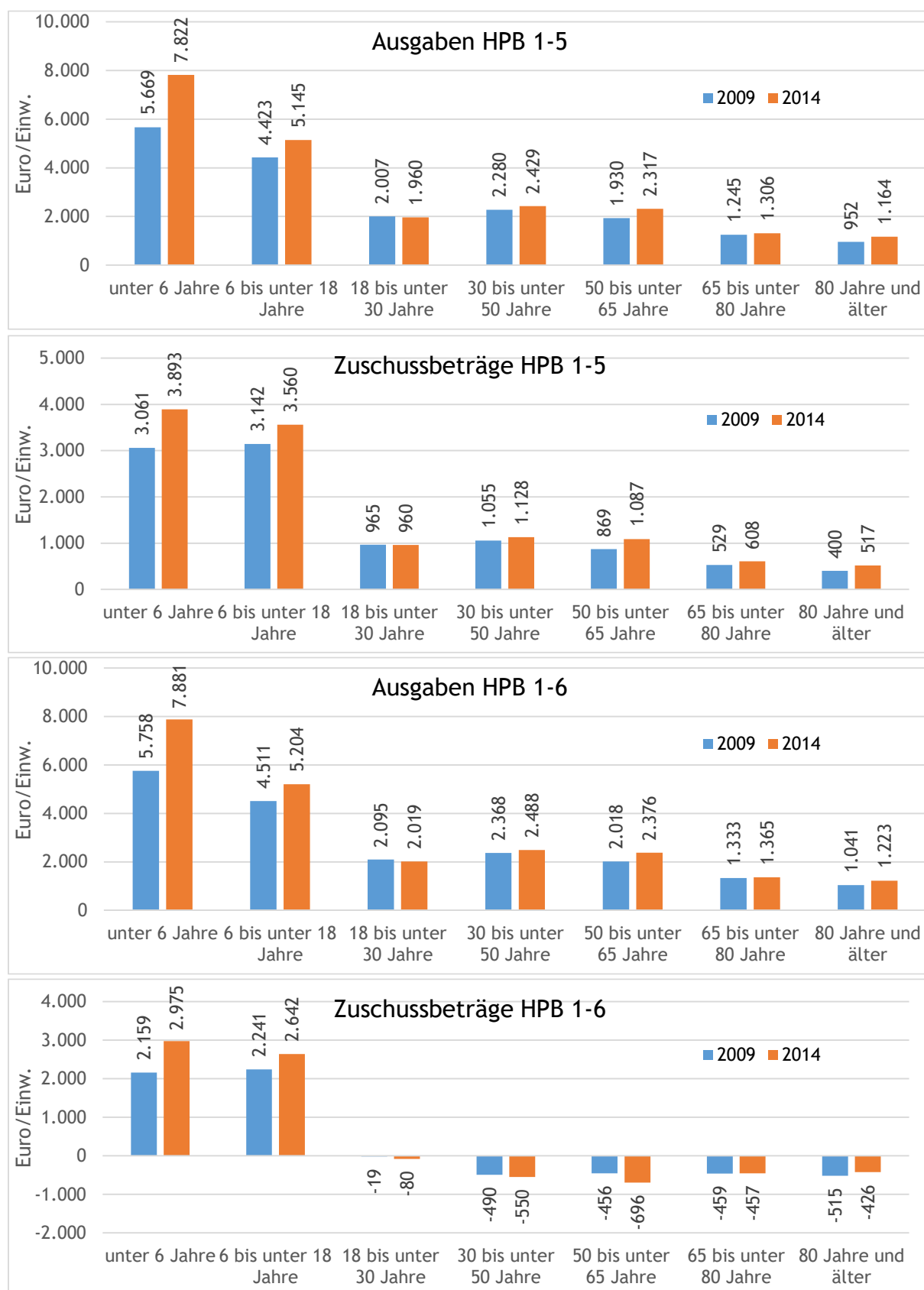
Altersklasse unter 6 Jahren noch mit dem starken Zuwachs dieser von 2000 bis 2014 (+9,6 % für Mecklenburg-Vorpommern) erklärt werden kann, so deuten die gestiegenen Ausgaben in der Altersklasse 6 bis unter 18 Jahre auf Kostenremanenzen hin, da deren Anteil in benanntem Zeitraum um 40,9 % zurückging. Bezogen auf die Zuschussbeträge je Einwohner sind diese in allen Altersgruppen gestiegen. Bei den Altersklassen über 65 Jahre blieben sie in etwa gleich, obwohl auch diese Altersgruppe stark gewachsen ist. Mithin ist dies darin begründet, dass diese Altersgruppe bestimmte Leistungen verstärkt vom Bund und den Sozialversicherungen (Renten, Krankenversicherungs- und Pflegeleistungen, Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) getragen werden und sich steigende Ausgaben nicht in den Altersstrukturkosten der Kommunen widerspiegeln. Die Kommunen werden demnach nicht durch die Alterung ihrer Einwohnerschaft finanziell belastet, sondern eindeutig durch junge Einwohner unter 18 Jahren.

Besonders markant tritt dies hervor, wenn zusätzlich der Hauptproduktbereich 6 saldiert wird, in dem vor allem die Steuern und allgemeinen Zuweisungen als Zuflüsse erfasst werden. Auch hier sind die gemeindlichen Einnahmen abhängig von der Altersstruktur. Während für die allgemeinen und investiven Zuweisungen sowie einige Steuern eine gleiche Verteilung je Einwohner unterstellt werden kann (der Einwohner jeder Altersklasse bringt den Kommunen vergleichbar hohe Einnahmen ein), ist insbesondere bei der Einkommensteuer eine spezifische Altersstruktur typisch.¹⁹⁵ Die Resultate zeigen, dass für die Altersgruppen unter 18 Jahren vergleichbar hohe und umfangreiche Zuschussbeträge bestehen, die durch allgemeine Deckungsmittel zu finanzieren sind, während sie für alle anderen Altersgruppe negativ sind (Abbildung 42, ganz unten). Insbesondere für die Einwohner über 30 Jahren ist typisch, dass sie weniger kommunale Leistungen und damit Ausgaben in Anspruch nehmen als sie Finanzmittel für die Kommunen einbringen.

Vereinfacht ausgedrückt bedeutet dies, dass die Einwohner unter 18 Jahren „Geld kosten“, während die Bevölkerung über 18 Jahren die erforderlichen Finanzmittel im Saldo bereitstellen. Angesichts der demographischen Prognosen, die von einem Rückgang und einer durchschnittlichen Alterung der Bevölkerung ausgehen, bedeutet dies für die Kommunen eher eine Entlastung als eine zusätzliche Belastung. Die Frage ist hierbei allerdings, in welchem Umfang Kostenremanenzen auftreten, d. h. ob Ausgaben weiterhin zu leisten sind, obwohl die Bevölkerungszahl zurückgeht.

¹⁹⁵ Auch für die Gewerbesteuer wurde unterstellt, dass die Bevölkerung unter 18 und über 65 Jahren mangels Erwerbstätigkeit nicht zum Aufkommen beiträgt. Der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer berechnet sich nach einem gewerbe- und erwerbsorientierten Schlüssel. Daher wurde auch hier eine altersbezogene Strukturierung umgesetzt.

Abbildung 42: Altersstrukturkostenprofile der Gemeinden Mecklenburg-Vorpommerns 2009 und 2014



Eigene Darstellung und Berechnung, Datengrundlage: Jahresrechnungsstatistik MV 2009 und 2014.

Neben diesen kurzen Ausführungen zu den Altersstrukturkostenprofilen und folglich den altersgruppenspezifischen Auf- und Ausgaben spielt - mit Blick auf die demographische Entwicklung und hier

insbesondere die Entwicklung der Gesamtbevölkerung und die der Altersstruktur - die Anpassung des Leistungsangebots eine große Rolle. Im Fokus steht dabei eine nachhaltige und zukunftsfähige öffentliche Leistungserbringung insbesondere bezogen auf die Sicherung der Daseinsvorsorge; auch im Hinblick auf das grundgesetzliche Postulat der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse, aber auch die Problematik von Kostenremanenzen. In den letzten Jahren befassten sich damit zahlreiche Gutachten und Forschungsprojekte.¹⁹⁶ Im Ergebnis zeigen diese Studien, dass die öffentlichen Haushalte deutlich altersstrukturabhängig sind. Weiterhin können Aufgabenbereiche identifiziert werden, auf welche die demographische Entwicklung negativ wirkt¹⁹⁷. Je nach den zugrundegelegten Annahmen zeigen diese Prognosen unterschiedliche Szenarien der Folgen für die öffentlichen Finanzen. Grundsätzlich wird konstatiert, dass eine rückläufige Bevölkerung - bei Ausschöpfung aller theoretisch möglichen Einsparpotenziale - die öffentlichen Haushalte auch entlasten kann.¹⁹⁸ Dies setzt aber voraus, dass die zugrunde gelegten Annahmen für die zukünftige Entwicklung Bestand haben.¹⁹⁹ Wesentlich sind hierbei v. a. Remanenzeffekte bei bestimmten Aufgaben. Kostenremanenzen liegen besonders in Aufgabenbereichen vor, in denen die entsprechenden Strukturen oder Ausgaben nicht oder nur schwer der Veränderung der Nutzergruppen angepasst werden können bzw. es bei einer rückläufigen Nutzerzahl zu steigenden Pro-Kopf-Kosten kommt. Einige Studien weisen darauf hin, dass besonders bestimmte Bereiche der Vermögenshaushalte²⁰⁰ sowie (kommunale) Infrastrukturangebote²⁰¹ von Kostenremanenzen betroffen sein können. Eine gute Definition für Kostenremanenzen im Rahmen der öffentlichen Aufgabenerfüllung geben DOBROSCHKE/GUTSCHE/THÖNE: „(...) Kostenremanenz ist der Kostenanteil einer [...] Aufgabenerfüllung, der entsteht, wenn sich innerhalb eines Betrachtungszeitraums ein Rückgang der Einwohnerzahl in den für die Nutzung bzw. Finanzierung relevanten Altersgruppen schneller vollzieht als eine für die Kommune und die Nutzer realisierbare sowie rechtlich zulässige Anpassung der infrastrukturellen und organisatorischen Strukturen der Aufgabenerfüllung vollzogen werden kann, so dass das aufgabenspezifische Defizit (= aufgabenbezogene Ausgaben minus aufgabenbezogene Einnahmen) innerhalb des betreffenden kommunalen Haushalts langsamer (oder gar nicht) zurückgeht als die Einwohnerzahl in den relevanten Altersgruppen.“²⁰²

¹⁹⁶ So untersuchten bspw. JUNKERNHEINRICH und MICOSATT 2004 für Kommunalverband Ruhr die Auswirkungen einer rückläufigen Bevölkerung auf die kommunale Daseinsvorsorge, SEITZ 2004 die Folgen der demographischen Entwicklung auf die öffentlichen Haushalte und Verwaltungen, LENK 2005 die Auswirkungen des demographischen Wandels auf die kommunalen Ausgaben und Einnahmen für die sächsischen Gemeinden, BMVBS 2007 die Auswirkungen dieser auf die öffentlichen Finanzen in Ostdeutschland, HOFMANN/SEITZ 2007 die Demographiesensitivität und Nachhaltigkeit der Länder- und Kommunalfinanzen, das IW KÖLN 2011 die Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf die öffentlichen Haushalte in Berlin und Brandenburg oder das FiFo KÖLN 2013 aufgabenbezogene Kostenremanenzen für Sachsen-Anhalt. Zudem sei auf die zahlreiche Literatur zum Problembereich Daseinsvorsorge und Infrastrukturversorgung der ARL, des BBR/BBSR und anderer verwiesen, welche hier nicht weiter aufgeführt werden sollen.

¹⁹⁷ Vgl. BMVBS/BBR (2007), S. 18, wengleich sich diese Untersuchung zunächst auf die ostdeutschen Länder bezieht.

¹⁹⁸ Vgl. BMVBS/BBR (2007), S. 71 oder Hofmann/Seitz (2007), S. 40.

¹⁹⁹ So gehen das BMVBS und das BBR in den Modellbetrachtungen zur zukünftigen Ausgabenentwicklung und damit zu den Wirkungen auf die öffentlichen Finanzen u. a. davon aus, dass sich die gegenwärtigen Rahmenbedingungen des kommunalen Finanzausgleichs auch zukünftig nicht ändern (ceteris-paribus-Betrachtungen). Sofern diese modifiziert würden, und hier insbesondere eine Absenkung der Landesmittel erfolgen würde (Szenarien 4 und 5), würden die Kommunen zukünftig finanziell überfordert. Vgl. hierzu BMVBS/BBR (2007), S. 67 ff. Ob und in wie weit sich die im Dezember 2015 erzielte Einigung zu den Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf die nachgelagerten Ausgleichssysteme auswirken, kann hier noch nicht abgeschätzt werden.

²⁰⁰ So zeigte die empirische Untersuchung von Remanenzeffekten des BBR am Beispiel Brandenburgs, dass insbesondere Bereiche der Einzelpläne 0 (Allgemeine Verwaltung), 2 (Schulen), 3 (Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege) und 4 (Soziale Sicherung) von Kostenremanenzen betroffen sind, aber auch Bereiche der Einzelpläne 5 (Gesundheit, Sport, Erholung) und 6 (Bau- und Wohnungswesen, Verkehr). Im Vermögenshaushalt sind insbesondere Bereiche der Einzelpläne 2 und 6 betroffen. Vgl. BMVBS/BBR (2007), S. 20 ff.

²⁰¹ Im Bereich der Infrastrukturversorgung sind v. a. technische Infrastrukturen mit Kostenremanenzen behaftet, so bspw. die Wasserver- oder Abwasserentsorgung, aber auch liniengebundene Verkehrsinfrastrukturen etwa im Rahmen des ÖPNV. Ursächlich hierfür sind v. a. hohe Fixkostenanteile, die Unteilbarkeit von Anlagen, Versorgungspflichten, aber auch fehlende politische Durchsetzbarkeit von Schließungen oder Stilllegungen ursächlich (vgl. bspw. Siedentop 2008, Folie 11).

²⁰² FiFo Köln (2013), S. 44.

Die kommunalen Aufgaben reagieren ebenfalls auf demographische Veränderungen. Viele kommunale Aufgabenbereiche lassen sich dabei der sogenannten Daseinsvorsorge²⁰³ zuordnen, deren Gewährleistung zudem gesetzlich fixiert ist.²⁰⁴ Oftmals sind dies gleichzeitig Aufgaben, welche dem (technischen) Infrastrukturbereich zuzuordnen sind, aber auch soziale und kulturelle Einrichtungen umfassen. Hierunter fallen bspw. Aufgaben des Schulwesens, der Soziale Sicherung oder der Bereiche Gesundheit, Sport und Erholung. Hier wirkt die demographische Entwicklung v. a. aufgrund der abnehmenden Nutzerzahl sowie der Altersstrukturverschiebung. So kann bspw. eine sinkende Nachfrage in kinder-, jugend- und schülerspezifischen Einrichtungen bei einer gleichzeitig steigenden Nachfrage im Gesundheitswesen und sozialen Infrastruktureinrichtungen konstatiert werden.²⁰⁵ Dies bedeutet, dass aus demographischer Perspektive höchstwahrscheinlich Einrichtungen aus erstgenanntem Bereich geschlossen bzw. entstehende Überkapazitäten abgebaut werden müssten, während zusätzliche Bedarfe an Einrichtungen aus zweitgenanntem Bereich bestehen werden.

Fraglich ist, ob die sinkenden Nutzerzahlen tatsächlich zu sinkenden Ausgaben führen und somit die Pro-Kopf-Ausgaben zumindest konstant gehalten werden können. Durch einen hohen Anteil von Fixkosten bei der Leistungserstellung sowie bei der Zielstellung, das qualitative Leistungsniveau auch bei sinkender Einwohnerzahl zu halten, sind Kostenremanenzen zu erwarten. Diese führen bei sinkender Einwohnerzahl zu steigenden Kosten pro Kopf. Gut demonstriert werden kann dies am Beispiel der Grundschulversorgung. Besonders in peripheren Räumen ist mit dem größten Rückgang der Schülerzahlen zu rechnen.²⁰⁶ Dabei ist in diesen das Standortnetz der Grundschulen bereits gegenwärtig sehr dünn. Dies betrifft bspw. auch weite Teile Mecklenburg-Vorpommerns. „Hier lassen sich im allgemeinen weder Schließungen noch Verkleinerungen realisieren, ohne dass zugleich andere ausgleichende Maßnahmen oder organisatorische Änderungen (wie z. B. jahrgangsübergreifender Unterricht, Erhöhung der Mobilität von Lehrkräften) stattfinden.“²⁰⁷ Insbesondere die Schließung von Standorten erfordert eine Ausweitung des Schülerverkehrs. Da auch für die Erreichbarkeit von Schulstandorten Schwellenwerte eingehalten werden sollten,²⁰⁸ wäre bei einer Anpassung der punktuellen Schulinfrastruktur mitunter eine erhebliche Ausweitung der (flächenhaften) Schülerverkehre bei insgesamt sinkenden Nutzerzahlen erforderlich, welche insgesamt mitunter sogar zu steigenden Kosten pro Kopf führen kann. Dies wäre ein typisches Beispiel für Kostenremanenzen, da die Infrastrukturen nicht oder nicht im gleichen Maße an den Rückgang der Nutzergruppe angepasst werden können.

Ein zweiter großer Bereich der kommunalen Aufgabenwahrnehmung kann dem Bereich der technischen Infrastruktur bzw. Netzinfrastruktur zugeordnet werden. Hierzu zählen bspw. Aufgaben aus den Bereichen Bau- und Wohnungswesen, Verkehr, Wirtschaftsförderung oder wirtschaftliche Unternehmen. Zu denken ist hier insbesondere an den ÖPNV, vornehmlich im Rahmen der Schülerbeförderung, die Abwasserbeseitigung oder die Wasserversorgung, aber auch den Bereich öffentliche Straßen. Hier führt der Rückgang der Nutzer zu sinkenden Auslastungsgraden, was zunächst Folgen für die Wirtschaftlichkeit hat, jedoch bei der Unterschreitung kritischer Werte i. S. v. Mindestnutzerzahlen auch zur Einschränkung der Funktionsfähigkeit führen kann.²⁰⁹ Neben der Entwicklung der absoluten Einwohnerzahl ist im Bereich der technischen Infrastrukturen v. a. die Entwicklung der Bevölkerung in der Fläche relevant. Denn bestimmte pflichtige Aufgaben fallen „in der Fläche“ an und sind unabhängig der Bevölkerungsentwicklung in einem Mindestumfang vorzuhalten, solange an den Netzen Nachfrage besteht. Dabei nehmen mit abnehmender Einwohnerzahl - über den Transmissionsweg einer sinkenden Siedlungsdichte - bezogen auf technische Infrastrukturen die Kosten je Kopf zu. Denn eine

²⁰³ Zum Begriff der Daseinsvorsorge vgl. bspw. Lenk/Grüttner (2011), S. 241.

²⁰⁴ So ist bspw. der ÖPNV entsprechend § 1 Abs. 1 RegG (Regionalisierungsgesetz) eine Aufgabe der Daseinsvorsorge, die jeweiligen ÖPNV-Gesetze der Länder bekräftigen dies. Auch die Abfallwirtschaft ist nach § 17 Abs. 1 und § 20 KrWG (Kreislaufwirtschaftsgesetz) eine Aufgabe der Daseinsvorsorge. Gleiches gilt entsprechend § 50 Abs. 1 WHG (Wasserhaushaltsgesetz) für die Wasserversorgung. Zudem benennen weiter Fach- und Landesgesetz weitere Bereiche, die der Daseinsvorsorge zuzuordnen sind.

²⁰⁵ Vgl. bspw. Bürkner et al. (2007), S. 48 f.

²⁰⁶ Vgl. BBSR (2011), S. 5.

²⁰⁷ BBSR (2011), S. 5.

²⁰⁸ Für die Schülerbeförderung im Bereich der Primarstufe und Sekundarstufe I sollte der Schulstandort in etwa 20 Minuten Fahrzeit erreicht werden, vgl. BBSR (2011), S. 9.

²⁰⁹ Vgl. Bürkner et al. (2007), S. 50 f.

geringere Siedlungsdichte, folglich weniger Einwohner je km² Siedlungs- und Verkehrsfläche, impliziert eine größere infrastrukturell zu versorgende Fläche je Einwohner und damit zu höheren Pro-Kopf-Kosten, gemessen in Erschließungs- und Unterhaltskosten, als in Gebieten mit einer höheren Siedlungsdichte. Führt die demographische Entwicklung in bereits gegenwärtig dünn besiedelten Gebieten zu einer weiteren Abnahme der Bevölkerung und kann aufgrund verschiedener Restriktionen wie gesetzlicher Vorgaben, politischen Kalküls oder technischer Erfordernisse die Infrastruktur nicht im notwendigen Maße angepasst werden, dann steigen mit abnehmender Siedlungsdichte die Kosten für die Versorgung mit technischer Infrastruktur pro Kopf deutlich stärker als in Gebieten mit einer höheren Siedlungsdichte.²¹⁰ Es kommt zu Remanenzeffekten und damit mindestens zu Kostensteigerungen pro Kopf. Dabei wird davon ausgegangen, dass in den dünn besiedelten Regionen, welche bereits gegenwärtig niedrige Siedlungsdichten aufweisen, zukünftig die größten Kostensteigerungen anfallen werden.²¹¹

Bezogen auf die Thematik der Remanenzeffekte bestehen in der wissenschaftlichen Diskussion durchaus unterschiedliche Standpunkte. So identifizierte das FiFo KÖLN in einem Gutachten für die kommunale Ebene (unterteilt in Landkreise, kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte) verschiedene Aufgabenfelder, für welche vollständige oder teilweise Remanenzen vorliegen. Demnach zeigen die kreisangehörigen Gemeinden Kostenremanenzen in den definierten Aufgabenfeldern

- Allgemeinbildende und berufliche Schulen (ohne Schülerbeförderung)
- Gemeindestraßen und sonstige gemeindliche Verkehrsflächen
- Öffentliche Ordnung, Brand- und Katastrophenschutz, Rettungswesen
- Sonstige Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe
- Umweltschutz, Naturschutz und Landschaftspflege sowie
- Wirtschaft und Tourismus,

die kreisfreien Städte in den Aufgabenbereichen

- Allgemeinbildende und berufliche Schulen (ohne Schülerbeförderung)
- Allgemeine Verwaltungsaufgaben
- Öffentliche Ordnung, Brand- und Katastrophenschutz, Rettungswesen
- Grundsicherung für Arbeitssuchende
- Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II
- Weitere soziale Angelegenheiten
- Schülerbeförderung
- Umweltschutz, Naturschutz und Landschaftspflege
- Sport und Freizeit sowie
- Wissenschaft, Forschung und Ausstellungen,

und schließlich die Landkreise bezogen auf die Aufgabenbereiche

- Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II
- Kindertagesstätten und Kindertagespflege
- Öffentliche Ordnung, Brand- und Katastrophenschutz, Rettungswesen
- Schülerbeförderung
- Sonstige Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe sowie
- Weitere soziale Angelegenheiten.²¹²

Dementgegen kommt das IW KÖLN in einer Studie für die VEREINIGUNG DER UNTERNEHMENSVERBÄNDE IN BERLIN UND BRANDENBURG E. V.²¹³ zum Ergebnis, dass der demographische Wandel hier mittel- bis langfristig die

²¹⁰ Da die Siedlungsdichte im Gegensatz zur Bevölkerungsdichte unbewohnte und siedlungsferne Gebiete der Gemeinden nicht berücksichtigt, also die Einwohnerzahl nur auf die Siedlungs- und Verkehrsfläche bezogen wird, kann diese als Indikator für die Kosten je Einwohner für technische Infrastrukturen herangezogen werden.

²¹¹ Vgl. BBSR (2012a), www.bbsr.bund.de, zuletzt geprüft am 22.01.2016.

²¹² Vgl. FiFo Köln (2013), Tabelle 8, S. 93. Dabei ist bezüglich der Zuordnung der kommunalen Aufgabenbereiche zu der jeweiligen kommunalen Verwaltungseinheit zu berücksichtigen, dass diese in den Ländern unterschiedlich erfolgen kann.

²¹³ Institut der deutschen Wirtschaft Köln (2011): Berlin und Brandenburg: Demographie und öffentliche Haushalte bis 2030.

Verschuldung reduzieren kann, indem die sogenannte „demographische Dividende“ (potenzielle Kostenersparnis aus dem Bevölkerungsrückgang) gehoben wird.²¹⁴ Zwar werden auch hier Remanenzkosten nicht bestritten,²¹⁵ aber infolge der sich ändernden Altersstruktur insbesondere der jungen und alten Altersgruppen komme es auch zu einer Verschiebung der Ausgabenanteile der unterschiedlichen föderalen Ebenen und mithin auch zu einer Entlastung der kommunalen Ebene („demographische Dividende“), welche dann in Aufgabenbereiche mit hohen Ausgaben investiert werden könne.²¹⁶ Diese Aussagen implizieren, dass mittel- bis langfristig Remanenzkosten nicht oder nur in einer vernachlässigbaren Höhe entstehen bzw. durch Ersparnisse aus der „demographischen Dividende“ kompensiert werden könnten. Selbst wenn dieser Argumentation gefolgt würde, so darf nicht unterschätzt werden, dass die Wirkung von Remanenzkosten, wenngleich diese mittel- bis langfristig behoben werden könnten, zumindest kurzfristig auf Qualität und Finanzierung entsprechender Aufgaben negativ ausfallen kann (steigende Pro-Kopf-Ausgaben und bei beitragsfinanzierten Aufgaben, folglich steigende Beiträge bei möglicherweise abnehmender Qualität des Leistungsangebots), wie es bereits gegenwärtig schon im Bereich ÖPNV zu beobachten ist. Dies könnte demographische Trends, insbesondere eine rückläufige Bevölkerung, möglicherweise noch verstärken und dann auch unterstellte mittel- bis langfristige „demographische Dividenden“ negativ beeinflussen.

1.5.5 ZUSAMMENFASSUNG DEMOGRAPHISCHE ENTWICKLUNG

Die Bevölkerung in Mecklenburg-Vorpommern ging seit 2010 um insgesamt gut 10 % zurück. Jedoch zeigte sich in diesem Zeitraum ein sich abschwächender Trend des Bevölkerungsrückgangs: Von 2000 bis 2010 ging die Bevölkerung in Mecklenburg-Vorpommern insgesamt um 7,5 % zurück, seit 2011 kann die Bevölkerungsentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern als stabil bezeichnet werden. Werden die Entwicklungen der einzelnen Altersgruppen im selben Zeitraum verglichen, so zeigen sich bei allen Gruppen deutliche Abweichungen vom Bundesdurchschnitt. Die Altersgruppe der unter 6-jährigen verzeichnete in Mecklenburg-Vorpommern einen Zuwachs um 10 %, die Altersgruppe der 6- bis unter 18-jährigen einen Rückgang von 40,8 %, die Altersgruppe der 18- bis unter 65-jährigen einen Rückgang um 14,7 % und die Altersgruppe der 65-jährigen und älter einen Zuwachs von 34,4 %. Trotz dieser Entwicklung ist die Altersstruktur Mecklenburg-Vorpommerns mit einem Jugendquotienten von 22,8 und einem Altenquotienten von 36,2 tendenziell etwas jünger als in den anderen ostdeutschen Ländern.

Innerhalb des Landes zeigen sich dabei deutliche Unterschiede. Besonders hoch fiel dabei der Bevölkerungsrückgang im östlichen Landesteil aus. Rostock und Greifswald konnten hingegen sogar ein Bevölkerungswachstum verzeichnen. In den südwestlichen Altkreisen blieb die Bevölkerung relativ stabil bzw. ging nur unterdurchschnittlich zurück. Intrakommunal zeigte sich ein noch differenzierteres Bild der Bevölkerungsentwicklung. Insbesondere die Gemeinden um die Oberzentren sowie jene im westlichen Mecklenburg-Vorpommern mit relativer Nähe zur Metropole Hamburg und der Hansestadt Lübeck haben deutlich an Bevölkerung gewonnen. Die Gemeinden um die Mittelzentren sowie die Grundzentren konnten noch geringe Bevölkerungsgewinne bzw. moderate Bevölkerungsverluste verzeichnen. Die übrigen Gemeinden verzeichnen hingegen deutliche Bevölkerungsverluste. Auch die Entwicklung der Altersstruktur differierte innerhalb der gemeindlichen Ebene deutlich.

Auch zukünftig wird die Bevölkerung in Mecklenburg-Vorpommern weiter zurückgehen und altern. Die 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes prognostiziert für Mecklenburg-Vorpommern für das Jahr 2030 eine Bevölkerung von ca. 1,44 Mio. Einwohnern (Variante 1) bzw. 1,47 Mio. Einwohnern (Variante 2). Das würde gegenüber dem Basiswert (Einwohnerstand zum 31.12.2013) einem Bevölkerungsrückgang bis 2030 um 10,0 % (Variante 1) bzw. 8,2 % (Variante 2) entsprechen. Dabei wird auch die zukünftige Bevölkerungsentwicklung innerhalb Mecklenburg-Vorpommerns ein deutlich differenziertes Bild zeigen. Während für die kreisfreien Städte eine im Landesvergleich deutlich positivere Entwicklung prognostiziert wird, werden die Landkreise deutlich

²¹⁴ Vgl. ebenda, S. 9 und 117.

²¹⁵ Vgl. ebenda, S. 50 ff.

²¹⁶ vgl. ebenda, S. 55.

mehr Einwohner verlieren. Die Altersstruktur Mecklenburg-Vorpommerns wird sich ebenfalls deutlich verändern, insgesamt wird sich diese hin zu den älteren Altersklassen verschieben. Dabei kann konstatiert werden, dass die kreisfreien Städte eine deutlich positivere Entwicklung der Altersstruktur verzeichnen werden als die Landkreise. Deutlich negativ wird sich die Altersstruktur in den Landkreisen Mecklenburgische Seenplatte, Rostock und Vorpommern-Rügen entwickeln.

Die demographische Entwicklung führt in den kommenden Jahrzehnten zu einem abflachenden Wirtschaftswachstum. Zudem wird zukünftig das Arbeitskräftepotenzial sinken und altern, was sich negativ auf den Wachstumsbeitrag des Arbeitsvolumens auswirken wird. Wie sich der abflachende Wachstumstrend in eine schwächere Einnahmendynamik übersetzt, ist nicht mit Sicherheit prognostizierbar. Für die Kommunen ist bedeutsam, dass nicht nur die Anteile aus eigenen (Real-)Steuern, sondern auch die Anteile an den Gemeinschaftssteuern (Einkommensteuer, Umsatzsteuer) sowie die Finanzausgleichsleistungen durch demographische Effekte berührt sind. Bezogen auf die öffentlichen Finanzen werden sich die Einnahmen zukünftig schwächer entwickeln, die Ausgaben werden insbesondere in den demographiesensitiven Bereichen (staatlichen Alterssicherung, Pflege und Gesundheit) deutlich steigen. Die Kommunen sind dabei durch deutlich jugendlastige Ausgaben gekennzeichnet. Insofern können auch entlastende Effekte für die Kommunen vermutet werden. Die hier zu erbringenden Leistungen können infolge unterschiedlicher Restriktionen nicht immer ganz oder teilweise an eine rückgehende altersspezifische Bevölkerung angepasst werden. Da unklar ist, ob die Ausgaben entsprechend zurückgeführt werden können (Heben der „demographischen Dividende“), kann es hier zu steigenden Ausgaben pro Kopf bei sinkender Bevölkerung kommen. Folglich werden die Verteilungsspielräume zwischen und innerhalb der administrativen Ebenen enger.

Die beschriebenen demographischen Entwicklungspfade sollten insbesondere bei der horizontalen Verteilung im Land analysiert werden und – wenn sich hinreichend belastbare Anhaltspunkte finden – verteilungsrelevant berücksichtigt werden.

1.6 SIEDLUNGSSTRUKTUR UND ZENTRALE ORTE

1.6.1 ZUR THEORIE UND FUNKTION ZENTRALER ORTE

1.6.1.1 ÜBERBLICK ZUR THEORIE DER ZENTRALEN ORTE

Die Theorie der Zentralen Orte wurde ursprünglich von CHRISTALLER als ökonomische Theorie optimaler Standorte des tertiären Sektors entwickelt und von LÖSCH im Sinne der Raumwirtschaftstheorie auf eine gesamtwirtschaftliche Theorie von Standorten und Marktgebieten ökonomisch erweitert.²¹⁷ In den 1960er und 1970er Jahren fand das aus der Theorie der Zentralen Orte abgeleitete Zentrale-Orte-Konzept (ZOK) dann breiten Eingang in die Raumordnung sowie Landes- und Regionalplanung. Seitdem ist es der zentrale Baustein von Raumordnungskonzepten und wichtigstes Instrument der Landes- und Regionalplanungen.

Ursprünglich auf die Probleme ländlicher Räume der 1950er Jahre in der Bundesrepublik - durch bevorzugten Ausbau ländlicher Mittelpunktsiedlungen sollte der damals vorherrschenden Landflucht begegnet werden - fokussiert, rückte in den 1960er Jahren die Debatte um regionale Disparitäten zwischen ländlichen und urbanisierten Räumen in den Mittelpunkt der Debatte. Erstmals wurden Zentrale Orte als Instrument der Raumentwicklung flächendeckend implementiert.²¹⁸ In dieser Zeit wurde auch die Terminologie vereinheitlicht und die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) definierte 1968 ein vierstufiges System (Ober-, Mittel-, Unter- und Kleinzentren), bei welchen der jeweiligen Stufe bestimmte Versorgungsfunktionen zugeordnet wurden, welche neben der Bevölkerung in den Zentralen Orten selbst auch die Bewohner des entsprechenden Verflechtungsbereichs versorgen sollen.²¹⁹ Damit wurde diesen Hierarchiestufen zugleich ein entsprechender Verflechtungsbereich zugeordnet. Es wurde in Ober-, Mittel- und Nahbereiche unterschieden. Dieses zunächst versorgungsorientierte Konzept der Zentralen Orte wurde in den 1970er Jahren um Entwicklungszentren für die gewerbliche Entwicklung von Oberzentren in strukturschwachen Regionen erweitert (Entwicklungszentren, punkt-axiales System etc.).

Insbesondere im Rahmen der jüngeren demographischen Entwicklung, aber auch infolge vermehrter Kritik am eher auf Entwicklung und Verteilung von Wachstum ausgerichteten Konzept der Zentralen Orte, wurde in den 1990er und 2000er Jahren verstärkt über die Anpassung dieses Konzepts im Sinne der Förderung einer nachhaltigen Raumentwicklung diskutiert. In ihrer Entschließung „Leitlinien zur Anwendung des Zentrale-Orte-Konzepts als Instrument einer nachhaltigen Entwicklung“ hat die MKRO 2001 eine Grundlage zur Weiterentwicklung und Anwendung des Konzepts der Zentralen Orte gelegt. Demnach soll es auch als Konzept für räumliche Anpassungsstrategien dienen.²²⁰ Entsprechend wurde auch das Raumordnungsgesetz angepasst. Das ZOK soll demnach auch dazu dienen, „die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, insbesondere die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen (...) in den Teilräumen in angemessener Weise zu gewährleisten (...).“²²¹ Dabei wird im Raumordnungsgesetz (ROG) darauf verwiesen, dass dies explizit auch für dünn besiedelten Regionen anzustreben ist. Weiterhin heißt es in § 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG: „Die soziale Infrastruktur ist vorrangig in Zentralen Orten zu bündeln; die Erreichbarkeits- und Tragfähigkeitskriterien des Zentrale-Orte-Konzepts sind flexibel an regionalen Erfordernissen auszurichten.“ Insgesamt kann dem ZOK folglich insbesondere eine an Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG orientierte flächendeckende Versorgungsfunktion für die Grundversorgung im Aufgabenbereich der Daseinsvorsorge bzw. deren Sicherung konstatiert werden.²²² Hierin zeigt sich der Paradig-

²¹⁷ Vgl. ARL (2005), S. 1307.

²¹⁸ Vgl. ebenda, S. 1311.

²¹⁹ Vgl. ebenda.

²²⁰ Vgl. bspw. Zeck (2003), S. 725.

²²¹ § 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG.

²²² Vgl. BBSR (2012b), S. 32.

menwechsel des ZOK, „(...) dessen Steuerungsauftrag sich von der Entwicklungsfunktion hin zur Erhaltungsfunktion und Stabilisierungsfunktion verändert hat.“²²³ Folglich geht es nun auch um demographische Perspektiven, das Arbeitskräftepotenzial oder die finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommunen.

1.6.1.2 FUNKTIONEN ZENTRALER ORTE

Im Sinne der Theorie von CHRISTALLER übernehmen Zentrale Orte zunächst Funktionen für benachbarte, nichtzentrale Orte und zugleich für Zentrale Orte niedrigerer Hierarchie. Neben dieser Versorgungsfunktion spielt bei der Funktionszuweisung in der Raumordnung wie oben kurz ausgeführt auch die Entwicklungsfähigkeit eines Ortes eine Rolle, was der Entwicklungsfunktion entspricht.

In den Landesplanungen werden dabei die **Versorgungsfunktionen** i. d. R. den drei zentralörtlichen Ebenen zugeordnet. Dabei übernimmt

- die grundzentrale Ebene die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen des alltäglichen Bedarfs bzw. die Grund-/Nahversorgung,
- die mittelzentrale Ebene die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen des gehobenen Bedarfs und
- die oberzentrale Ebene die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen des spezialisierten, höheren Bedarfs.

Diese Funktionen werden für den entsprechenden Versorgungsbereich übernommen. Zudem übernimmt ein Zentraler Ort höherer Stufe zugleich die Funktionen der Zentralen Orte niedrigerer Stufe, d. h. ein Oberzentrum ist zugleich Mittel- und Grundzentrum. Diese Versorgungsfunktionen insbesondere für die Aufgaben der Daseinsvorsorge werden teilweise über Ausstattungskataloge in den jeweiligen Landesplanungen konkretisiert. Dabei sind einzelne zentralörtliche Funktionen mitunter mehreren zentralörtlichen Hierarchiestufen zugeordnet. „Auf der jeweils niedrigeren Ebene geht es dann primär um das reine Vorhandensein (z. B. Hausarzt, Mittelschule, usw.), auf der jeweils höheren Ebene um eine ausreichende bzw. vielfältige Versorgung (z. B. Hausärzte, Mittelschulen, usw.).“²²⁴ Die Entwicklungsfunktion der Zentralen Orte orientiert sich neben dem aktuellen Entwicklungsstand v. a. an prognostizierten, zukünftigen Trends. Dabei spielt die Versorgungsfunktion insbesondere bei den mittel- und oberzentralen Orten eine wesentliche Rolle.

Für die Versorgungsfunktion der Zentralen Orte sind in den Landesplanungen mitunter Ausstattungskataloge vorgegeben, welche ebenfalls stark variieren können. Tabelle 3 zeigt dabei Versorgungseinrichtungen für die unterschiedlichen zentralörtlichen Gemeindekategorien mit Konkretisierungsbeispielen. Dabei ist zu beachten, dass diese Übersicht der raumwissenschaftlichen Perspektive entspricht und keinen rechtlich bindenden Charakter hat. Zudem sollen Zentrale Orte neben öffentlichen Einrichtungen auch solche des Angebots privater Güter (entsprechend des zentralörtlichen Status private Güter des täglichen, des gehobenen und des spezialisierten Bedarfs) für ihren Versorgungsbereich vorhalten.

²²³ ARL (2013), S. 3.

²²⁴ Greiving (2014), S. 19.

Tabelle 3: Einrichtungsparameter für die Versorgungsfunktion der Zentrale Orte gemäß ARL

Stufe	Strategische Größe / Einrichtungsparameter	Beispiel für Konkretisierung
Oberzentrum	• Wissenscluster von nationaler und regionaler Bedeutung • Private und öffentliche Steuerungs- und Dienstleistungsfunktionen, Spezialisierter Arbeitsmarkt mit regionalen und nationalen Verflechtungen • Hochwertige Kultur- und Freizeitangebote/ Standorte der Bündelung verschiedener kultureller Funktionen • Hochwertige Verkehrsinfrastruktur • Standort räumlich-funktionaler Arbeitsteilung in einer polyzentrischen Siedlungsstruktur	• Hochschule, Einrichtungen des Innovations-transfers • Sitz einiger Großunternehmen Spezialisierte Dienstleistungsunternehmen Sitz regionaler Behörden • Theater mit ständigem Ensemble, Regelmäßige saisonale Veranstaltungen der Kultur und Unterhaltung (Kultursommer etc.) Ausdifferenzierte Formen von Alternativkultur • Güterverkehrszentrum, Güterverteilzentrum, ICE/IC-Bahnhof • Großstadt-„City“ mit Warenhäusern, Neue Zentrenstypen (Shopping Malls), Größere Stadtteilzentren
Mittelzentrum	• Regionale Bildungs- und Ausbildungsfunktion • Arbeitsmarktzentrum • Zentrale Funktionen für Kultur, Freizeit und Unterhaltung • Überregionale Verkehrsanbindung • Zentrale Einzelhandels- und Dienstleistungsfunktion • Einrichtungen des Gesundheitswesens • Kompakte Stadt der kurzen Wege	• Schulen der Sekundarstufe II, Sonderschule, Öffentliche Bibliothek • Veranstaltungshalle, Öffentliches Schwimmbad, weitere wohnungsnaher Freizeiteinrichtungen • Anbindung an Schienenverkehr/ÖPNV-Knotenpunkt • Stadtzentrum mit breit gefächertem Einzelhandels- und Dienstleistungsangebot, Fußgängerzone • Regelkrankenhaus, Fachärzte • Siedlungsschwerpunkte mit ÖPNV-Erschließung, (Inter)kommunale Gewerbegebiete
Grundzentrum	• Grundversorgung mit Gütern (Einzelhandel) und Dienstleistungen • Kommunale Autonomie und elementare öffentliche Dienstleistungen • Elementare Bildungseinrichtungen • Basale Kommunikationsdienste • Öffentliche Verkehrsanbindung • Kompakte Siedlungsstruktur	• Einzelhandelsbetriebe der Grundversorgung, Kombinierte Einzelhandels-/Dienstleistungsbetriebe • Allgemeinärzte, Apotheke, Gemeindeverwaltung, Kindertagesstätten, Einrichtungen der Altenpflege, Einrichtungen der Behindertenhilfe • Grundschule, Schule der Sekundarstufe I • Kommunikationszellen (z.B. Internet-Café) • ÖPNV-Haltestellen • Konzentration der Bautätigkeit auf Siedlungsschwerpunkte

* fette Hervorhebungen kennzeichnen Parameter, die in Zuständigkeit der kommunalen Haushalte fallen.

Eigene Darstellung, Quelle: Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport, Regierungsvertretung Braunschweig (2009).

Die **Entwicklungsfunktionen** umfassen nachfolgende Bereiche:²²⁵

- Siedlungsentwicklung - Konzentration auf eine nachhaltige Siedlungsstruktur
- Gewerbliche Wirtschaft - Verknüpfung mit einer wachstumsorientierten Regionalpolitik
- Verkehr - Zentrale Orte als Netzknotenpunkte
- Regulierung des großflächigen Einzelhandels

Die Entwicklungsfunktion wird dabei i. d. R. über Tragfähigkeiten abgebildet. „Es wird dabei davon ausgegangen, dass zentrale Güter und Dienstleistungen nur dann in einem Zentralen Ort vorgehalten

²²⁵ Greiving (2014), S. 20.

werden können, wenn eine mittelfristige Mindestnachfrage (Tragfähigkeit) im Zentralen Ort bzw. Versorgungsbereich gewährleistet ist.“²²⁶ Aufgrund der sehr unterschiedlichen Nachfragen nach den verschiedenen Gütern und Dienstleistungen, welche sich zudem im Zeitverlauf ändern können, werden die Tragfähigkeiten im Allgemeinen über Bevölkerungsschwellenwerte festgelegt.

Jedoch ergibt sich das Problem der Festlegung einheitlicher Mindestkriterien für die Ausweisung Zentraler Orte bzw. die Festlegung der Höhe der Schwellenwerte hierfür. Besonders die Erreichbarkeits- und Tragfähigkeitskriterien sind im Hinblick auf die regional heterogene demographische und wirtschaftliche Entwicklung sowie die raum- und siedlungsstrukturellen Gegebenheiten von zentraler Bedeutung. Hier ist vor allem eine fixe bzw. einheitliche Definition von Mindeststandards von zentralörtlichen Versorgungs- und infrastrukturellen Ausstattungsqualitäten umstritten, da die im ROG o. g. flexible Anpassung entsprechender Standards an die regionalen Erfordernisse solche de facto unmöglich macht. In der Praxis spiegelt sich diese Problematik in der unterschiedlichen Einstufung und Bildung von Zwischenstufen in den Ländern wider; hier liegen Standards und Einstufungspraxis teilweise deutlich auseinander. Dieses Vorgehen ist entsprechend spezifischer Voraussetzungen und den unterschiedlichen Teilräumen nachvollziehbar und mithin situationsangemessen, erschwert aber zugleich eine weitestgehend einheitliche und sachliche Begründung.

Dennoch herrscht weitgehend Einigkeit, dass insbesondere die Einwohnerzahl des Zentralen Ortes und dessen Verflechtungsbereichs (Kriterium Tragfähigkeit) sowie eine als angemessen erachtete Fahrzeit mit dem ÖPNV und/oder MIV in den Zentralen Ort (Kriterium Erreichbarkeit) die maßgeblichen Kriterien für die Ausweisung Zentraler Orte und deren Entwicklungsfunktion darstellen.²²⁷ Jedoch plädiert die ARL in ihrem jüngsten Positionspapier zur Neuaufstellung des ZOK in Nordrhein-Westfalen infolge der großen raumstrukturellen Unterschiede „(...) klar gegen einheitliche Bevölkerungsschwellenwerte und für ein raumstrukturell differenziertes Vorgehen bei der Festlegung Zentraler Orte.“²²⁸ Gleichwohl existieren für die Einstufung der Zentralen Orte Richtwerte bezüglich Einwohnerzahlen (Tragfähigkeit) und Fahrzeiten ÖPNV (Erreichbarkeit) für die entsprechende zentralörtliche Stufe (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4: Empfohlene Kriterien für die zentralörtliche Einstufung nach ARL und BBSR

Kriterien	Empfehlung ARL	Empfehlung BBSR
Einwohner Oberzentrum	100.000	-
Einwohner Mittelzentrum	10.000	-
Einwohner Grundzentrum	2.000	-
Einwohner Oberbereich	500.000	20.000-300.000
Einwohner Mittelbereich	30.000	30.000-35.000
Einwohner Nahbereich	5.000	7.000-10.000
Fahrzeit ÖPNV in Oberzentrum	max. 90 min.	max. 90 min.
Fahrzeit ÖPNV in Mittelzentrum	max. 60 min.	max. 45 min.
Fahrzeit ÖPNV in Grundzentrum	max. 30 min.	-

Eigene Darstellung, Quelle: Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport, Regierungsvertretung Braunschweig (2009).

Wie bereits angedeutet wurde, verwenden die Landesplanungen entsprechend der regionalen Erfordernisse teilweise abweichende Schwellenwerte bezogen auf Einwohner und Fahrzeiten, mithin werden auch nicht für alle zentralörtlichen Stufen Schwellenwerte festgelegt. Weiterhin geben einige Landesplanungen Ausstattungskataloge für die Zentralen Orte vor. Tabelle 5 gibt einen Überblick zu den entsprechenden Vorgaben in den Landesplanungen. Dabei ist ersichtlich, dass bezogen auf die Tragfähigkeitskriterien das Landesraumentwicklungsprogramm MV von 2005 deutlich mehr Vorgaben

²²⁶ Greiving (2014), S. 21.

²²⁷ So geben bspw. das BBSR und die ARL entsprechende Empfehlungen für die unterschiedlichen zentralörtlichen Stufen; auch in den Landesplanungen werden teilweise entsprechende Schwellenwerte festgelegt.

²²⁸ ARL (2015), S. 2.

macht als die Landesplanungen der übrigen Länder. Als einziges Land gibt Mecklenburg-Vorpommern für die Ausweisung Zentraler Orte dabei arbeitsortbezogene Kriterien - Beschäftigte und Einpendler - vor.²²⁹ Weiterhin erfolgen Tragfähigkeitskriterien für alle zentralörtlichen Stufen und deren Verflechtungsbereiche. Nicht vorgegeben werden hingegen Kriterien zur Erreichbarkeit der zentralörtlichen Gemeinden, wie es bspw. die Landesentwicklungsplanungen der anderen ostdeutschen Länder handhaben. Bezogen auf die Empfehlungen zu Tragfähigkeitskriterien der ARL und des BBSR wird sich mit Ausnahme der Einwohnerzahl der Oberzentren an diesen orientiert.

Tabelle 5: Festlegungen zu zentralen Orten in den Landesplanungen der Flächenländer (in der jeweiligen Ende 2015 gültigen Fassung)

Rahmendaten	BW	BY	BB	HE	MV 2005	MV 2016	NI	NRW	RP	SL	SN	ST	SH	TH
Mind.-EW OZ	–	–	–	100.000	70.000	–	60.000	–	100.000	–	50.000	–	–	–
Mind.-EW OB	200.000	–	–	500.000	300.000	–	300.000	–	–	–	–	300.000	–	–
Beschäftigte OZ	–	–	–	–	30.000	–	–	–	–	–	20.000	–	–	–
Einpendler in OZ	–	–	–	–	15.000	–	–	–	–	–	10.000	–	–	–
Mind.-EW OZ LR	–	–	–	100.000	70.000	–	60.000	–	100.000	–	50.000	–	–	–
Mind.-EW OB LR	200.000	–	–	250.000	300.000	–	300.000	–	–	–	–	300.000	–	–
Beschäftigte OZ LR	–	–	–	–	30.000	–	–	–	–	–	5.000	–	–	–
Einpendler in OZ LR	–	–	–	–	15.000	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Mind.-EW MZ LR	–	–	–	7.000	10.000	ca. 10.000	20.000	–	–	–	15.000	20.000	15.000	–
Mind.-EW MB LR	35.000	–	30.000	20.000	30.000	ca. 30.000	35.000	35.000	30.000	30.000	45.000	70.000	40.000	30.000
Beschäftigte MZ LR	–	–	–	–	4.000	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Einpendler MZ LR	–	–	–	–	4.000	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Mind.-EW MZ VR	–	–	–	7.000	10.000	ca. 10.000	20.000	–	–	–	15.000	20.000	25.000	–
Mind.-EW MB VR	35.000	–	30.000	40.000	30.000	ca. 30.000	35.000	35.000	50.000	30.000	45.000	70.000	80.000	30.000
Beschäftigte MZ VR	–	–	–	–	4.000	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Einpendler MZ VR	–	–	–	–	4.000	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Mind.-EW GZ LR	–	–	–	3.000	2.000	ca. 2.000	–	–	–	–	–	3.000	1.000	–
Mind.-EW NB LR	10.000	7.500	–	10.000	5.000	ca. 5.000	–	–	–	–	7.000	12.000	5.000	7.000
Beschäftigte GZ LR	–	–	–	–	600	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Einpendler GZ LR	–	–	–	–	300	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Mind.-EW GZ SUR	–	–	–	3.000	5.000	ca. 5.000	–	–	–	–	–	3.000	4.000	–
Mind.-EW NB SUR	8.000	7.500	–	15.000	5.000	–	–	–	–	–	15.000	12.000	10.000	7.000
Beschäftigte GZ SUR	–	–	–	–	600	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Einpendler GZ SUR	–	–	–	–	300	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Fahrzeit OZ MIV	–	–	–	60	–	–	–	–	60	–	45	60	–	60
Fahrzeit OZ ÖPNV	–	–	–	60	–	–	–	–	90	–	90	90	–	90
Fahrzeit MZ MIV	–	–	30-45	–	–	–	30	–	30	–	45	30	–	30
Fahrzeit MZ ÖPNV	–	–	–	60	–	–	30	–	45	30	45	45	–	45
Fahrzeit GZ MIV	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	20	–	20
Fahrzeit GZ ÖPNV	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	30	–	30
Ausstattungskatalog OZ	ja	ja	ja	ja	ja	(ja)	ja	nein	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Ausstattungskatalog MZ	ja	ja	ja	ja	nein	(ja)	ja	nein	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Ausstattungskatalog GZ	ja	ja	nein	ja	ja	(ja)	ja	nein	ja	nein	ja	ja	ja	ja

Eigene Darstellung und Erhebung; Abgleich mit Greving (2014) S. 46 ff.

²²⁹ Die in Tabelle 5 für Sachsen aufgeführten Angaben zu Beschäftigten und Einpendlern für Oberzentren bzw. Beschäftigte für Mittelzentren werden nicht in den Zielen, sondern in der Begründung zu diesen benannt. Formal stellen sie daher keine zu erfüllenden Kriterien dar.

Mit der Neuaufstellung des Landesraumentwicklungsprogramms 2016 wurden keine Ausweisungskriterien mehr benannt, sondern Orientierungswerte festgeschrieben, welche deutlich weniger Vorgaben setzen als es im LRP 2005 der Fall war. Zudem wurden die Vorgaben für die Tragfähigkeitskriterien mit der Neuaufstellung deutlich reduziert und entsprechen nun dem Umfang nach jenen Festlegungen der anderen Flächenländer. Dabei wurden die Kriterien Beschäftigte und Einpendler nicht mehr benannt und die Mindesteinwohnerzahlen weniger streng gefasst („ca.“-Angaben). Für die Oberzentren wurde ganz auf eine Festlegung von Orientierungswerten zur Einwohnerzahl verzichtet. Folglich werden konkrete Angaben nur noch für die Mittel- und Grundzentren getätigt. Infolge der zu erwartenden demographischen Entwicklung und der Konsequenzen dieser insbesondere für eine möglichst flächenhafte Daseinsvorsorge scheint jedoch diese an die landesspezifischen Gegebenheiten angelehnte Neuausrichtung der Ausweisungskriterien angemessen und die Begründung den Zielstellungen des Zentrale-Orte-Systems Rechnung tragend.²³⁰

1.6.2 RAUM- UND SIEDLUNGSSTRUKTUR IN MECKLENBURG-VORPOMMERN

Wie bereits in Abschnitt 1.6.1.2 dargelegt wurde, sind für die Festlegung der Zentralen Orte eines Landes die spezifischen Strukturen und deren Entwicklung maßgeblich, und hier v. a. die Raum- bzw. Siedlungsstruktur. Hierauf soll nun kurz im Kontext des Zentralen-Orte-Systems gemäß der Landes- und Regionalplanung in Mecklenburg-Vorpommern eingegangen werden. Zunächst zeigt Tabelle 6 einen Überblick über ausgewählte Gemeindestrukturdaten der Flächenländer. Auf einzelne Merkmale wird später noch eingegangen. Im Ergebnis wird deutlich, dass Mecklenburg-Vorpommern das Land mit der geringsten Einwohnerdichte -zweitniedrigste Einwohnerzahl der Flächenländer bei relativ großer Landesfläche - und einer sehr kleinteiligen Gemeindestruktur mit sehr hoher Anzahl sehr dünn besiedelter Gemeinden ist. Raum- und siedlungsstrukturell ist Mecklenburg-Vorpommern relativ gut mit Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen sowie bedingt mit Niedersachsen vergleichbar.

²³⁰ Im LRP 2016 heißt es: „Eine weitere Ausdünnung des Zentrale-Orte-Systems würde, unabhängig von der jeweiligen Stufe, die zumutbare Erreichbarkeit von Einrichtungen der Daseinsvorsorge aus der Fläche gefährden. Eine weitere Ausweitung des Zentrale-Orte-Systems könnte dazu führen, dass die Tragfähigkeit einzelner Zentraler Orte gefährdet würde. Vor diesem Hintergrund wird das bestehende Zentrale-Orte-System mit den 4 Oberzentren, den 18 Mittelzentren und den in den Regionalen Raumentwicklungsprogrammen festgelegten Grundzentren als Grundlage zur weiteren polyzentrischen Entwicklung Mecklenburg-Vorpommerns festgeschrieben (...).“ (LRP MV 2016, S. 27.)

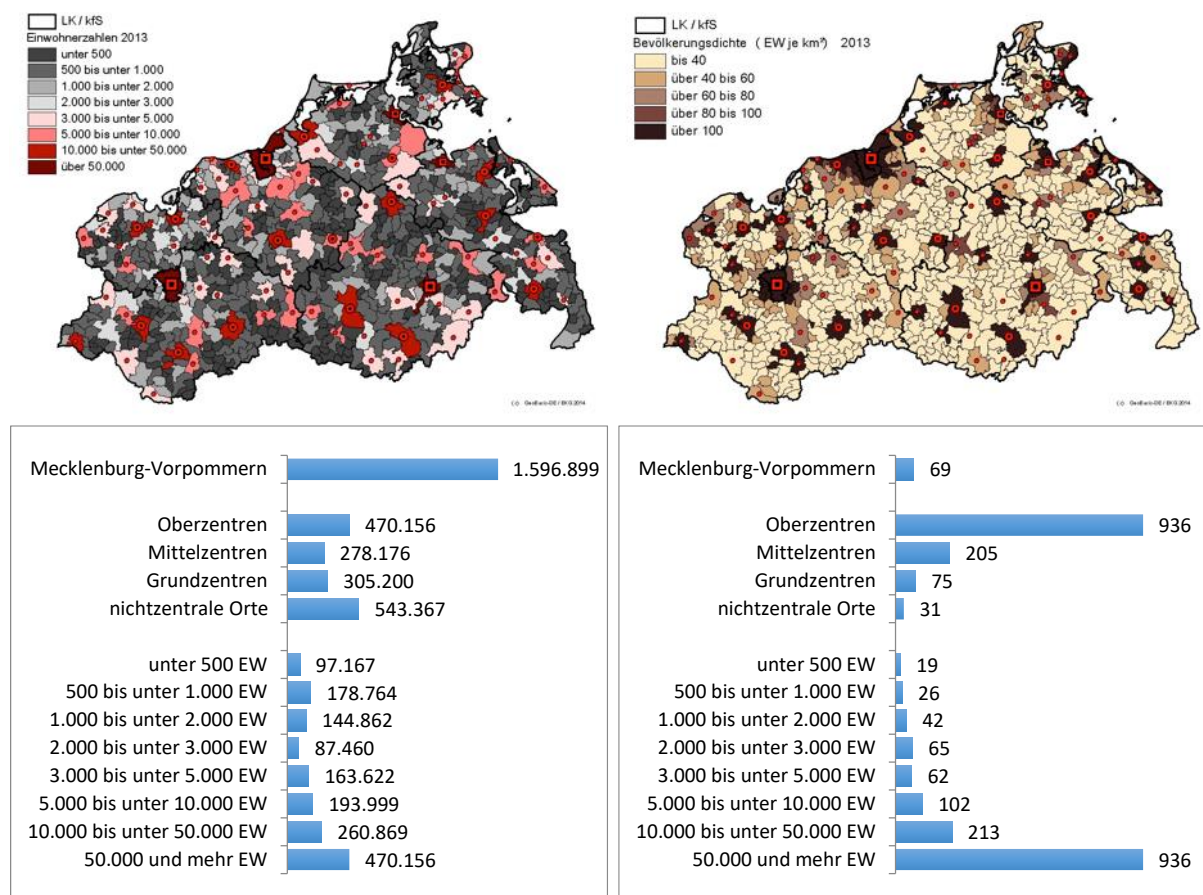
Tabelle 6: Ausgewählte Gemeindestrukturdaten der Flächenländer 2013

Rahmendaten	BW	BY	BB	HE	MV	NI	NRW	RP	SL	SN	ST	SH	TH
Fläche in 1.000 qkm	35,68	70,55	29,65	21,11	23,21	47,61	34,11	19,85	2,57	18,42	20,45	15,80	16,17
EW in Mio. insgesamt	10,63	12,60	2,45	6,05	1,60	7,79	17,57	3,99	0,99	4,05	2,24	2,82	2,16
Bev.-dichte (EW/km ²)	298	179	83	286	69	164	515	201	386	220	110	178	134
Min. EW-Dichte (EW/km ²)	17	6	8	21	5	4	44	5	100	16	12	3	6
Max. EW-Dichte (EW/km ²)	2.914	4.531	2.531	2.824	1.122	2.539	3.003	2.105	1.156	1.787	1.715	2.231	1.039
MW Gemeindefläche (km ²)	32,40	33,19	70,77	48,91	29,76	93,82	86,14	8,61	49,40	42,05	93,81	14,14	19,05
MW EW Gemeinde	9.656	6.130	5.845	14.191	2.047	15.535	44.373	1.732	19.052	9.238	10.296	2.537	2.545
Anz. Gde. insgesamt	1.101	2.056	419	426	780	1.002	396	2.306	52	438	218	1.110	849
Anz. Gde. unter 500 EW	33	3	23	0	296	34	0	1.059	0	1	0	431	350
Anz. Gde. 500 - 1.000 EW	39	148	129	2	249	213	0	562	0	13	17	293	199
Anz. Gde. 1.000 - 2.000 EW	114	596	74	10	107	249	0	355	0	79	62	174	97
Anz. Gde. 2.000 - 3.000 EW	166	354	26	32	37	92	0	122	0	81	20	69	61
Anz. Gde. 3.000 - 5.000 EW	242	411	42	79	41	82	3	83	0	99	14	47	63
Anz. Gde. 5.000 - 10.000 EW	262	322	58	138	29	135	54	81	12	98	47	43	46
Anz. Gde. 10.000 - 50.000 EW	223	206	63	153	16	179	265	36	39	61	55	48	29
Anz. Gde. 50.000 u. mehr EW	22	16	4	12	5	18	74	8	1	6	3	5	4
Anz. Gde. <100 EW/km ²	259	1.015	328	108	690	550	25	1.170	1	183	150	805	638
Anz. Gde. 100 - <150 EW/km ²	151	380	24	57	36	168	51	416	4	85	33	96	113
Anz. Gde. 150 - <300 EW/km ²	298	391	30	126	39	185	134	488	16	102	20	91	67
Anz. Gde. >300 EW/km ²	393	270	37	135	15	99	186	232	31	68	15	118	31
Gde. < 500 EW	3,0%	0,1%	5,5%	0,0%	37,9%	3,4%	0,0%	45,9%	0,0%	0,2%	0,0%	38,8%	41,2%
Gde. 500 - 1.000 EW	3,5%	7,2%	30,8%	0,5%	31,9%	21,3%	0,0%	24,4%	0,0%	3,0%	7,8%	26,4%	23,4%
Gde. 1.000 - 2.000 EW	10,4%	29,0%	17,7%	2,3%	13,7%	24,9%	0,0%	15,4%	0,0%	18,0%	28,4%	15,7%	11,4%
Gde. 2.000 - 3.000 EW	15,1%	17,2%	6,2%	7,5%	4,7%	9,2%	0,0%	5,3%	0,0%	18,5%	9,2%	6,2%	7,2%
Gde. 3.000 - 5.000 EW	22,0%	20,0%	10,0%	18,5%	5,3%	8,2%	0,8%	3,6%	0,0%	22,6%	6,4%	4,2%	7,4%
Gde. 5.000 - 10.000 EW	23,8%	15,7%	13,8%	32,4%	3,7%	13,5%	13,6%	3,5%	23,1%	22,4%	21,6%	3,9%	5,4%
Gde. 10.000 - 50.000 EW	20,3%	10,0%	15,0%	35,9%	2,1%	17,9%	66,9%	1,6%	75,0%	13,9%	25,2%	4,3%	3,4%
Gde. 50.000 - mehr EW	2,0%	0,8%	1,0%	2,8%	0,6%	1,8%	18,7%	0,3%	1,9%	1,4%	1,4%	0,5%	0,5%
Gde. <100 EW/km ²	23,5%	49,4%	78,3%	25,4%	88,5%	54,9%	6,3%	50,7%	1,9%	41,8%	68,8%	72,5%	75,1%
Gde. 100 - <150 EW/km ²	13,7%	18,5%	5,7%	13,4%	4,6%	16,8%	12,9%	18,0%	7,7%	19,4%	15,1%	8,6%	13,3%
Gde. 150 - <300 EW/km ²	27,1%	19,0%	7,2%	29,6%	5,0%	18,5%	33,8%	21,2%	30,8%	23,3%	9,2%	8,2%	7,9%
Gde. > 300 EW/km ²	35,7%	13,1%	8,8%	31,7%	1,9%	9,9%	47,0%	10,1%	59,6%	15,5%	6,9%	10,6%	3,7%
Anzahl oberzentraler Gde.	14	30	4	10	4	11	16	5	1	6	3	4	3
Anzahl mittelfentraler Gde.	86	156	42	95	18	84	192	83	11	38	22	19	32
Anzahl grundzentraler Gde.	307	657	-	315	75	324	188	150	40	80	107	108	76
ZO insgesamt	407	843	46	420	97	419	396	238	52	124	132	131	111
Anteil zentralörtlicher Gde.	37,0%	41,0%	11,0%	98,6%	12,4%	41,8%	100%	10,3%	100%	28,3%	60,6%	11,8%	13,1%

Eigene Darstellung und Berechnung; Datengrundlage eigene Erhebung und Statistisches Bundesamt 2015.

Die kleinteilige Gemeindestruktur und sehr geringe Bevölkerungsdichte spiegeln sich auch in der sehr hohen Anzahl kleiner Gemeinden bis 1.000 Einwohner wider. Diese umfassen fast 70 % der Gemeinden. Wird nach Gemeinden mit bis zu 2.000 Einwohnern differenziert, sind es sogar deutlich über 80 % der Gemeinden. Die linke Karte in Abbildung 43 zeigt, dass diese auf die Landesfläche nahezu gleichverteilt sind (Graustufen). Die Bevölkerungsdichte Mecklenburg-Vorpommerns (rechte Karte) ist mit 69 Einwohner je km² die geringste in Deutschland. Räumlich ist diese mit Ausnahme der Zentralen Orte und den Umlandgemeinden der Ober- und Mittelzentren flächendeckend nicht höher als 40 Einwohnern je km². Im Durchschnitt liegt die einwohnerdichte der nichtzentralen Gemeinden bei 31 Einwohnern je km² (Diagramm rechts). Bezogen auf die Zentralen Orte wohnten in diesen 2013 insgesamt ca. 1,05 Mio. Einwohner, was etwa zwei Drittel der Gesamtbevölkerung Mecklenburg-Vorpommerns entspricht (Diagramm links). Dies bedeutet zudem, dass diese in nur knapp 12 % der Gemeinden wohnen. Dies stellt insbesondere die kommunale Aufgabenerfüllung im Bereich der Daseinsvorsorge vor große Herausforderungen.

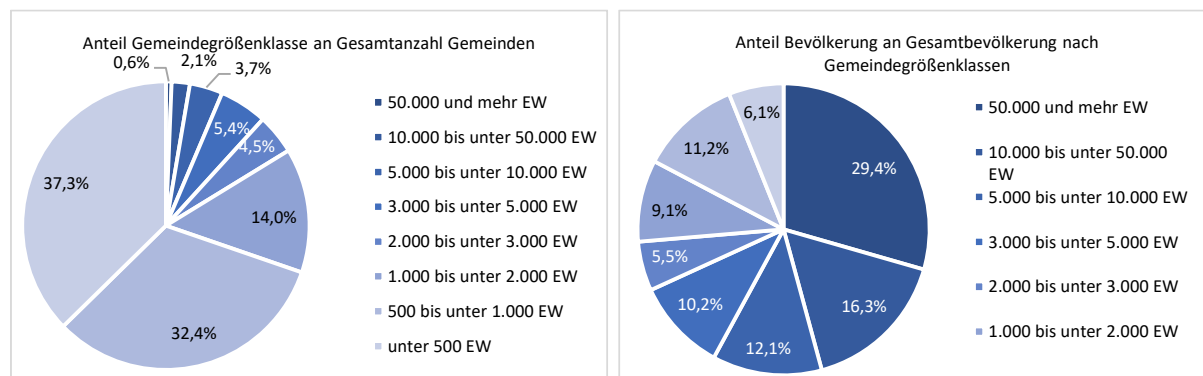
Abbildung 43: Einwohnerzahlen (links) und Bevölkerungsdichte (rechts) der Gemeinden 2013



Eigene Darstellung und Berechnung, Datengrundlage: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (2015): Bevölkerungsstand zum 31.12.; Kartengrundlage: © GeoBasis-DE/BKG 2014.

Wie Abbildung 44 zeigt, überwiegt die Anzahl kleiner und Kleinstgemeinden (unter 1.000 bzw. unter 500 Einwohner). So verzeichneten 2013 mehr als ein Drittel (37,3 %) aller Gemeinden eine Bevölkerung von unter 500 Einwohner, ein weiteres knappes Drittel (32,4 %) zwischen 500 und unter 1.000 Einwohner (Grafik links). Dementgegen lebten dort nur 6,1 % (unter 500 Einwohner) bzw. 11,2 % der Bevölkerung Mecklenburg-Vorpommerns (Grafik rechts). Hingegen wohnten in den wenigen Gemeinden ab 10.000 Einwohner (2,7 % der Gesamtzahl bzw. 21 Gemeinden) etwas unter der Hälfte (45,7 %) der Bevölkerung; wird auf die sehr kleine Anzahl von Gemeinden über 50.000 Einwohner rekuriert (0,6 %), so wohnen in nur 5 Gemeinden etwa 30 % aller Einwohner.

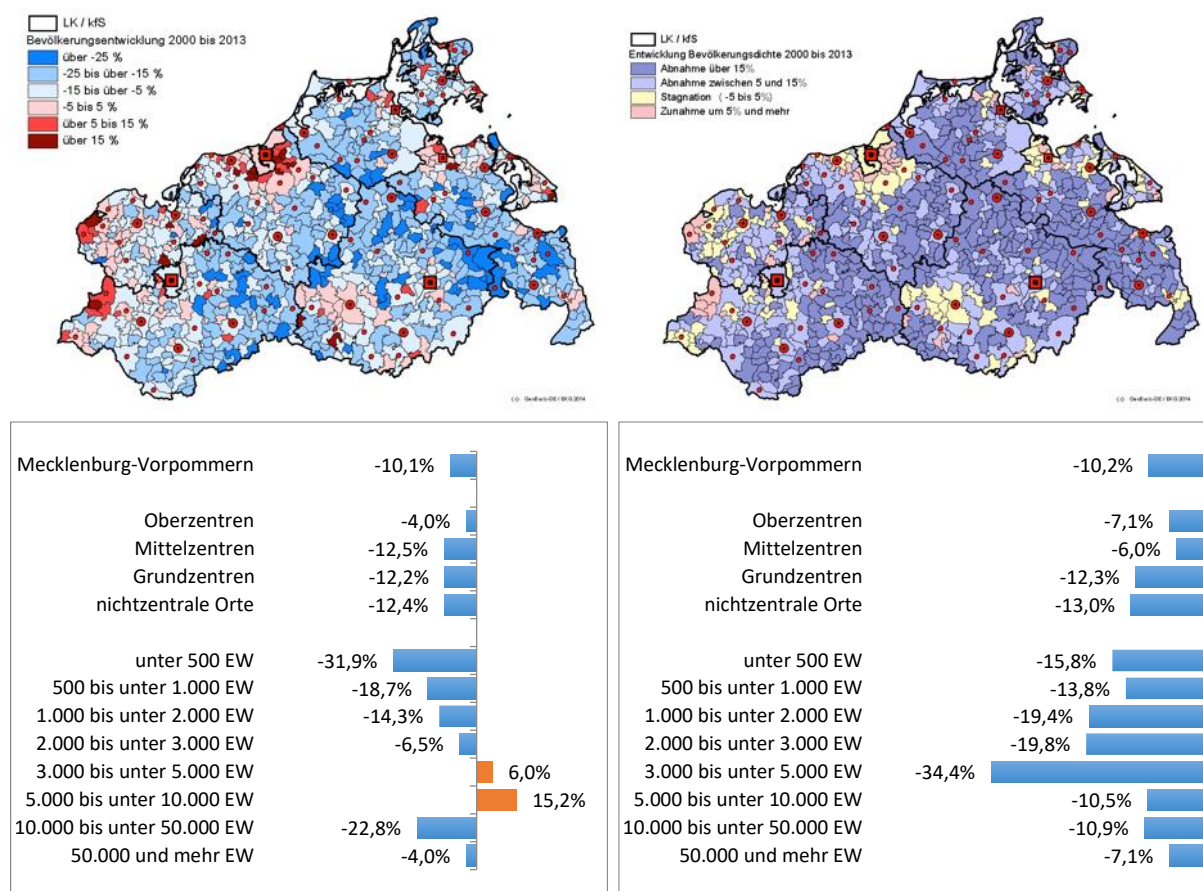
Abbildung 44: Struktur und Einwohner der Gemeinden nach Gemeindegrößenklassen 2013



Eigene Darstellung und Berechnung, Datengrundlage: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (2015): Bevölkerung nach Gemeindegrößenklassen und Kreisen am 31.12.

Diese Strukturen verschärften sich durch die demographische Entwicklung. Abbildung 45 zeigt die Entwicklung der Bevölkerung und Bevölkerungsdichte von 2000 bis 2013 differenziert nach zentralörtlichen Status sowie Gemeindegrößenklasse. Die Bevölkerungsentwicklung 2000 bis 2013 auf kommunaler Ebene wurde bereits in Abschnitt 0 vorgestellt. Bezogen auf zentralörtlichen Status und Gemeindegrößenklasse zeigt die linke Grafik, dass zunächst mit Ausnahme der Oberzentren alle Gemeinden im Durchschnitt in etwa gleich viel Bevölkerung verloren. Die Oberzentren konnten im Schnitt ihre Bevölkerung konstant halten. Hier zeigte sich im Betrachtungszeitraum ein leichter Bevölkerungsrückgang von 4,0 %. Mithin ihrer geringen Einwohnerzahl geschuldet, verloren v. a. die Gemeinden unter 500 Einwohner im Durchschnitt fast ein Drittel ihrer Bevölkerung. Mit steigender Einwohnerzahl sank der relative Bevölkerungsverlust kontinuierlich. Die Gemeinden mit 3.000 bis unter 10.000 Einwohnern haben im Durchschnitt deutlich an Bevölkerung gewonnen.²³¹ Diese Entwicklung ist jedoch wie in den Ausführungen zur demographischen Entwicklung bereits dargelegt maßgeblich den Umlandgemeinden der Oberzentren Rostock und Stralsund-Greifswald sowie den grenznahen Gemeinden mit Orientierung zu den Verflechtungsräumen Hamburg und Lübeck geschuldet. Die Gemeinden der Größenklasse 10.000 bis unter 50.000 Einwohner, welche i. d. R. auch die Mittelzentren stellen, haben wiederum deutlich an Einwohnern verloren. Mit -22,8 % sank dort die Bevölkerung im Schnitt um fast ein Viertel, wobei insbesondere die nichtzentralen Gemeinden dieser Gruppe hier den größten Anteil des Rückgangs zu verbuchen hatten. Bezogen auf die Einwohnerdichte (Abbildung 45, Grafik links) zeigt sich, dass sich infolge dieser Entwicklung insbesondere der Raum Rostock und Greifswald sowie die Region an der Landesgrenze zu Niedersachsen verdichtet haben, während mit einigen Ausnahmen ansonsten ein flächenhafter Ausdünnungsprozess stattgefunden hat. Davon waren insbesondere auch die grundzentralen sowie die nicht-zentralen Orte betroffen. Im Durchschnitt zeigten sich dort die größten Rückgänge der Bevölkerungsdichte. Insbesondere auf kommunale Aufgaben, welche in der Fläche zu erbringen sind (ÖPNV, Rettungsdienste, Brandschutz) hat dies deutliche Auswirkungen. Einen Zusammenhang zwischen Rückgang der Bevölkerungsdichte und Gemeindegröße scheint nicht zu bestehen (vgl. Grafik rechts).

²³¹ Dargestellt ist der Vergleich bzw. die Entwicklung ohne Anpassung der Daten für das Jahr 2000 an die Gemeindegebietsreformen. Dies bedeutet, dass sich die Ausgangswerte für das Jahr 2000 noch auf 1.000 Gemeinden beziehen, jene für das Jahr 2013 aber auf nur noch 780 Gemeinden. Daher erscheint es zunächst widersprüchlich, dass insbesondere bei den Gemeindegrößenklassen 3.000 bis unter 5.000 Einwohner und 5.000 bis unter 10.000 Einwohner zwar die Bevölkerung zunahm, aber die Bevölkerungsdichte sehr stark abnahm. Dies ist darin begründet, dass einerseits Eingemeindungen stattfanden, infolge deren im Jahr 2013 mehr Gemeinden dieser Größenklasse angehörten als noch 2000. Damit nahm auch die Einwohnerzahl dieser Klassen deutlich zu. Hingegen vergrößerten sich die Gemeindeflächen aber überproportional. Für die Größenklasse 3.000 bis unter 5.000 Einwohner lag dieser Faktor bei 1 : 3,38 und bei der Gemeindegrößenklasse 5.000 bis unter 10.000 Einwohner bei 1 : 2,80. Ähnliches gilt für die Gemeinden der Einwohnergrößenklasse 1.000 bis unter 2.000 Einwohner, dort betrug besagter Faktor 1 : 2,62. Neben diesem Einmal-Effekt durch die Gebietsreformen wirkt zudem die beschriebene demographische Entwicklung. Andererseits kam es zu Gemeindefusionen bzw. Gemeindeneugründungen. Dabei fusionierten insbesondere Gemeinden der Größenklasse unter 500 Einwohner, was zunächst zu einer steigenden Anzahl von Gemeinden der Größenklassen 500 bis unter 1.000 und 1.000 bis unter 2.000 Einwohner führte, aber auch einigen neuen Gemeinden der Größenklasse 3.000 bis unter 5.000 Einwohner gegründet wurden.

Abbildung 45: Entwicklung der Bevölkerung (links) und Bevölkerungsdichte (rechts) 2000-2013 nach Gemeinden

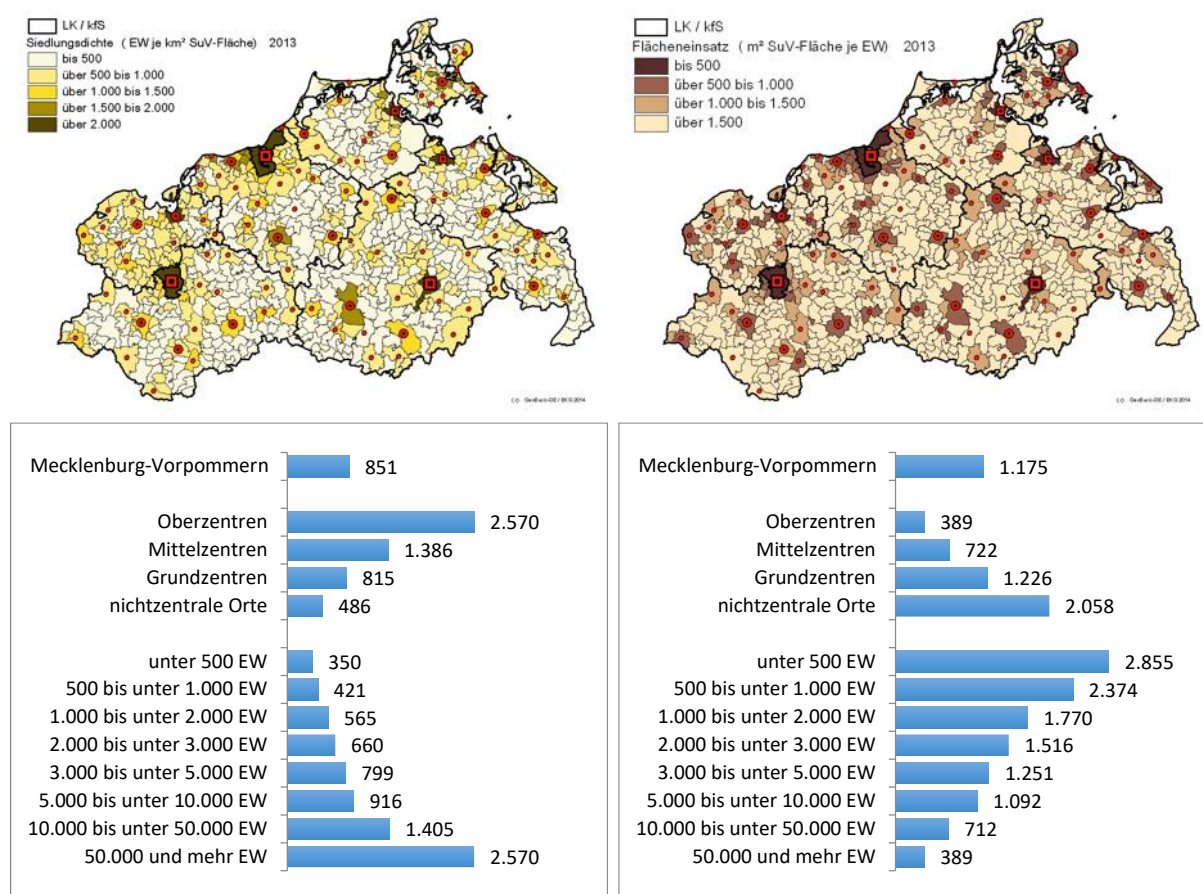
Eigene Darstellung und Berechnung, Datengrundlage: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (2015): Bevölkerungsstand zum 31.12.; Kartengrundlage: © GeoBasis-DE/BKG 2014.

Interessanter für die Siedlungsstruktur und die Kosten der technischen Infrastruktur ist die Siedlungsdichte, welche sich aus der Einwohnerzahl je km² Siedlungs- und Verkehrsfläche ergibt. Diese zeigt an, wie intensiv die Flächennutzung für Siedlungszwecke ist und folglich wie kompakt bzw. urban eine Siedlung ist. Eine weitere Kennzahl stellt der Flächeneinsatz dar, welcher die Siedlungs- und Verkehrsfläche je Einwohner wiedergibt.²³² Sie zeigt den Flächenverbrauch für Siedlungszwecke, folglich das gesamte Ausmaß der siedlungsbedingten Flächeninanspruchnahme an. In der Regel bedeutet eine geringe Siedlungsdichte einen hohen Flächeneinsatz, wenngleich eine synchrone Betrachtung beider Indikatoren nicht aussagekräftig sein muss, da erstgenannte Kennzahl ein Dichtemaß darstellt, welches eher für den Vergleich verdichteter Räume geeignet ist und zweitgenannte ein Verbrauchsmaß darstellt, welches sich eher für den Vergleich gering verdichteter Räume eignet. Abbildung 46 zeigt die Siedlungsdichte und den Flächeneinsatz 2013 nach Gemeinden (Karten), zentralörtlichen Status und Gemeindegrößenklasse (Grafiken). Die linke Karte verdeutlicht, dass in Mecklenburg-Vorpommern kaum verdichtete Räume existieren. Nur die Oberzentren und einige Mittelzentren zeigen verdichtete Siedlungsstrukturen. Bezogen auf die Zentralen Orte weisen die Oberzentren erwartungsgemäß die kompaktesten Siedlungsstrukturen auf. Ebenso zeigen deren Umlandgemeinden, höhere Siedlungsdichten als die übrigen Gemeinden. Die Mittel- und Grundzentren haben ebenfalls höhere Dichtewerte: Diese unterscheiden sich zwischen diesen Zentralitätsstufen jedoch nur bezogen auf den Durchschnittswert. Die linke Karte veranschaulicht, dass sowohl Grund- als auch Mittelzentren variie-

²³² Mitunter wird auch nur die Siedlungsfläche als Grundlage verwendet, da nicht alle Verkehrsflächen durch kommunale Planungen verursacht wurden (bspw. Bahnanlagen, Flugplätze oder Bundes- bzw. Landstraßen). Jedoch kann eine Bebauung nur erfolgen, wenn auch die verkehrliche Erschließung gesichert ist. Weiterhin sind auch Parkraumkonzepte i. d. R. kommunale Planungen. Folglich werden auch Verkehrsflächen durch diese verursacht und sollten hier mit erfasst werden.

rende Siedlungsdichteklassen aufweisen. Die höheren Siedlungsdichten insbesondere der Grundzentren liegen mithin in deren Funktion als Siedlungsschwerpunkte begründet. Diese Entwicklung ist auch raumentwicklungspolitisch gelenkt und gewollt. Differiert nach Größenklasse zeigt sich ein deutlicher Zusammenhang zwischen Gemeindegröße und (durchschnittlicher) Siedlungsdichte (linke Grafik). Der Flächeneinsatz ist dementsprechend in den gering verdichteten Gebieten höher. Dies ist in der generell sehr geringen Einwohnerzahl der Gemeinden gegenüber denen der höher verdichteten Gebiete geschuldet. Auch hier zeigt sich, dass der Flächeneinsatz in den zentralen Orten höherer Hierarchie geringer ist als in denen niedrigerer Hierarchie. Auch nimmt dieser mit abnehmender Einwohnerzahl zu. Der im Vergleich zu den Mittelzentren relativ hohe Wert des Flächeneinsatzes in den Grundzentren (rechte Grafik) kann neben einer durchschnittlich höheren Einwohnerzahl in den Mittelzentren wiederum in der Funktion der Grundzentren als Siedlungsschwerpunkte und Standorte der Grundversorgung begründet sein. Denn die Versorgung mit Angeboten und Einrichtungen der Daseinsvorsorge im Sinne einer Grundversorgung soll möglichst in der Fläche vorgehalten werden, was auch eine gewisse Bauflächenvorhaltung und folglich einen größeren Flächeneinsatz der Grundzentren erfordert.

Abbildung 46: Siedlungsdichte (links) sowie Flächeneinsatz (rechts) 2013

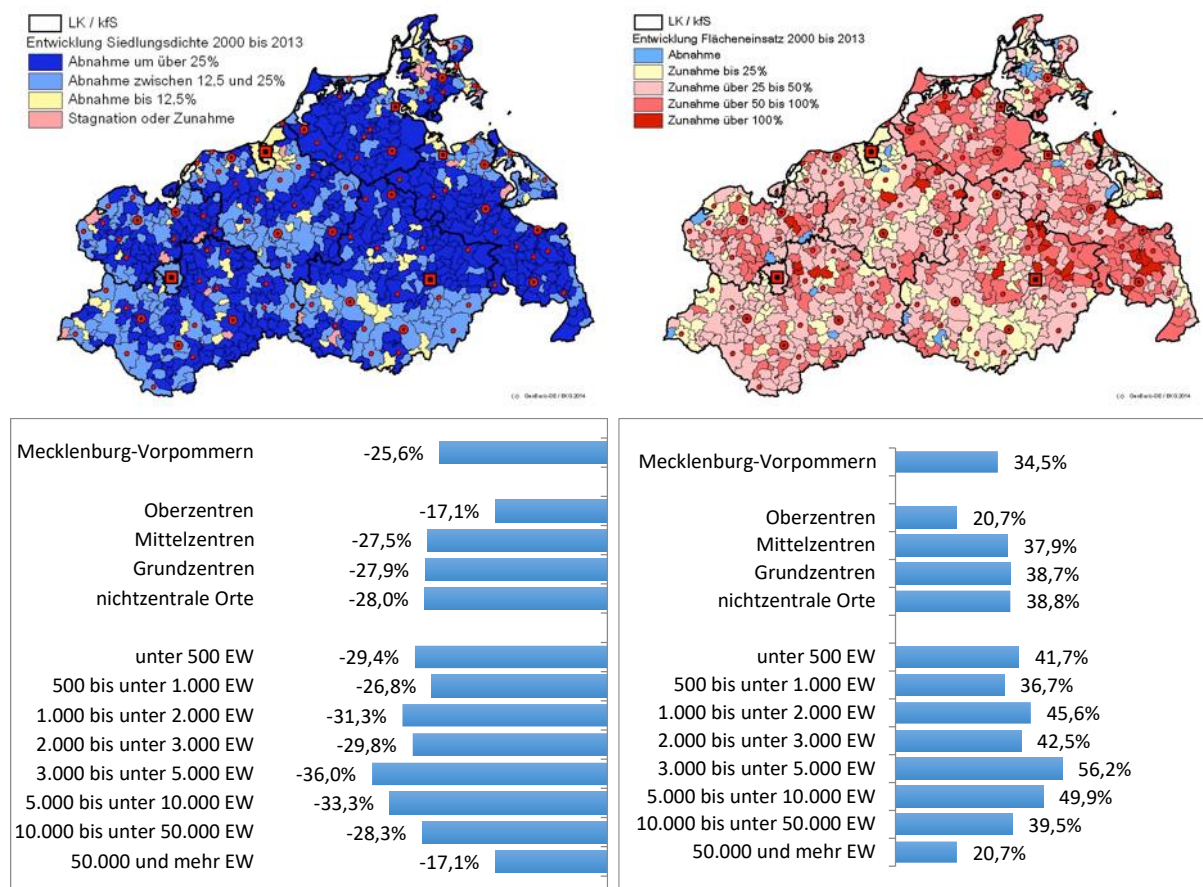


Eigene Darstellung und Berechnung, Datengrundlage: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (2015): Bevölkerungsstand zum 31.12. und Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung nach Gemeinden 2013; Kartengrundlage: © GeoBasis-DE/BKG 2014.

Bezogen auf die Entwicklung von Siedlungsdichte und Flächeneinsatz (Abbildung 47) zeigt sich, dass die negative Bevölkerungsentwicklung hier zu teilweise massiven Entdichtungsprozessen geführt hat. Bis auf wenige Ausnahmen ging die Siedlungsdichte im gesamten Land um mindestens 12,5 % zurück; im nordöstlichen Landesteil sogar fast flächenhaft um mindestens 25 % (Karte links). Dementsprechend nahm der Flächeneinsatz zu. Auch hier zeigt sich dasselbe räumliche Muster wie bei der Entwicklung der Siedlungsdichte. Landesweit stieg der Flächeneinsatz mit wenigen Ausnahmen um mindestens 25 %; in weiten Teilen des nordöstlichen Landes um mindestens 50 %. Mit Ausnahme der Oberzentren zeigte sich dabei keine unterschiedliche Entwicklung zwischen den zentralen und nichtzentralen Orten. Bezogen auf die Gemeindegrößenklassen zeigten sich bei den Gemeinden mit 3.000 bis

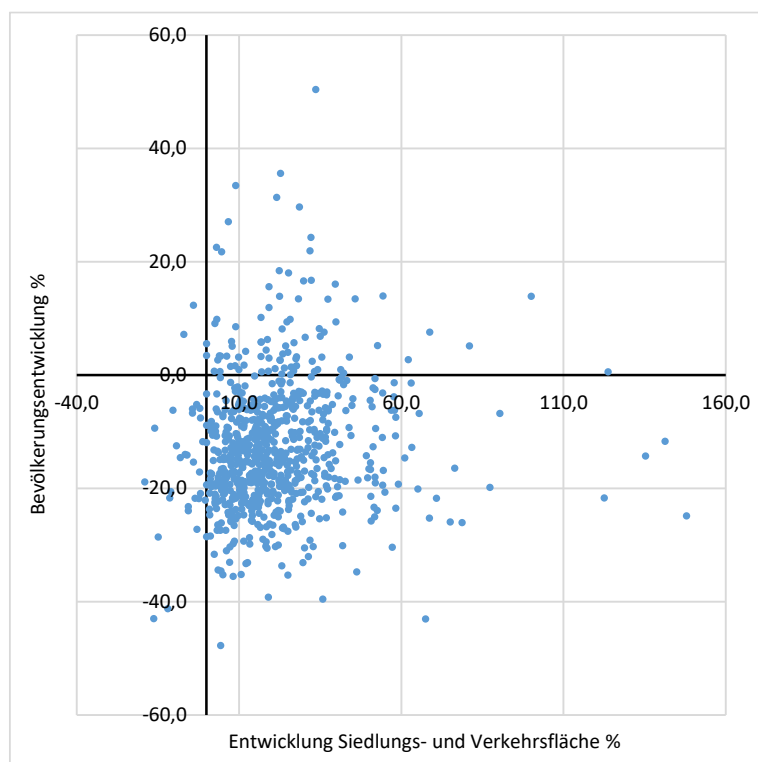
10.000 Einwohnern die größten Veränderungen. Tendenziell ging die Siedlungsdichte mit steigender Gemeindegrößenklasse bis zu der Klasse der Gemeinden mit 3.000 bis unter 5.000 Einwohnern immer stärker zurück. Ab der Gemeindegrößenklasse 5.000 bis unter 10.000 Einwohner verändert sich dieser Trend in die gegenläufige Richtung. Das gleiche Bild zeigt sich beim Flächeneinsatz. Demnach ist nicht nur die Entwicklung der Bevölkerung hierfür verantwortlich. Betrachtet man die Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche von 2000 bis 2013 so zeigt sich, dass sie trotz Bevölkerungsrückgang insgesamt um 21,0 % zugenommen hat. Abbildung 48 verdeutlicht, dass eine Abnahme der Einwohnerzahl mit einer gleichzeitigen Zunahme der SuV-Fläche einhergeht. Nur wenige Gemeinden realisieren demnach eine Reduktion der Flächeninanspruchnahme trotz Bevölkerungsrückgangs.

Abbildung 47: Entwicklung Siedlungsdichte (links) sowie Flächeneinsatz (rechts) 2000 zu 2013



Eigene Darstellung und Berechnung, Datengrundlage: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (2015): Bevölkerungsstand zum 31.12. und Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung nach Gemeinden 2013; Kartengrundlage: © GeoBasis-DE/BKG 2014.

Abbildung 48: Bevölkerungsentwicklung und Entwicklung Siedlungs- und Verkehrsfläche 2000 zu 2013



Eigene Darstellung und Berechnung, Datengrundlage: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (2015): Bevölkerungsstand zum 31.12. und Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung nach Gemeinden. Aus Darstellungsgründen wurden Gemeinden, deren SuV-Entwicklung bei über 150 % lag, nicht dargestellt (Tutow, Peenemünde, Trollenhagen, Dolgen am See, Garz, Zirchow, Buggenhagen, Altenpleen; insgesamt 8 Gemeinden).

Insgesamt zeigt sich, dass sich die wesentlichen strukturellen Rahmenbedingungen für die räumliche Entwicklung bzw. die Versorgung mit Leistungen der Daseinsvorsorge verschlechtert haben und mit Blick auf die zukünftige Bevölkerungsentwicklung noch weitere Veränderungen zu erwarten sind. Bereits jetzt zeigen sich Gemeindecluster, welche demographisch und siedlungsstrukturell als kritisch einzustufen sind; bezüglich Tragfähigkeit von Infrastrukturen, aber auch Herausforderungen für die wirtschaftliche Entwicklung bergen. Für die Einordnung wurden sechs Kriterien gewählt, von denen mindestens 4 erfüllt sein mussten. Dabei handelt es sich um Kennzahlen zur Bevölkerung, zur Fläche und zur Erreichbarkeit. Nachfolgende Tabelle 7 gibt die verwendeten Kriterien wieder. Anhand der Bevölkerungsentwicklung kann abgeschätzt werden, ob und welches Entwicklungspotenzial eine Gemeinde hat. Insbesondere geht es hier um die Gestaltungsoptionen der Gemeinden im Sinne des Art. 28 Abs. 2 GG. Die Bevölkerungsdichte ist ein Indikator für die Tragfähigkeit der Leistungserbringung in der Fläche, etwa bezogen auf Aufgaben des Brand- und Katastrophenschutzes, der Rettungsdienste, der öffentlichen Ordnung und Sicherheit oder der ÖPNV-Erschließung. Die Siedlungsdichte ist ein Indikator für die Tragfähigkeit der (Netz)Infrastrukturen im siedlungsbezogenen Kontext, bspw. bezogen auf Wasserversorgung, Abwasserentsorgung oder Energieversorgung. Die Entwicklung der Siedlungsdichte ist ein Indikator für die Finanzierung von technischen und sozialen Infrastrukturen, aber auch die Funktionsfähigkeit von Netzinfrastrukturen. Die Kombination von Jugend- und Altenquotient deutet einerseits auf die Altersstruktur hin, aber auch auf die Belastung der Kommunen für altersspezifische kommunale Aufgaben. Die Fahrzeit in das zugeordnete Mittelzentrum zeigt die Erreichbarkeit von Angeboten über die Grundversorgung hinaus. Leider lagen hier keine Daten für den ÖPNV vor, sodass die Fahrzeiten mit dem PKW per Routenplaner und ohne Verkehr erhoben wurden. Zudem wurde als Schwellenwert eine Fahrzeit von max. 20 Minuten gewählt, was entsprechend der

RIN²³³-Erreichbarkeitsstandards eigentlich der Zielgröße für die Grundzentren entspricht.²³⁴ Positiver Nebeneffekt ist jedoch, dass damit zugleich die Erreichbarkeit der Grundzentren erfüllt sein muss.

Tabelle 7: Kennzahlen zur Einstufung demographisch und siedlungsstrukturell kritischer Gemeinden

Kriterium	Ausprägung	Indikator für
Bevölkerungsentwicklung 2000 bis 2013	Abnahme mindestens 20 %	Entwicklungsfähigkeit der Gemeinde
Bevölkerungsdichte 2013	unter 35 EW/km ²	Tragfähigkeit flächenhafter Infrastrukturen
Siedlungsdichte 2013	unter 450 EW/km ² SuV	Trag- und Funktionsfähigkeit technischer Infrastrukturen
Entwicklung Siedlungsdichte 2000 bis 2013	Abnahme mindestens 50 %	Remanenzeffekte (Finanzierung/ Unterhaltung von Infrastrukturen)
Alten- und Jugendquotient 2013	Jugendquotient: 10 %-Quartil (unter 20,0) und Altenquotient: 90 %-Quartil (über 38,3)	Altersstruktur und altersspezifische Ausgaben
Fahrzeit MIV in zugeordnetes Mittelzentrum	über 20 Minuten	Erreichbarkeit Versorgungsinfrastruktur gehobener Bedarf

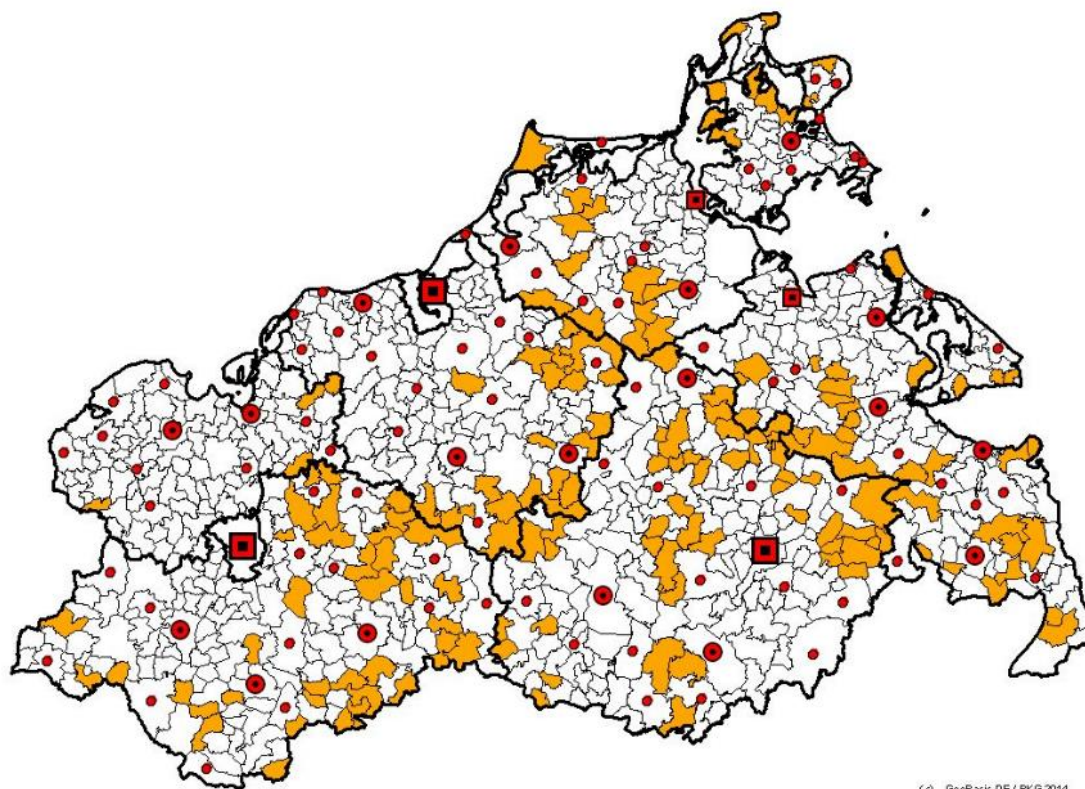
Eigene Darstellung.

Abbildung 49 zeigt das Ergebnis der Prüfung. Dabei sind tendenziell die Gemeinden, welche relativ peripher der Oberzentren liegen, besonders bezüglich Tragfähigkeit der Infrastrukturen und gemeindlicher sowie wirtschaftlicher Entwicklung gefährdet. Zugleich ist auffällig, dass auch Gemeinden in relativer Nähe zu einigen Mittelzentren entsprechende Tendenzen aufweisen. Dies ist oftmals den besonders hohen Bevölkerungsverlusten dieser Gemeinden geschuldet. Auch wurde darauf verwiesen, dass besonders die Mittelzentren an Einwohnern verloren haben und folglich auch deren Entwicklungs- und Versorgungsfunktion nicht in ausreichendem Maße gegeben ist.

²³³ RIN: Richtlinie für integrierte Netzgestaltung. Dieses technische Regelwerk soll unter Beachtung der Ziele von Raumordnung und Landesplanung insbesondere für die Erreichbarkeit der Zentralen Orte die funktionale Gliederung der Verkehrsnetze entsprechend der zentralörtlichen Gliederung aufgreifen und Zielvorgaben für die Entwicklung der Verkehrssysteme ableiten.

²³⁴ Richtlinien für integrierte Netzgestaltung, Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) (2008), S. 11.

Abbildung 49: Demographisch und siedlungsstrukturell kritische Gemeinden



Eigene Darstellung und Berechnung; Datengrundlage: eigene Erhebung, Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (2015): Bevölkerungsstand zum 31.12. und Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung nach Gemeinden 2013; Kartengrundlage: © GeoBasis-DE/BKG 2014.

1.6.3 SYSTEM DER ZENTRALEN ORTE IN MECKLENBURG-VORPOMMERN

Auf Basis der zuvor beschriebenen Analysen soll abschließend kurz geprüft werden, in wie weit das bestehende System der Zentralen Orte (ZOS) grundlegend für eine öffentliche Aufgabenerfüllung in der Fläche geeignet ist und folglich ggf. auch einen Ansatz für eine Einwohnerveredlung im Kommunalen Finanzausgleich bilden kann. Das ZOS ist in Mecklenburg-Vorpommern dreistufig gegliedert. Die Ober- und Mittelzentren werden dabei von der Landesplanung festgelegt, die Grundzentren seitens der Regionalplanung. Bezüglich der Grundzentren wird nochmals differenziert nach Grundzentren im ländlichen Raum und Grundzentren im Stadt-Umland-Raum. Derzeit weist das aktuell gültige Landesraumentwicklungsprogramm 4 Oberzentren (davon ein gemeinsames Oberzentrum) und 18 Mittelzentren aus.²³⁵ In den aktuell gültigen Regionalen Raumordnungsprogrammen werden insgesamt 75 Grundzentren ausgewiesen, davon sieben Grundzentren im Stadt-Umland-Raum und 68 Grundzentren im ländlichen Raum.²³⁶ Dabei erfolgt die Festsetzung entsprechend der in Tabelle 8 aufgeführten Kriterien.²³⁷

²³⁵ Vgl. LRP MV (2016), S. 30.

²³⁶ Vgl. RPV MSP (2011), S. 56; RPV MMR (2011), S. 31; RPV VP (2010), S. 33; RPV WM (2011), S. 42.

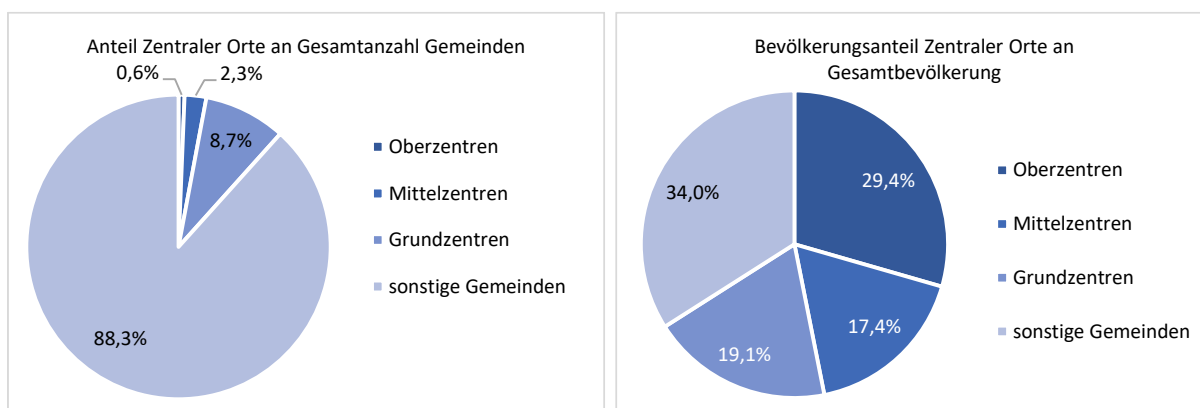
²³⁷ Mit der Novellierung des LRP 2016 werden diese Kriterien nicht mehr verwendet, stattdessen gelten die in Tabelle 5 aufgeführten neuen Kriterien. Da jedoch die Festlegung der Zentralen Orte nach dem neuen LRP auf der grundlegenden Neustrukturierung und den dort zugrunde gelegten Kriterien des LRP 2005 basiert, welche auch weiterhin beibehalten werden soll (vgl. LRP (2016), S. 27), sowie die Analyse des Systems der zentralen Orte im Rahmen der Genese des Gutachtens auf dem zum Zeitpunkt dieser Untersuchung gültigen LRP 2005 basiert, sollen weiterhin die in besagter Tabelle benannten Kriterien verwendet werden.

Tabelle 8: Kriterien zur Einstufung Zentraler Orte in Mecklenburg-Vorpommern nach LRP 2005

ZO-Status	Kriterien für Ausweisung	Zu erfüllender Kriterien
Oberzentrum	70.000 Einwohner in der Gemeinde 300.000 Einwohner im Oberbereich 30.000 SV-Beschäftigte am Arbeitsort 15.000 Einpendler	alle
Mittelzentrum	10.000 Einwohner in der Gemeinde 30.000 Einwohner im Mittelbereich	alle
	4.000 SV-Beschäftigte am Arbeitsort 2.000 Einpendler	1 von 2
Grundzentrum	Städtischer Siedlungskern und in Ländlichen Räumen: 2.000 Einwohner in der Gemeinde in Stadt-Umland-Räumen: 5.000 Einwohner in der Gemeinde	alle
	5.000 Einwohner im Nahbereich 600 SV-Beschäftigte am Arbeitsort 300 Einpendler Bank- oder Sparkassenfiliale Einzelhandelszentralität ärztliche Versorgung	5 von 6

Eigene Darstellung, Quelle: LEP MV (2005), S. 26 f.

Es wurde zudem bereits darauf hingewiesen, dass nur ein geringer Anteil der Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern zentralörtlich eingestuft ist, dort 2013 jedoch fast zwei Drittel der Bevölkerung lebten. Abbildung 50 visualisiert diese Relationen nochmals.

Abbildung 50: Anteil Zentraler Orte an der Gemeindegesamtheit und deren Bevölkerungsanteile 2013

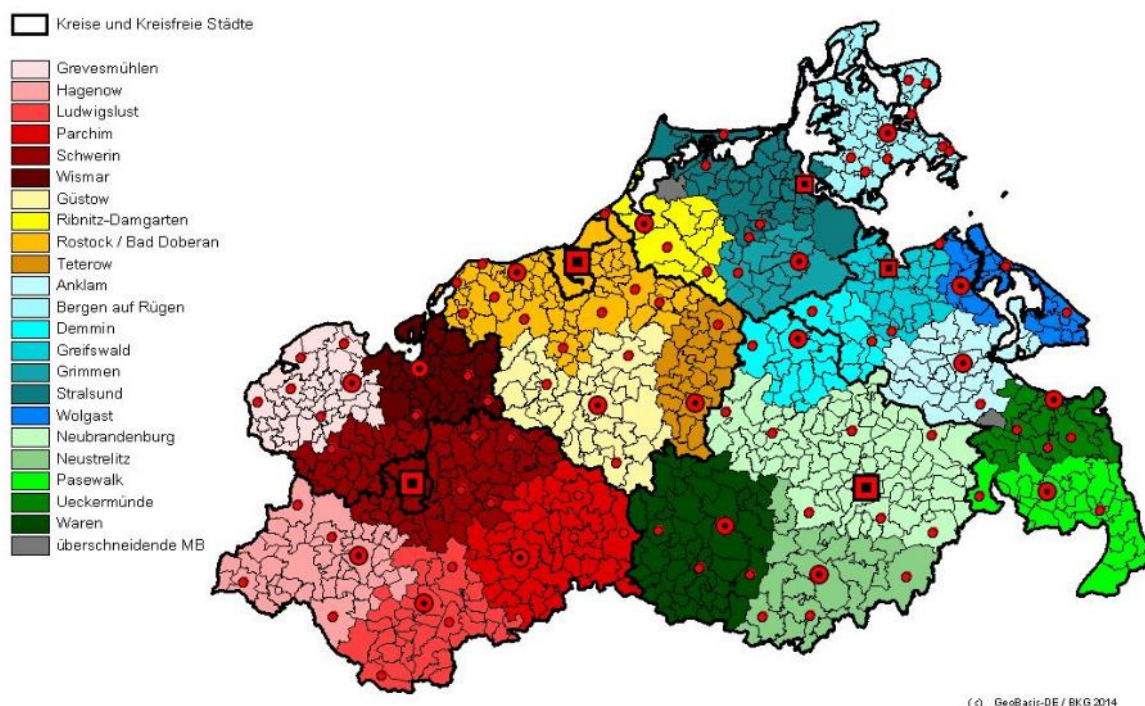
Eigene Darstellung; Datengrundlage: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (2015), Bevölkerung am 31.12. nach Gemeinden und Kreisen.

Die räumliche Verortung der Zentralen Orte sowie deren zugeordnete Ober- und Mittelbereiche zeigt Abbildung 51. Dabei ist ein flächendeckendes Netz Zentraler Orte ausgewiesen, deren räumliches Anordnungsmuster weitestgehend entsprechend der Zentralen-Orte-Theorie entspricht.²³⁸ Jedoch zeigt sich auch, dass besonders die Mittelzentren teilweise in relativer Nähe zueinander liegen, was sich insbesondere in den relativ kleinen und mithin funktional überschneidenden Mittelbereichen

²³⁸ Zentraler Ort höchster Hierarchie im Zentrum, an den Schnittstellen der sich überschneidenden kreisförmigen Reichweiten die Standorte der Zentralen Orte der nächst niederen Hierarchie etc. So ergibt sich eine kreisförmige Anordnung der Zentralen Orte niedriger Stufe um die der höheren Stufe.

zeigt. Dies kann zu Problemen bei der Bereitstellung zentralörtlicher Leistungen führen und ggf. negativ auf die Tragfähigkeiten wirken. Eine entsprechende Prüfung kann jedoch nicht im Rahmen des vorliegenden Gutachtens erfolgen.

Abbildung 51: Zentrale Orte, Ober- und Mittelbereiche nach LRP MV 2005



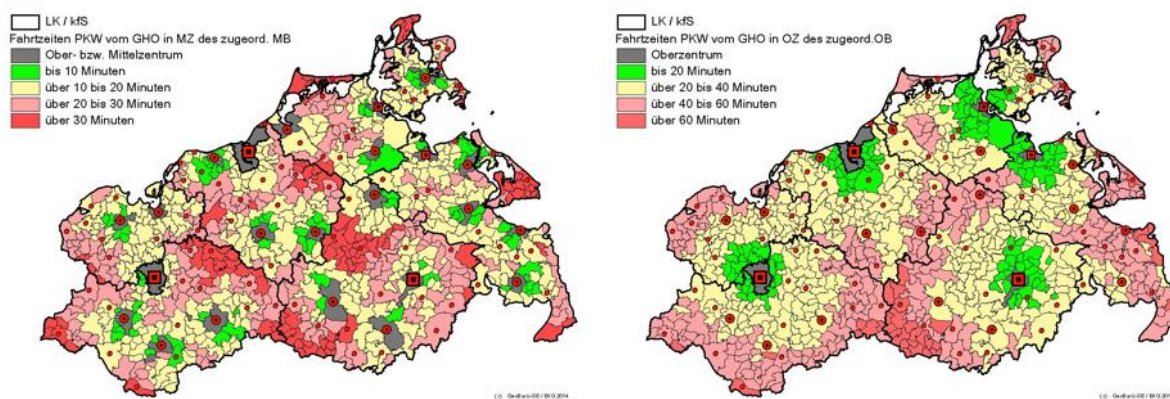
Eigene Darstellung; Kartengrundlage: © GeoBasis-DE/BKG 2014.

Zur Beurteilung der Festlegung der Zentralen Orte wurde zunächst geprüft, ob das zentrale Kriterium Erreichbarkeit gegeben ist. Im LRP 2005²³⁹ werden hierzu selbst keine Schwellenwerte benannt, jedoch wurden in Tabelle 4 Empfehlungen der ARL und des BBSR aufgeführt. Für die Prüfung der Erreichbarkeit sollen jedoch die Erreichbarkeitsstandards nach RIN 2008 verwendet werden, da sich an diesen auch genannte Empfehlungen orientieren. In besagter Richtlinie sollen die Grundzentren von den Wohnstandorten aus innerhalb einer Reisezeit von maximal 20 Minuten mit dem PKW oder maximal 30 Minuten mit dem ÖPNV erreicht werden, die Mittelzentren innerhalb von maximal 30 Minuten (PKW) bzw. 45 Minuten (ÖPNV) und die Oberzentren innerhalb von maximal 60 Minuten (PKW) bzw. 90 Minuten (ÖPNV). Hier muss jedoch zur Prüfung einschränkend erwähnt werden, dass für den ÖPNV keine Daten erhoben werden konnten. Daher wird auf das Gutachten von SCHWARZE/SPIEKERMANN 2013 zurückgegriffen. Weiterhin erfolgte bezogen auf den MIV (PKW) keine Erhebung der Fahrzeiten von den Wohnstandorten. Dies hätte eine Erhebung der Daten für allen Siedlungen auch unterhalb der administrativen Ebene der Gemeinde bedeutet, was weder leistbar noch im Rahmen des Gutachtens zielführend ist. Daher wurde die Erreichbarkeit der Zentralen Orte mit dem PKW vom Gemeindehauptort aus geprüft. Weiterhin erfolgte keine Prüfung für die Erreichbarkeit der Grundzentren, da dies ebenfalls aufgrund der Vielzahl der Grundzentren einen deutlichen Mehraufwand bedeutet hätte. Zudem kann diese geprüft werden, indem der Schwellenwert für die Erreichbarkeit der Mittelzentren des zugeordneten Mittelbereichs mit dem MIV auf den Wert für die Grundzentren geprüft wird. Da die Mittelzentren zugleich die Funktion der Grundzentren wahrnehmen, ist dies ein unkritisches Vorgehen. Die Methode zur Erhebung der Fahrzeit mittels PKW wurde oben bereits benannt. Das Ergebnis der Prüfung zeigt Abbildung 52. Die linke Karte zeigt dabei die Fahrzeit vom Gemeindehauptort in das Mittelzentrum des zugeordneten Mittelbereichs, die rechte Karte jene in das Oberzentrum des zugeordneten Oberbereichs. Es zeigt sich, dass es bezogen auf die Erreichbarkeit der Mittelzentren insbe-

²³⁹ Und ebenfalls nicht im LRP 2016.

sondere bei einigen an der Küste liegenden Gemeinden, an einigen an den Landesgrenzen zu Brandenburg und Niedersachsen gelegenen Gemeinden und den zu den Mittelzentren peripher gelegenen Gemeinden im Landesinneren zur Überschreitung der empfohlenen Standards kommt: Alle dunkelrot eingefärbten Gemeinden weisen eine Fahrtzeit von über 30 Minuten auf. Was hierbei jedoch erwähnt werden muss, ist, dass die Erreichbarkeit der zentralörtlichen Gemeinden nur für bestimmte öffentliche Leistungen von Relevanz ist, insbesondere für Verwaltungsangelegenheiten, Behördengänge etc. Bezogen auf die Erreichbarkeit der Oberzentren zeigt sich ein deutlich positives Bild. Mit Ausnahmen einiger Gemeinden im äußeren Westen des Landkreises Mecklenburgische Seenplatte (dunkelrot eingefärbt), welche mehr als 60 Minuten Fahrtzeit in das entsprechende Oberzentrum benötigen, liegt die Fahrtzeit teilweise deutlich unter dem empfohlenen Wert.

Abbildung 52: Fahrtzeit mit dem PKW in Minuten vom Gemeindehauptort in das Mittelzentrum des zugeordneten Mittelbereichs bzw. Oberzentrum des zugeordneten Oberbereichs 2015



Eigene Darstellung; Datengrundlage: eigene Erhebung der Fahrtzeit mit dem PKW für den zeitlich kürzesten Weg ohne Verkehr auf Basis der Routenplanung mit Google Maps; Kartengrundlage: © GeoBasis-DE/BKG 2014.

Für die Beurteilung der Erreichbarkeit mit dem ÖPNV wird auf besagtes Gutachten von SCHWARZE/SPIEKERMANN zurückgegriffen. In diesem wurde detailliert die Erreichbarkeit der Zentralen Orte aus der Fläche als auch für den öffentlichen Verkehr die Erreichbarkeit der Zentralen Orte untereinander sowie die Erreichbarkeit von Metropolregionen und Oberzentren außerhalb Mecklenburg-Vorpommerns von den Oberzentren aus analysiert. Wenngleich sich die Untersuchung auf das Jahr 2013 bezieht und insbesondere im ÖPNV regelmäßig Angebotsanpassungen erfolgen, so kann für Mecklenburg-Vorpommern als ein dünn besiedeltes Flächenland - insbesondere aufgrund des Schülerverkehrs als kommunale Pflichtaufgabe - vermutet werden, dass das bereits weitmaschige ÖPNV-Netz nicht weiter ausgedünnt werden kann. Möglicherweise haben sich seit Erstellung des verwendeten Gutachtens jedoch die Taktzeit und Anzahl der Fahrten geändert.

Das Gutachten von SCHWARZE/SPIEKERMANN zeigt die deutlichen Qualitätsunterschiede zwischen den größeren, eher urban geprägten Gemeinden (meist Ober- und Mittelzentren) und den kleinen, ländlichen Gemeinden, i. d. R. nichtzentrale Gemeinden. „Das dichteste ÖV-Angebot besteht in den größeren Städten. Die höchste Bedienfrequenz ist werktags zur morgendlichen Spitzenstunde vorzufinden. In Randzeiten sowie am Wochenende ist das ÖV-Angebot insbesondere in der Fläche stark ausgedünnt.“²⁴⁰ Sie kommen zu der Einschätzung, dass die Erreichbarkeit der ZO mit dem öffentlichen Verkehr zumindest in der morgendlichen Hauptverkehrszeit an Werktagen „(...) für ein dünn besiedeltes Flächenland wie Mecklenburg-Vorpommern weitgehend in Ordnung [ist]. In den Randstunden und insbesondere an Wochenenden sind kleine, ländliche Gemeinden allerdings nicht erschlossen.“²⁴¹ Auch die Erreichbarkeit der ZO mit dem ÖPNV untereinander ist auf Basis der RIN 2008 insgesamt als gut zu bewerten. Dies gilt sowohl für die Verbindungen zwischen den Oberzentren, zwischen Mittelzentren

²⁴⁰ Schwarze/Spiekermann (2013), S. 61.

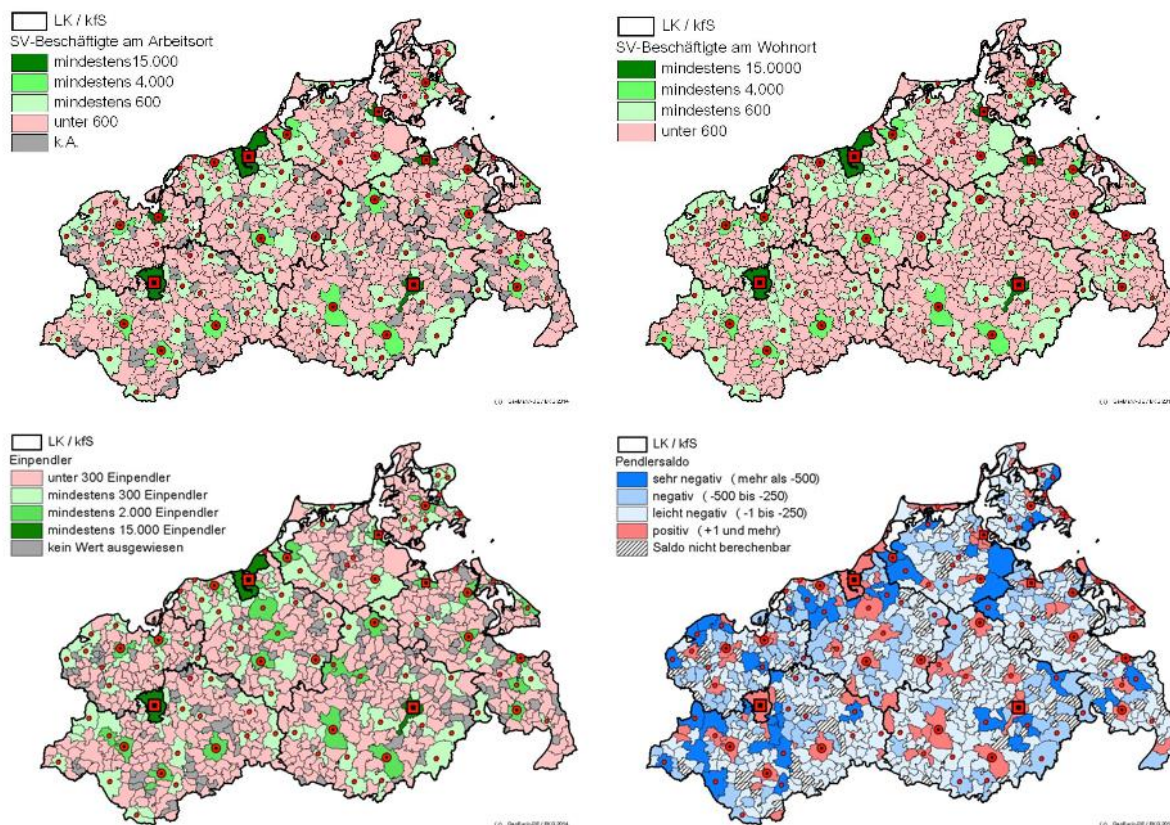
²⁴¹ Ebenda.

und Oberzentren als auch zwischen den Mittelzentren. Die Verbindungen zwischen den Mittelzentren weisen jedoch Schwächen zwischen weiter auseinander liegenden Mittelzentren auf.²⁴²

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Erreichbarkeit der Zentralen Orte untereinander kein signifikantes Problem darstellt. Die Bedienung der ZO mit dem ÖPNV aus der Fläche ist hingegen eher problematisch. Hier bestehen besonders in Randzeiten und am Wochenende größere Erreichbarkeitsdefizite, sodass der ÖPNV zu diesen Zeiten keine zufriedenstellende Alternative zum MIV (Fahrt mit dem PKW) darstellt. In Kombination der unterschiedlichen Verkehrsmittel (Modal Split) sind die ZO jedoch hinreichend erreichbar. Eine Änderung des Netzes der ZO erscheint auf Basis einer Verbesserung deren Erreichbarkeit nicht zielführend.

Als letzter Punkt der Prüfung der Funktionserfüllung gemäß Vorgaben des LRP 2005 sollen kurz die Kennzahlen zur Arbeitsmarktzentralität betrachtet werden. Diese ist prägend für die Verkehrsinfrastruktur, aber auch für den Umstand, dass eine Vielzahl kommunaler Leistungen der technischen und sozialen Infrastruktur an Werktagen für deutlich mehr Nutzer als die eigene Einwohnerzahl bereitgestellt werden. In Tabelle 5 wurde bereits aufgeführt, dass nur die Landesplanung Mecklenburg-Vorpommerns arbeitsmarktbezogene Kennzahlen für die Ausweisung Zentraler Orte vorgibt. Diese sollen je nach Zentralitätsstufe über eine Mindestzahl an Beschäftigten (SV-Beschäftigte am Arbeitsort) und Einpendlern verfügen. Abbildung 53 zeigt die SV-Beschäftigten am Arbeitsort (oben links), im Vergleich dazu die SV-Beschäftigten am Wohnort (oben rechts), die Einpendler (unten links) und das Pendlersaldo (unten rechts). Bezogen auf die SV-Beschäftigten am Arbeitsort ist für 2013 erkennbar, dass die vorgegebenen Richtwerte gemäß LRP 2005 von allen Ober- und Mittelzentren erfüllt werden. Jedoch erfüllen 12 Grundzentren den vorgegebenen Wert nicht. Würden die SV-Beschäftigten am Wohnort berücksichtigt - folglich zu den am Wohnort gemeldeten Arbeitnehmern die Auspendler addiert - zeigt sich das Bild in der Karte oben links. Bis auf ein Grundzentrum würden alle Zentralen Orte dann das Kriterium Beschäftigte erfüllen. Bezogen auf das zweite festgeschriebene arbeitsmarktbezogene Ausweiskriterium (Einpendler) zeigt sich, dass mit Stand 2013 alle Zentralen Orte die Vorgaben erfüllen (Karte unten links). Würde der Pendlersaldo als weitere Kennzahl für die Arbeitsplatzzentralität verwendet und entsprechend der in Tabelle 3 aufgeführten Einrichtungsparameter für die Mittel- und Oberzentren ein abgestufter positiver Saldo als Kriterium herangezogen, dann würden mit Datenstand 2013 alle Ober- und Mittelzentren und sogar eine Vielzahl der Grundzentren als regional bedeutende Arbeitsorte deklariert werden können (Karte unten rechts). Unter Berücksichtigung, dass Beschäftigte und Pendler keine statischen Größen sind, kann folglich die Arbeitsmarktzentralität der Zentrale Orte bestätigt werden.

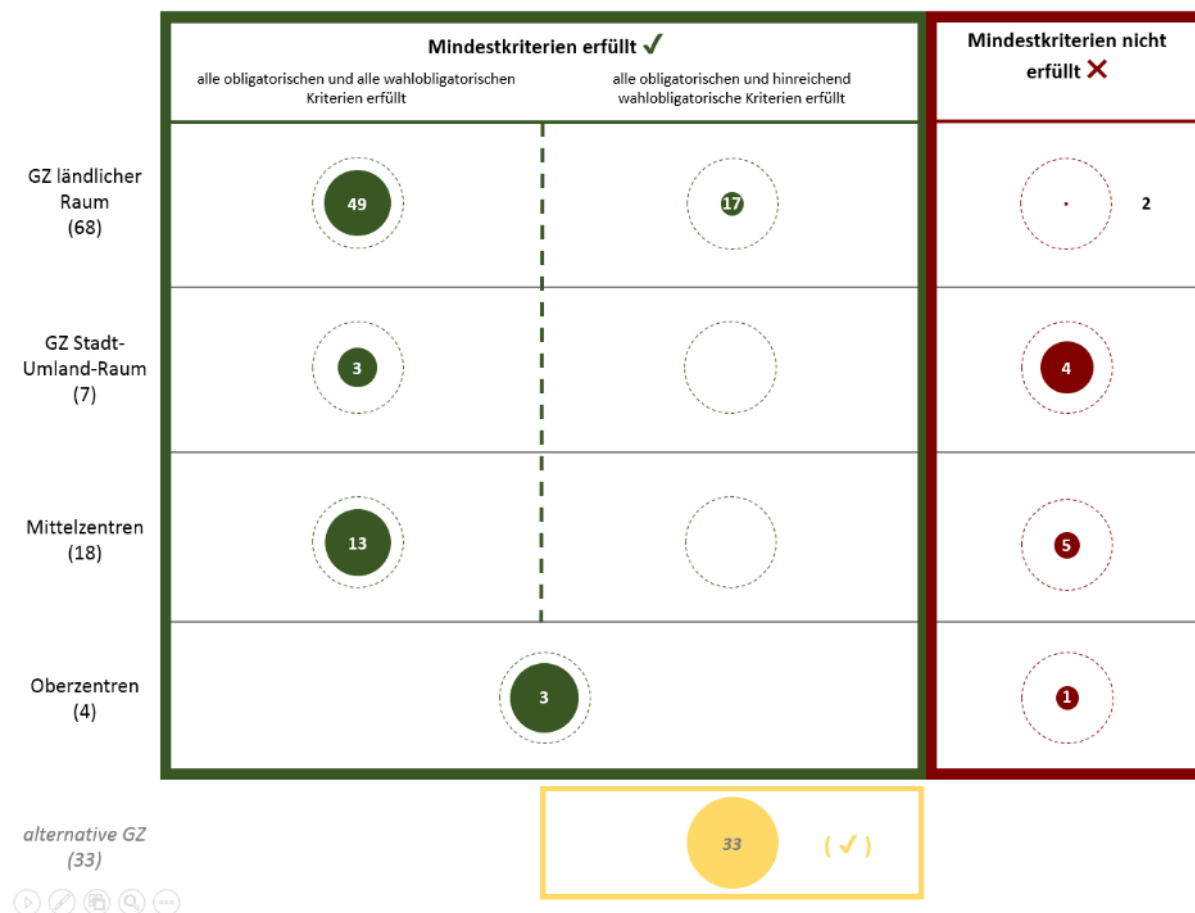
²⁴² Vgl. ebenda, S. 62.

Abbildung 53: Beschäftigte, Einpendler und Pendlersaldo nach Gemeinden 2013

Eigene Darstellung; Datengrundlage: Bundesagentur für Arbeit (2015): Beschäftigungsstatistik, Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Wohn- und Arbeitsort mit Pendlerdaten Stand 30.06.2014; Kartengrundlage: © GeoBasis-DE/BKG 2014.

Abschließend soll entsprechend der Anwendung aller Ausweisungskriterien sowie der Einhaltung der Vorgaben zur Kriterienerfüllung nach LRP geprüft werden, ob formal mit Datenstand 2013 die Zentralen Orte ihren Status erfüllen. Alternativ erfolgte diese Prüfung auch nach Anwendung der Empfehlungen für die Einwohnerzahl der Zentralen Orte und deren Verflechtungsbereiche nach ARL und BBSR. Abbildung 54 gibt zunächst das Ergebnis der Prüfung nach LRP 2005 wieder. Demnach erfüllt bezogen auf die Oberzentren das OZ Neubrandenburg formal nicht alle vorgegebenen Kriterien. Es müsste eine Tragfähigkeitslücke konstatiert werden. Bezogen auf die Mittelzentren erfüllen 5 der 18 diese Kriterien nicht. Dabei handelt es sich um die MZ Anklam, Grimmen, Ueckermünde, Parchim und Teterow. Relativ kritisch ist die Festlegung von Grundzentren im Stadt-Umland-Raum. Hier erfüllen vier von sieben Gemeinden die vorgegebenen Kriterien nicht. Von den 68 Grundzentren im ländlichen Raum erfüllen fast alle ausgewiesenen Gemeinden die Kriterien nach LRP. Auf nur zwei Gemeinden trifft dies nicht zu. Insgesamt würden die Grundzentren Bad Kleinen, Bad Sülze, Krakow am See, Neubukow, Samtens und Schöneberg nach Bevölkerungs- und Beschäftigungsstand 2013 die Tragfähigkeitskriterien nicht erfüllen. Rein nach Ausweisungskriterien wären zudem 33 Gemeinden denkbar, welche als alternative Grundzentren in Frage kämen. Hier wurde jedoch nicht weiter geprüft, ob diese dann tatsächlich bessere Alternativen darstellen würden, da sich diese zum Großteil in direkter Nachbarschaft zu bestehenden Grundzentren oder in räumlicher Nähe zu den Zentralen Orten der nächsthöheren Stufen befinden und mithin die Gewährleistung der Daseinsvorsorge in der Fläche nicht verbessern würden.

Abbildung 54: Erfüllungsgrad der Kriterien zur Ausweisung Zentraler Orte nach LRP 2005



Eigene Darstellung.

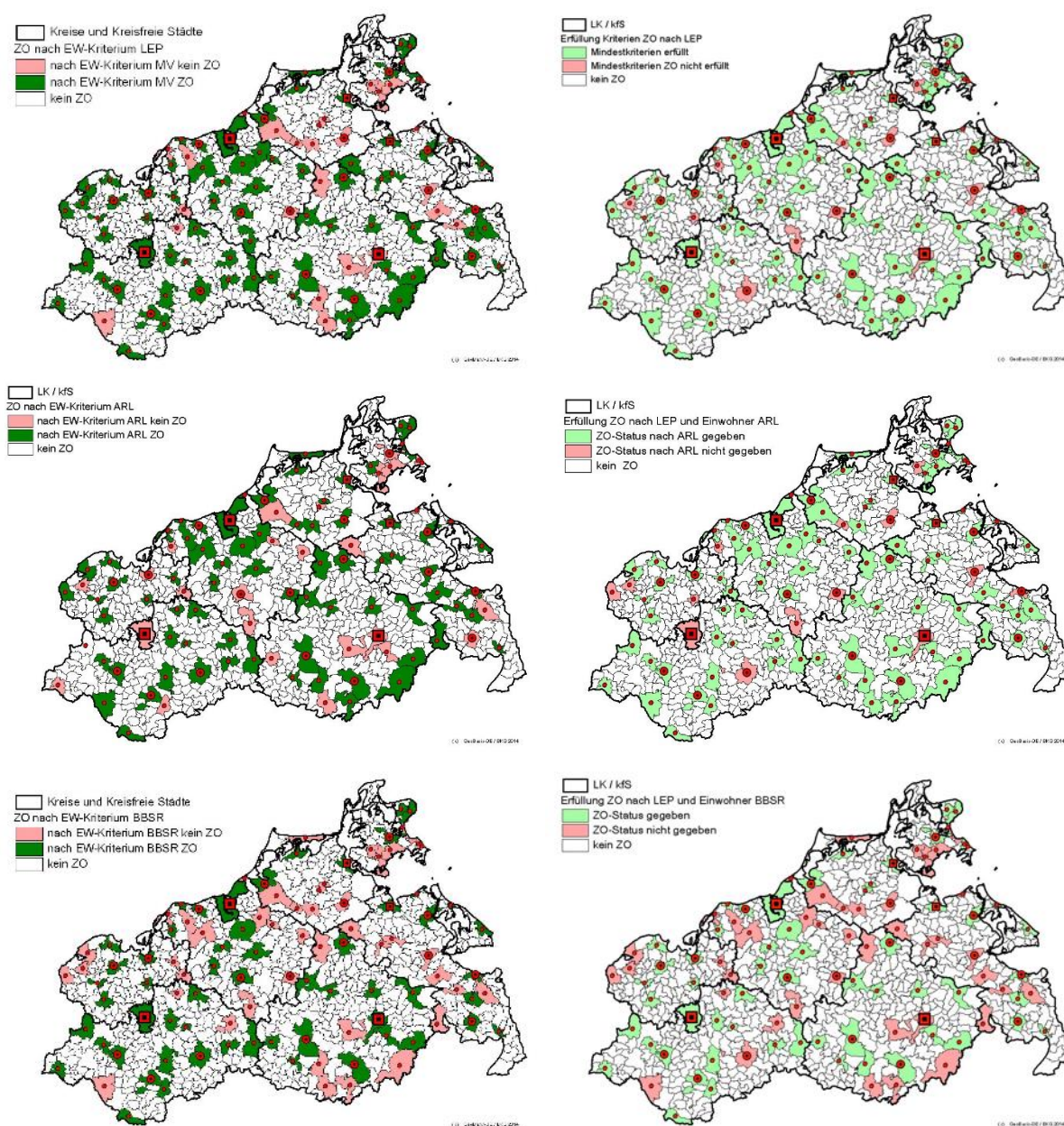
Wie bereits mehrfach angedeutet, ist hierfür v. a. die Nichterfüllung der Mindesteinwohnerzahlen als obligatorisches Kriterium ursächlich. Die Bedeutung insbesondere der Einwohnerzahl als zwingendes Ausweisungskriterium verdeutlicht Abbildung 55. Die linken Karten zeigen dabei die Einstufung als Zentraler Ort allein bewertet an den Kriterien Einwohnerzahl in der Gemeinde und Einwohnerzahl im Ober-/Mittel-/ bzw. Nahbereich. Bereits die Anwendung der an den Verhältnissen in Mecklenburg-Vorpommern orientierten Ausweisungskriterien des LRP 2005 - wenngleich zum Zeitpunkt der Planerstellung die Kriterienabgrenzung auf Basis der Einwohnerzahlen des Jahres 2002 erfolgte - ergäbe, dass hier ein Oberzentrum, zwei Mittelzentren sowie 19 der 75 Grundzentren keinen zentralörtlichen Status erhalten dürften (Karte oben links). Würden die deutlich höheren Einwohnerschwellenwerte der ARL verwendet, dann würden lediglich das Oberzentrum Rostock und das gemeinsame Oberzentrum Greifswald-Stralsund- als Summe der Einwohnerzahl beider Städte - die Mindesteinwohnerzahl von 100.000 Einwohnern erreichen. Bezogen auf die Mittelzentren würden 14 der 18 ihren Status erhalten und 55 der 75 Grundzentren. Viele zentralörtliche Gemeinden würden unter Zugrundelegung der Einwohnerkriterien des BBSR ihren Status verlieren (Karte unten links). Ursächlich ist hier auch, dass das BBSR im Sinne der funktionsräumlichen Verflechtung nur für die Einwohnerzahlen der Verflechtungsbereiche (Ober-/Mittel- und Nahbereich) Mindesteinwohnerzahlen verwendet. Aufgrund der bereits beschriebenen Situation der sich teilweise überschneidenden Verflechtungsbereiche der Zentralen Orte ist dieses Ergebnis nicht verwunderlich. Demnach würde der Status aller Oberzentren, der von 15 der 18 Mittelzentren und der von 38 der 75 Grundzentren nach dieser Nomenklatur erfüllt werden. Eine Abgrenzung der Zentralen Orte nach der Einwohnerzahl der Verflechtungsbereiche träfe in Mecklenburg-Vorpommern folglich insbesondere die Grundzentren. Etwa die Hälfte würde ihren Status verlieren. Dies deutet auf eine problematische Abgrenzung der Nahbereiche hin.

Werden neben den Einwohnerrichtwerten nach ARL und BBSR auch die übrigen Kriterien des LRP 2005 zur Prüfung des zentralörtlichen Status hinzugenommen, dann ergibt sich die in der mittleren und

unteren rechten Karte der Abbildung 55 dargestellte Situation. Nach Abgrenzung Einwohnerzahlen ARL sowie BBSR und übrigen Kriterien LRP 2005 würden sich in etwa das gleiche Bild zeigen wie bereits bei Betrachtung nur der Einwohnerzahlen (linke Karten). Dies verdeutlicht ebenfalls die hohe Relevanz des Kriteriums Einwohnerzahl.

Infolge der Novellierung des Landesraumentwicklungsprogramms 2016 wurden, wie bereits dargestellt, die Kriterien zur Tragfähigkeit durch Orientierungswerte ersetzt und auf Festlegungen für die Oberzentren ganz verzichtet. Daher dürfte nach nun aktuellem LRP insbesondere für die Grundzentren zumindest die Erfüllung der Vorgaben zur Mindesteinwohnerzahl gegeben sein.

Abbildung 55: Ergebnis Prüfung der Erfüllung der ZO-Kriterien gemäß Vorgaben nur zur Einwohnerzahl LRP MV 2005 und nach Empfehlung von ARL und BBSR (linke Abbildungen) sowie sämtlicher Vorgaben LRP MV 2005 und Empfehlungen Einwohnerzahlen nach ARL und BBSR (rechte Abbildungen)

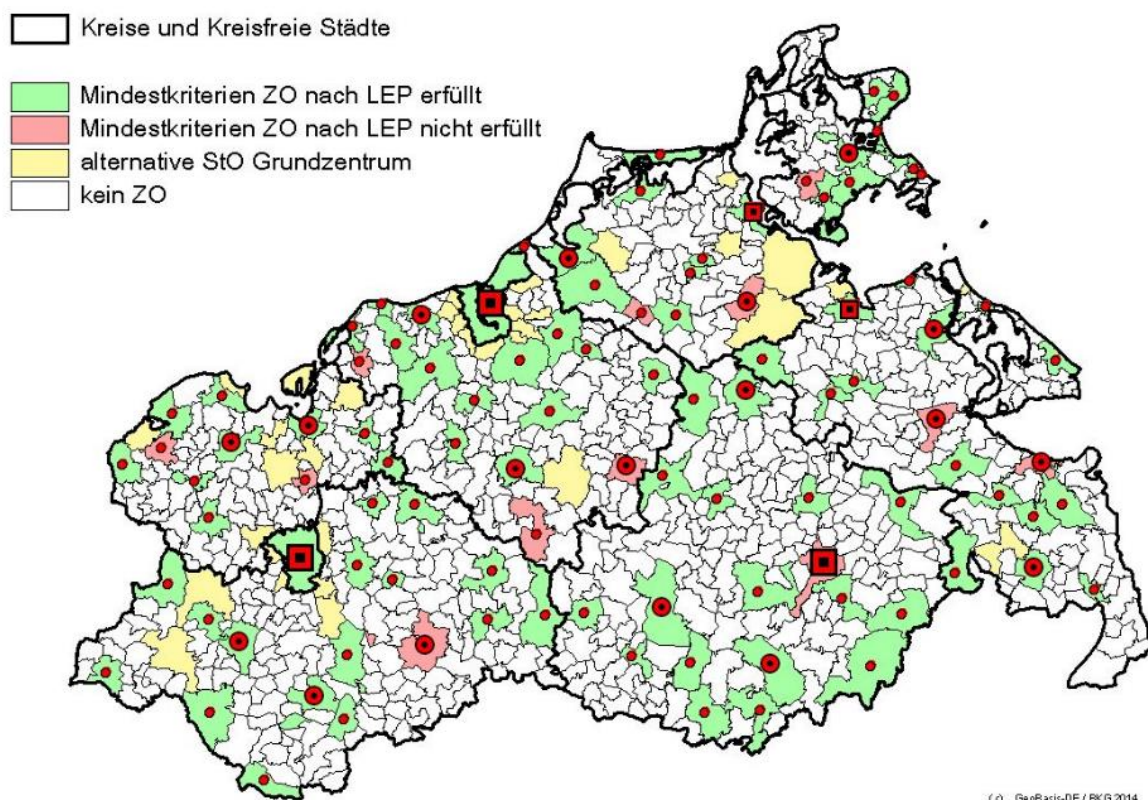


Eigene Darstellung; Kartengrundlage: © GeoBasis-DE/BKG 2014.

Zugleich wurden mögliche Alternativen zu den ausgewiesenen Zentralen Orten geprüft. Hier kann jedoch infolge fehlender alternativer Verflechtungsbereiche nur die Einwohnerzahlen der Gemeinden sowie die SV-Beschäftigten am Arbeitsort und die Anzahl der Einpendler geprüft werden. Dabei musste

die Einwohnerzahl zwingend und eine der Kennzahlen SV-Beschäftigte oder Einpendler erfüllt werden. Infolge der Kriterien Einwohnerzahl im Zentralen Ort und Einwohner im Ober- bzw. Mittelbereich existieren faktisch keine ernsthaften Alternativen für die Festlegung anderer Ober- und Mittelzentren. Für die grundzentralen Orte wären hingegen 33 alternative Standorte denkbar. Die nachfolgende Abbildung 56 zeigt diese Alternativen. Jedoch zeigt sich bei der räumlichen Lage, dass diese nicht zu einer Verbesserung des grundzentralen Netzes im Sinne einer Sicherstellung der Grundversorgung in der Fläche beitragen können, da es sich i. d. R. um Umlandgemeinden der Oberzentren bzw. um Nachbargemeinden aktueller Grundzentren handelt. Andererseits scheint bei nur 6 Grundzentren, welche die Mindestkriterien für Ausweisung nicht erfüllen, eine umfassende Neuorientierung nicht angemessen.

Abbildung 56: Mögliche alternative Grundzentren



Eigene Darstellung; Kartengrundlage: © GeoBasis-DE/BKG 2014.

Schließlich wurde geprüft, in welchem Umfang die Zentralen Orte ihre Versorgungsfunktion als Standorte eines vielfältigen Leistungsangebots erfüllen. Dazu wurden in Anlehnung an die Empfehlung der ARL (vgl. Tabelle 3) Ausstattungskriterien definiert, für welche einerseits relativ einfach Daten erhoben werden konnten und welche andererseits das Aufgabenspektrum möglichst adäquat abbilden. Tabelle 9 zeigt die verwendeten Kriterien. Dabei wurden 20 Kriterien ausgewählt, von denen die Oberzentren 18, die Mittelzentren 15 und die Grundzentren 10 erfüllen sollten. Die Anbindung an den Fernverkehr wurde dabei anhand von ICE-, IC- und EC-Haltepunkten sowie der Bedienung definiert. Die Oberzentren sollten dabei mehrere ICE-Halte sowie eine IC-/EC-Bedienung im 2-Stunden-Takt aufweisen, die Mittelzentren eine IC-/EC-Bedienung im 2-Stunden-Takt. Für das Dienstleistungs- und Einzelhandelsangebot wurde behelfsweise auf gemeldete Unternehmen nach Wirtschaftszweigen gemäß WZ 08²⁴³ zurückgegriffen. Wenngleich dies eine relativ hoch aggregierte Ebene darstellt. Spezialisierte Dienstleistungsunternehmen sind dabei in der Gemeinde gemeldete Unternehmen der Wirtschaftszweige K und M nach WZ 08. Das spezialisierte Einzelhandels- und Dienstleistungsangebot wurde anhand der Anzahl der gemeldeten Unternehmen der Wirtschaftszweige G, I, J, L, N und S

²⁴³ Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2008): Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008.

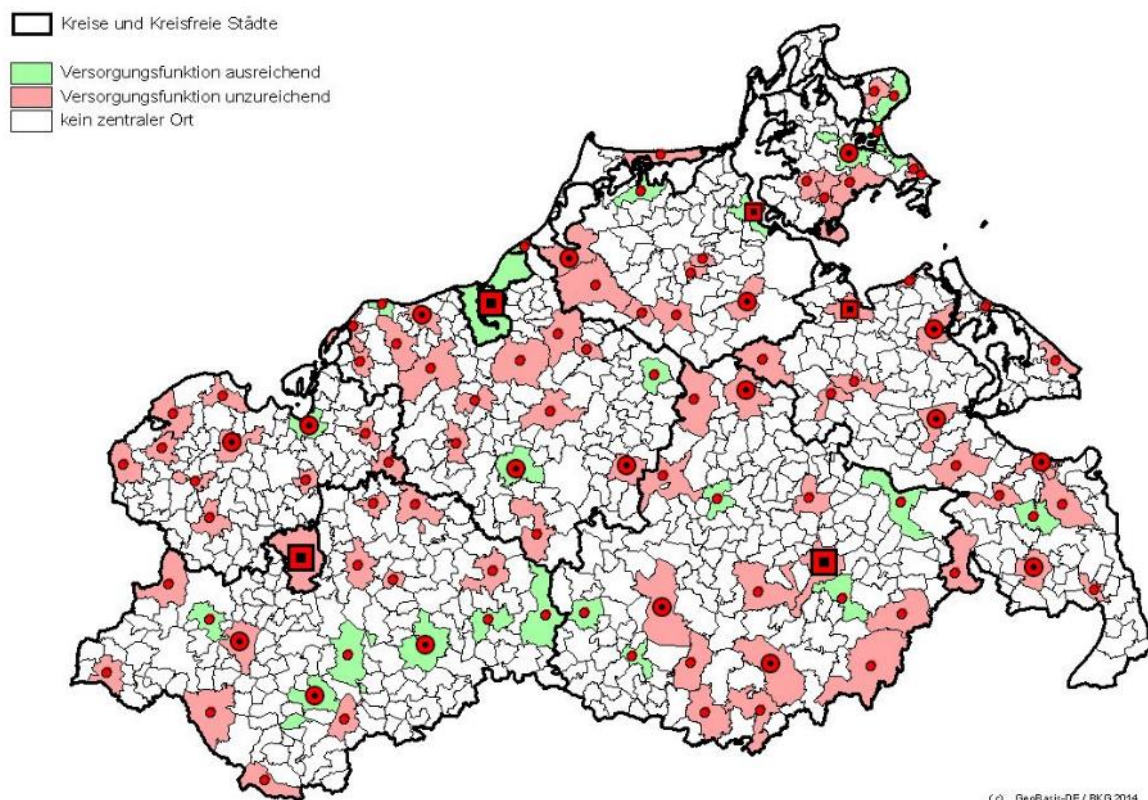
definiert. Die Grundzentren sollten nach ALR zudem über basale Kommunikationsdienste verfügen: Hierfür wurden das Vorhandensein von Unternehmen der Wirtschaftszweige G oder I verwendet.

Tabelle 9: Einrichtungen zur Erfüllung der Versorgungsfunktion Zentrale Orte (nicht abschließend, zusätzlich zu formalen Kriterien nach LRP MV 2005)

Ausstattung	OZ	MZ	GZ
1. Anbindung Fernverkehr (Bahn, Flughafen)	x	x	
2. Verwaltungssitz	x	x	x
3. Sitz von übergeordneten Behörden, Ämter etc. (Bundes-/ Landesämter etc.)	x	x	
4. Polizeistation (ohne Kriminalkommissariate)	x	x	x
5. Rechtspflege (Gerichte div. Instanzen)	x	x	
6. öffentliche Bibliothek	x	x	x
7. Ärztliche bzw. Gesundheitsversorgung (station. Einrichtung Kranken-/Altenpflege etc.)	x	x	x
8. Anerkannte Schuldnerberatungsstellen nach § 305 Abs. 1 Nr. 1 Insolvenzordnung MV	x	x	
9. Bankfiliale/Kreditinstitute	x	x	x
10. Kultureinrichtungen (Theater, Oper, Kino, Museen etc.)	x	x	x
11. Hochschule	x		
12. Gymnasien	x	x	
13. Berufsschule	x	x	
14. Real- / Mittelschule	x	x	x
15. Grundschule	x	x	x
16. Kindertageseinrichtung	x	x	x
17. spezialisierte Dienstleistungsunternehmen	x		
18. breites Einzelhandels- und Dienstleistungsangebot	x	x	
19. Einzelhandelsgrundversorgung			x
20. Kommunikations-/Informationsunternehmen			(x)

Eigene Darstellung; Auswahl erfolgte anhand verfügbarer Daten außerhalb der amtlichen Statistik, Kriterien zur Ausweisung Zentraler Orte rechtlich nicht bindend.

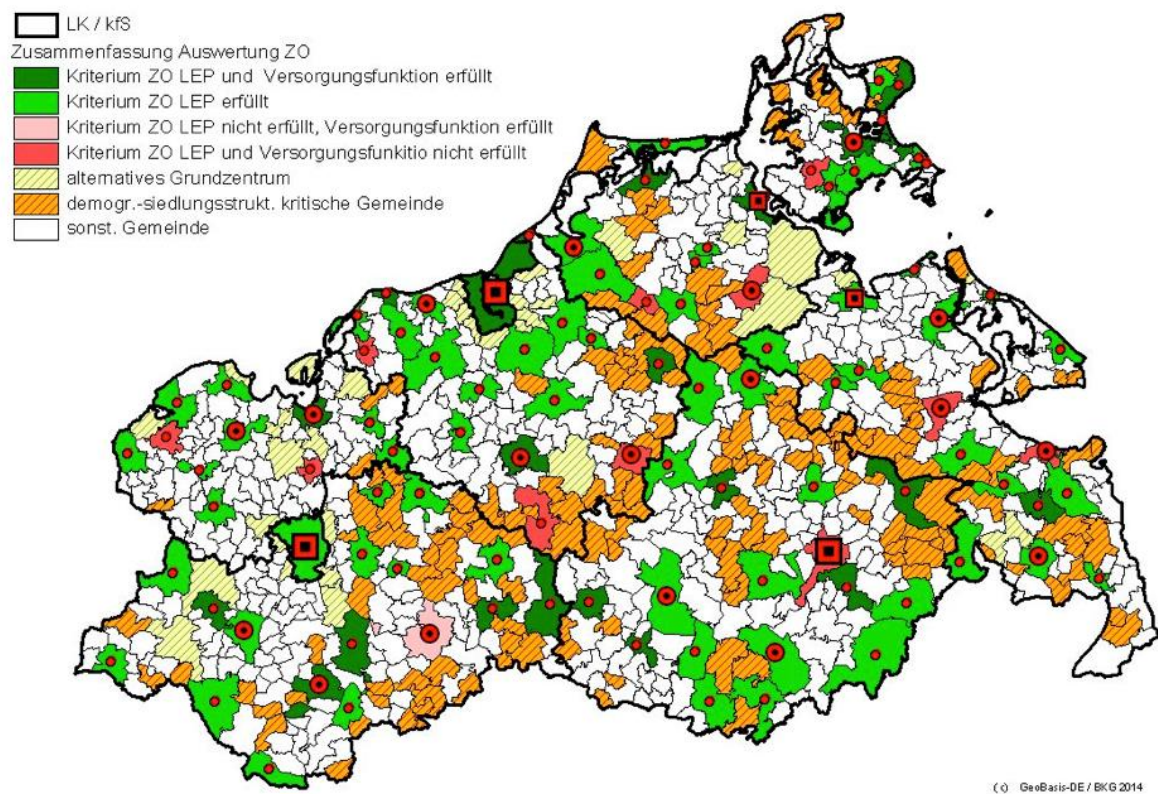
Abbildung 57 zeigt das Ergebnis der Prüfung. Vorab ist anzumerken, dass eine sehr rigide Kriterienerfüllung zugrunde gelegt wurde. Insbesondere die Verkehrsanbindung wirkte sich dabei deutlich negativ auf den Status der ober- und mittelzentralen Orte aus. Demnach erfüllen nur sehr wenige ZO ihre Versorgungsfunktion im Sinne eines breiten Versorgungsangebotes und einer überregionalen Verkehrserschließung. Jedoch wird auch ersichtlich, dass globale Kriterien, wie sie hier verwendet wurden, nicht zielführend auf die Verhältnisse in Mecklenburg-Vorpommern angewendet werden können. Mithin liefert das Ergebnis dieser überschlägigen Prüfung jedoch ein Argument dafür, dass für die Diskussion zur Ausweisung Zentraler Orte landes- und regionalspezifische Kriterien und Standards verwendet werden sollten, welche sich insbesondere an den spezifischen Raum-, Siedlungs- und Bevölkerungsstruktur sowie deren voraussichtlichen Entwicklungspfaden orientieren.

Abbildung 57: Erfüllung weiterer Versorgungsfunktionen der Zentralen Orte

Eigene Darstellung; Datengrundlage: DB Fernverkehr AG/DB Netz AG (2015): ICE-Netz 2015, EC-/IC-Netz 2015; DB Regio AG, Regio Nordost (2014): Liniennetz des Regionalverkehrs Mecklenburg-Vorpommern; Landespolizei Mecklenburg-Vorpommern (2015); Justizministerium Mecklenburg-Vorpommern/Präsident des Oberlandesgerichts MV (2015); Staatskanzlei des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2015): Anerkannte Schuldnerberatungsstellen Stand 2011; DSGV (2015); PLANET IC GmbH/Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur Mecklenburg-Vorpommern/Landesfilmzentrum MV (2015); Museumsverband in Mecklenburg-Vorpommern e. V. (2015); Staatskanzlei des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2015): Krankenhausplan 2012; Staatskanzlei des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2015): Pflegeeinrichtungen 2015; Staatskanzlei des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2015): Universitäten und Hochschulen in MV; Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (2015): Verzeichnis der allgemein bildenden und beruflichen Schulen in Mecklenburg-Vorpommern Schuljahr 2014/15; Statistisches Amt MV (2014): Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege in Mecklenburg-Vorpommern; Ministerium für Inneres und für Sport Mecklenburg-Vorpommern (2014): Unternehmensregister - in 2012 aktive Unternehmen nach Wirtschaftsabschnitten; Kartengrundlage: © GeoBasis-DE/BKG 2014.

Zusammenfassend zeigt Abbildung 58 das Ergebnis der Prüfung des ZOS. Insgesamt kann das gegebene zentralörtliche System als angemessen und aufgabenerfüllungsorientiert im Sinne einer möglichst flächenhaften Versorgung mit Leistungen der Daseinsvorsorge angesehen werden. Zwar gerät insbesondere die grundzentrale Stufe besonders unter Druck, jedoch würde eine weitere Ausdünnung insbesondere des grundzentralen Netzes oder eine alternative Festlegung mit hoher Wahrscheinlichkeit deutlich negative Folgen haben. Soll die Netzdichte des bestehenden ZOS erhalten bleiben, so zeigen sich kaum Alternativen zum gegenwärtigen System. Bereits gegenwärtig befinden sich in der Nähe der Grundzentren als kritisch einzustufende Gemeinden, was bei einer Netzausdünnung zu noch größeren negativen Folgen führen könnte. Diese könnten daher auch keine zentralörtlichen Funktionen wahrnehmen. Mögliche Alternativen befinden sich überwiegend im Umland der Oberzentren oder in unmittelbarer Nähe zu bestehenden Grundzentren. Diese würden ebenfalls nicht zu einer nachhaltigen Verbesserung des ZOS beitragen. Daher ist wo möglich über eine Anpassung von Mindeststandards nachzudenken oder über die Ablösung der Grundzentren als einzelner Standort des durch zentralörtliche Funktionsräume, welche Zentrale Orte nicht mehr pauschal gemeindebezogen festlegt, sondern räumlich differenziert und gebietsbezogen. Dazu bedürfte es aber einerseits einer festen Verankerung des Kooperationsprinzips, andererseits wären dann auch alternative Mobilitätsangebote erforderlich.

Abbildung 58: Zusammenfassende Darstellung Prüfung ZOS



Eigene Darstellung; Kartengrundlage: © GeoBasis-DE/BKG 2014.

1.7 EXKURS: STADT-UMLAND-RÄUME - THEORETISCHES KONZEPT UND PRAXISBEZOGENE ABGRENZUNGSPROBLEMATIK

1.7.1 ÜBERBLICK ZU RAUMWISSENSCHAFTLICHEN THEORIEN DER STADT-UMLAND-RÄUME

Stadt-Umland-Beziehungen entstanden bereits mit der Entwicklung der Städte. Durch entsprechende Privilegien gegenüber dem ländlichen Raum entwickelten sich die Städte zu Zentren des Handels und Gewerbes, aber auch der Verwaltung. Mit dem Wachsen ihrer zentralen Funktionen entwickelten sich auch immer stärkere funktionale Verflechtungen und Abhängigkeiten mit deren Umland. Insbesondere mit der Industrialisierung und der damit verbundenen Verstädterung ergab sich zunächst allein aus dem unmittelbaren Siedlungswachstum heraus die Notwendigkeit der Steuerung dieser Entwicklung auch über das eigentliche Gemeindegebiet bzw. die traditionellen Stadtgrenzen hinaus.²⁴⁴ Mit der fortschreitenden Urbanisierung wuchsen auch die funktionalen Verflechtungen der (Groß-)Städte mit ihrem Umland. Es bildeten sich zudem spezifische Funktionen heraus. „Pendlerströme, Zulieferverflechtungen, Absatzwege und das wachsende Interesse der Großstadtbevölkerung an stadtnaher Erholung (...) erforderten integrierte überfachliche und übergemeindliche Lösungen, welche nicht durch Eingemeindungen erzielbar waren.“²⁴⁵ Demzufolge wandelte sich auch die wissenschaftliche Betrachtung der Stadt-Umland-Prozesse. Wurden diese Prozesse bzw. Beziehungen im Zuge der Industrialisierung und des damit verbundenen Wachstums der Städte in das Umland noch hierarchisch im Sinne eines Abhängigkeitsverhältnisses betrachtet und daraus resultierende strukturellen Veränderungen noch durch Eingemeindungen „gelöst“,²⁴⁶ so werden diese gegenwärtig im Sinne von Netzwerkgefügen mit vielfachen Austauschbeziehungen betrachtet. „Die zumindest für monozentrische Verdichtungsräume lange dominierenden eindimensionalen und stark hierarchisch geprägten Kernstadt-Umland-Beziehungen sind zunehmend abgelöst worden durch ein differenziertes funktionales System unterschiedlich begabter und sich tendenziell spezialisierender Kommunen bzw. Teilräume.“²⁴⁷

Grundsätzlich erfüllen Städte und ihr Umland die grundlegenden Daseinsgrundfunktionen. Diese können dabei definiert werden als „(...) grundlegende menschliche Daseinsäußerung bzw. Aktivität, die allen sozialen Schichten immanent, räumlich und zeitlich meßbar ist und sich raumwirksam ausprägt.“²⁴⁸ Dabei können diese Funktionen je nach Kulturkreis und Epoche unterschiedlich ausgeprägt sein. Gegenwärtig gelten bezogen auf den westlichen Kulturkreis Arbeiten, Wohnen, Versorgen, Erholen und Bilden als Grunddaseinsfunktionen, mitunter wird noch „in Gemeinschaft leben“ als weitere, separate Grunddaseinsfunktion benannt.²⁴⁹ Diese werden durch Verkehr und Telekommunikation ermöglicht. Stadt-Umland-Räume müssten demnach den Interaktionsraum dieser Daseinsgrundfunktionen abbilden. Folglich muss der Stadt-Umland-Raum theoriegeleitet jenen physischen Raum umfassen, in welchem alle Interaktionen und funktionalen Verflechtungen zwischen einer Kernstadt und deren Umland stattfinden und sich in raumbildenden Prozessen niederschlagen. Hier lässt sich bereits eine grundlegende Schwierigkeit bezogen auf die Abgrenzung erahnen: Um exakt entsprechende Räume abgrenzen zu können, müssten neben dem rein physischen Aktionsraum auch jene Räume hinzugerechnet werden, mit welchen nichtphysische Interaktionen stattfinden, wie bspw. Finanz- oder Warenströme. Insbesondere im Zeitalter der Globalisierung und Digitalisierung ist hier eine physische Abgrenzung äußerst schwierig.

Indes wurden basierend auf diesen Daseinsgrundfunktionen in den raumwissenschaftlichen Forschungen entsprechende Theorien zur Interaktion der Städte und des Umlands aufgestellt, welche aber jeweils nur einen Teil der Daseinsgrundfunktionen umfassen. Hier können insbesondere die Raumwirtschaftstheorien und die Raumordnungs- bzw. Raumplanungstheorien benannt werden. Diese sind nicht

²⁴⁴ Vgl. Bodenschatz/Kegler (2005), S. 1096 f.

²⁴⁵ Ebenda, S. 1097.

²⁴⁶ Vgl. Beier/Matern (2007), S. 1 und Prieb (2005), S. 1097.

²⁴⁷ Proeb (2005), S. 1099.

²⁴⁸ Leser (2011).

²⁴⁹ Vgl. ebenda.

immer strikt voneinander zu trennen, da mithin eine Fragestellung aus unterschiedlichen Perspektiven betrachtet wird (bspw. CHRISTALLERS Theorie der Zentralen Orte). Jedoch basieren insbesondere auf diesen die geläufigen Methoden der Raumabgrenzung bzw. Raumtypisierung. Dabei bezieht sich die grundlegende Fragestellung der Raumwirtschaftstheorie auf die Verteilung der Menschen und ihrer Aktivitäten im Raum,²⁵⁰ die Theorie der Raumordnung bzw. Raumplanung befasst sich hingegen mit der angestrebten Ordnung und Entwicklung des Gesamtstaats bzw. dessen Teilräume zur Gewährleistung einer dauerhaften und nachhaltigen Nutzung des Lebensraumes. Dabei gilt es, entsprechende Raumnutzungen gegenseitig abzuwägen und langfristige Entwicklungsoptionen sicherzustellen.

Grundlegend geht es bei den Stadt-Umland-Konzepten folglich um funktionale Wechselbeziehungen bzw. Verflechtungen von Agglomerationen mit deren Umland. Demnach können Stadt-Umland-Räume synonym als Verflechtungsräume gesehen werden und stellen zugleich mindestens einen Teil der Ober-, Mittel- und Nahbereiche der Zentralen Orte dar. Die daraus resultierenden zahlreichen funktionalen Verflechtungen sind Gegenstand vielfältiger analytischer Konzepte. Die nachfolgende Tabelle 10 gibt hierzu einen kurzen Überblick.

Tabelle 10: Analytische Modelle und Konzepte von Verflechtungen

Funktionale Verflechtung	Analytische Konzepte
Wirtschaft, Wissen und Innovation	- Standorttheorien (Weber 1909, von Thünen 1875) - Zentrale-Orte-Modell (Christaller 1933) - Aktionsräume, „mental maps“ - Wertschöpfungsketten - Wachstumspoltheorie, Zentrum-Peripherie-Modell (Friedmann 1966) - Cluster (Porter 1993), Konzept der regionalen Innovationssysteme (Cooke 1998)
Energie- und Stoffströme	- Stoffstromanalysen (Hofmeister 1989) - Urbaner Metabolismus (Wolman 1965) - Ökologischer Fußabdruck (Rees 1992; Wackernagel 1994), Carbon Footprint (Wiedmann & Minx 2007), Virtual Water (Allan 2003) - Ökosystemdienstleistungen (Daily 1997), Payments for Ecosystem Services - Multifunktionalität (Wüstemann et al. 2008) - Konzept der differenzierten Landnutzung (Haber 1998)
Siedlungsstruktur, Mobilität und Infrastruktur	- Pendlerverflechtungen - Stadtstrukturmodelle (Burgess 1925; Hoyt 1939; Harris & Ullmann 1945; van den Berg et al. 1982) - Suburbanisierung, Periurbanisierung, Reurbanisierung - Stadtregion (Boustedt 1975) - Zwischenstadt (Sievers 1997), Stadtlandschaft
Freiraum, Erholung und Tourismus	Regionalparks, Konzepte stadtreionaler Freiraumentwicklung
Lebensstile, Konsummuster, Kultur	- Urbanisierung, Verstädterung - Aktionsräume, „mental maps“

Quelle: Weith/Repp/Zscheischler (2013), S. 92.

Trotz dieser Vielzahl von Konzepten werden - bezogen auf Stadt-Umland-Beziehungen aus raumplanerischer Perspektive - im Wesentlichen vier Themenbereiche betrachtet: Infrastruktur, Versorgung/Einkaufen, Siedlungsbereich und Arbeitsmarkt. Der Themenbereich Infrastruktur wird dabei v. a. über die Erreichbarkeit der Zentralen Orte definiert und befasst sich vorrangig mit Fragen der Einzugsbereiche von Infrastrukturen. Der Themenbereich Versorgung/Einkaufen ist i. d. R. auf das (räumliche) Angebot von privaten Gütern und Dienstleistungen bezogen und verfügt über eine gewisse Schnittmenge mit dem Themenbereich Infrastruktur. Das Thema Siedlungsbereich befasst sich v. a. mit Trends der Siedlungsentwicklung (Suburbanisierung, Reurbanisierung etc.) und daraus folgenden

²⁵⁰ Vgl. bspw. Kleinewefers (2005), S. 3.

Fragestellungen der Siedlungsstruktur. Der Themenbereich Arbeitsmarkt befasst sich schließlich mit Pendlerbeziehungen, welche zugleich auch monetäre Beziehungen darstellen (Einkommenstransfer vom Arbeitsort zum Wohnort, Beitrag zum BIP und Steueraufkommen am Arbeitsort).²⁵¹

Wenngleich aktuell Stadt-Umland-Prozesse eher aus der Raumentwicklungsperspektive betrachtet werden, so können aus diesen dennoch Folgen auch für die kommunalen Haushalte konstatiert werden. Insbesondere führt eine Bevölkerungssuburbanisierung, d. h. ein größeres Wachstum der Bevölkerung im Umland als in der Kernstadt dazu, dass „(...) der Anteil der Kernstadt am gesamten Gemeindeanteil an der Einkommensteuer des jeweiligen Landes [abnimmt].“²⁵² Zudem kann die Verlagerung von Unternehmen in das Umland zu Einbußen bei der Gewerbesteuer führen. Dem stehen relativ hohe Ausgaben insbesondere auch für die Bereitstellung von zentralörtlichen (Infrastruktur-)Einrichtungen der Kernstädte gegenüber, welche auch von den Einwohnern des Umlandes nachgefragt werden.²⁵³ Mithin erhalten die Kernstädte hierfür zwar entsprechende Mittel aus dem Finanzausgleich. Diese decken jedoch oftmals nicht den laufenden Unterhalt entsprechender Einrichtungen.²⁵⁴ Hier muss jedoch einschränkend erwähnt werden, dass für zahlreiche Infrastrukturangebote auch entsprechende Entgelte oder Benutzungsgebühren erhoben und demnach alle Nutzer - zumindest teilweise - an der Finanzierung beteiligt werden. Daher sei hier ebenfalls kurz auf die ökonomische Betrachtung der Stadt-Umland-Beziehungen hingewiesen. Aus volkswirtschaftlicher Perspektive geht es dabei v. a. um die Kosten überörtlicher Funktionen insbesondere in Kernstädten. Eine zentrale These stellt dabei die „These der Ausbeutung der Kernstädte durch die Umlandbewohner“ (suburb-central city exploitation thesis, USA 1960er/1970er) dar.²⁵⁵ Wesentliche Aussage dieser ist, dass der Umzug wohlhabender Stadtbewohner in die Vororte den Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben der Kernstadtkommune erschwere und dadurch das Umland folglich einseitig von den Beziehungen zwischen Kernstadt und Umland profitiere, denn das Umland sei durch die meist unentgeltliche Inanspruchnahme von städtischen Leistungen durch die Bewohner der Vororte der wesentliche Einflussfaktor der städtischen Ausgaben.²⁵⁶ Dem kann jedoch entgegengehalten werden, dass Auswärtige erheblich zu Einnahmen der Kernstädte beitragen, da Mittel zur Erstellung städtischer Infrastrukturen und Leistungen nicht Einwohner allein tragen, sondern auch über Steuerzahlungen der ansässigen Unternehmen finanziert werden, welche diese dann zumindest teilweise auf auswärtige Abnehmer dieser Produkte/Dienstleistungen überwälzen. Auswärtige erhalten dabei nicht nur die von den Unternehmen weitergegebenen Vorteile öffentlicher Leistungen, sondern sie werden auch an deren Kosten beteiligt.²⁵⁷ Die ökonomische Perspektive befasst sich folglich v. a. mit möglichen Spillover-Effekten. Jedoch ist auch hier keine eindeutige Aussage zu (ökonomischen) Stadt-Umland-Beziehungen möglich, da auch zu den Spillover-Effekten unterschiedliche empirische Untersuchungsergebnisse vorliegen.²⁵⁸

1.7.2 PROBLEMATIK DER ABGRENZUNG VON STADT-UMLAND-RÄUMEN

Stadt-Umland-Räume sind wie bereits gezeigt ein bereits lange in der Forschung diskutiertes Thema. Jedoch ist bis heute keine eindeutige und wissenschaftlich gesicherte Methode zu deren Abgrenzung existent.²⁵⁹ Grundsätzlich sind zur Raumabgrenzung allgemein zwei Herangehensweisen denkbar: eine Abgrenzung in räumlicher und eine in inhaltlicher Hinsicht.²⁶⁰ *Räumlich* kann eine Abgrenzung dabei nach strukturellen und funktionalen Ansätzen erfolgen. Strukturelle Raumabgrenzungen erfolgen dabei auf Basis bestimmter struktureller Merkmale wie Bevölkerungs- oder Siedlungsdichte. Dabei werden Raumeinheiten unter Berücksichtigung eines oder mehrerer Merkmale zu möglichst homogenen

²⁵¹ Vgl. Kawka (o.J.), S. 1.

²⁵² Beier/Matern (2007), S. 24.

²⁵³ Vgl. ebenda.

²⁵⁴ Vgl. ebenda.

²⁵⁵ Vgl. bspw. Mielke (1979), S. 131 ff.

²⁵⁶ Vgl. Mielke (1979), S. 131.

²⁵⁷ Vgl. ebenda, S. 132.

²⁵⁸ Vgl. ebenda, S. 142 f.

²⁵⁹ Vgl. Kawka (o. J.), S. 1.

²⁶⁰ Vgl. Beier/Matern (2007), S. 9.

Einheiten zusammengefasst. Hingegen stellen funktionale Ansätze auf räumliche Verflechtungen auf Basis bestimmter funktionaler Kriterien ab. Entsprechend werden „(...) diejenigen Raumeinheiten zusammengefasst, die untereinander in funktionalem Zusammenhang stehen.“²⁶¹ *Inhaltliche Abgrenzungen* erfolgen auf Basis bestimmter, als relevant identifizierter Prozesse. Hier werden im Sinne der zunehmenden Regionalisierungstendenzen Stadt-Umland-Räume als Handlungsräume aufgefasst, deren Definition problem- oder themenbezogen erfolgt. Damit wird es aber auch schwieriger, entsprechende Gebiete räumlich klar abzugrenzen bzw. entsprechende Abgrenzungskriterien zu definieren. Dabei werden Stadt-Umland-Prozesse auf Basis einer Ursachenanalyse betrachtet. Hier sind dann aber je nach als relevant identifiziertem Prozess und dessen Ausmaß unterschiedliche räumliche Reichweiten und damit Abgrenzungen möglich. Ein Beispiel hierfür sind Suburbanisierungsprozesse, welche je nach Prozess (Wohnsuburbanisierung, Suburbanisierung von Gewerbe und Einzelhandel) über unterschiedliche Reichweiten und damit räumliche Abgrenzungen verfügen.

Für Stadt-Umland-Räume eignen sich zur Abgrenzung aufgrund der räumlichen Verflechtung und funktionalen Abhängigkeiten die räumlich-funktionale und die inhaltliche Abgrenzung. Da eine inhaltliche Abgrenzung - wie oben bereits kurz benannt - zwar auch für konkrete funktionale Zusammenhänge, aber auf Basis einer Ursachenanalyse abgegrenzt wird, wird diese eher für die Abgrenzung bestimmter Typen von Regionen verwendet. Stadt-Umland-Räume werden i. d. R. auf Basis sowohl räumlich-funktionaler als auch räumlich-struktureller Indikatoren abgegrenzt, d. h. nach entsprechenden funktionalen Verflechtungen wie bspw. Pendlerbeziehungen, Waren- oder Finanzströme und strukturellen Merkmalen wie Bevölkerungsstand, Bevölkerungs- oder Siedlungsdichte. Jedoch sind nicht für alle funktionalen Verflechtungen geeignete Indikatoren ableitbar, sodass vielfach auf solche Kennzahlen zurückgegriffen wird, welche sich statistisch erfassen lassen und belastbare Indikatoren für funktionale Verflechtungen darstellen. Hier werden Kennzahlen der Arbeitsmarktstatistik, insbesondere Daten zu Einpendlern und Auspendlern verwendet.

Für die räumliche Abgrenzung werden dabei verschiedene methodische Herangehensweisen genutzt. Dabei sind v. a. drei Methoden verbreitet:

- 1) Eurostat nutzt zur Abgrenzung die sogenannten Large Urban Zones (LUZ), welche die Kernstadt und ihren Pendlereinzugsbereich abgrenzt.²⁶² Dabei werden drei wesentliche Indikatoren verwendet: die Einwohnerdichte, die Einwohnerzahl und die Einpendler bzw. Beschäftigten am Arbeitsort. Grundlage der Zuordnung sind dabei jedoch keine administrativen Grenzen, d. h. Gemeindedaten, sondern Rasterzellen, welche unabhängig von administrativen Grenzen über den Raum gelegt werden. Damit können einerseits innergemeindliche Strukturen besser erfasst werden, andererseits ist diese Methode unabhängig von Gebietsstandsveränderungen. I. d. R. werden hier entsprechend der Systematik der NUTS-3-Regionen Rasterzellen von 1 km² verwendet. Diese Rasterzellen werden dann nach einheitlichen Indikatoreausprägungen zu entsprechenden Räumen geclustert. Als Kernstädte werden nach dieser Methode dann jene Gemeinden definiert, deren Rasterzellen jeweils über eine Einwohnerdichte von mehr als 1.500 EW/km² verfügen, zusammenhängen und in Summe über mehr als 50.000 Einwohner verfügen. Sofern über 50 % der Rasterzellen einer an ein solches Konglomerat angrenzenden Gemeinde eine ebenfalls hohe Einwohnerdichte aufweist, werden diese ebenfalls als Teil der Kernstadt angesehen; die Gesamtheit dieser Gemeinden bildet dann das sogenannte urban center. Den daran angrenzenden Pendlerbereich bilden dann alle umliegenden Gemeinden, von deren erwerbstätiger Bevölkerung mindestens 15 % in der Kernstadt arbeiten (d. h. Auspendleranteil in die Kernstadt von mindestens 15 %).
- 2) Basierend auf der Stadt-Land-Typisierung zur Klassifikation der NUTS-3-Regionen lassen sich neun siedlungsstrukturelle Regionstypen ableiten. Kriterien der Abgrenzung sind ebenfalls Einwohnerdichte und Einwohnerzahl.²⁶³ Diese sind in Abbildung 59 aufgeführt und lassen sich

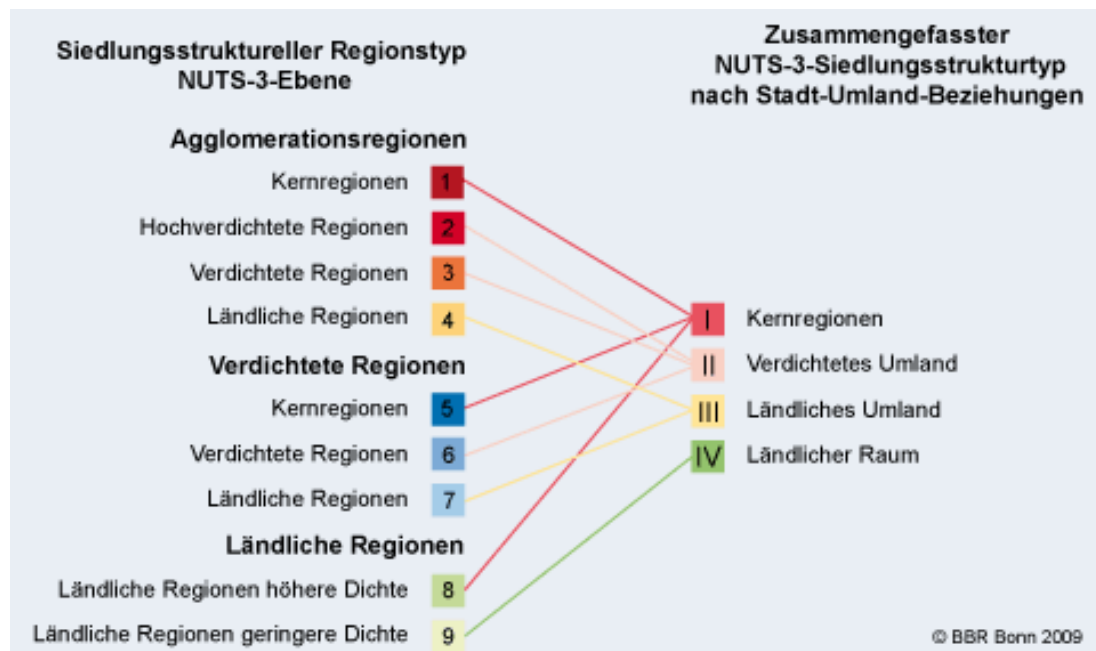
²⁶¹ Ebenda.

²⁶² Vgl. zur Methodik Kawka (o. J.), S. 2.

²⁶³ Zur genaueren Methodik vgl. Eurostat (2013) und (2016).

wie dargestellt zueinander in Beziehung setzen: Die neun Regionstypen werden zu vier Gebietskategorien zusammengefasst, von denen dann die Kernregion, das verdichtete Umland und das ländliche Umland den Stadt-Umland-Raum bilden. Dabei decken Kernregionen nach dieser Methode - im Gegenteil zur deutschen Vorgehensweise - auch ländliche Kernregionen und damit ländlich geprägte Stadt-Umland-Beziehungen ab.

Abbildung 59: Stadt-Umland-Beziehungen zwischen den siedlungsstrukturellen Regionstypen NUTS 3



Quelle: BBR (2009) nach BBSR (2016b).

- 3) Besonders in Deutschland werden Stadt-Umland-Beziehungen durch das Zentrale-Orte-System definiert. Ausgangspunkt ist dabei die (flächendeckende) Versorgung mit privaten und öffentlichen Gütern (v. a. der Daseinsvorsorge). Spezifische Güter haben daher spezifische räumliche Reichweiten. Hierfür werden in der Raumplanung zentralörtliche Bereiche (Ober-, Mittel- und Nahbereiche) definiert. Diese werden auch als Verflechtungsbereich (synonym: Einzugsbereich, Einzugsgebiet) bezeichnet und umfassen jenen räumlichen Bereich, in welchen der zentrale Ort seine zentralen Funktionen ausstrahlt.²⁶⁴ Insbesondere in der Landesplanung wird der Begriff Verflechtungsbereich im Kontext des Zentralen-Orte-Systems als jener räumlicher Bereich definiert, dessen Bevölkerung vom zugehörigen zentralen Ort mit o. g. Gütern und Dienstleistungen versorgt wird. Dabei stehen hier jedoch weniger funktionale Verflechtungen zur Abgrenzung im Vordergrund, sondern diese werden „(...)auf Grundlage der vorherrschenden Orientierungsrichtung der Bevölkerung unter Berücksichtigung der zumutbaren Entfernung zum zentralen Ort und der Tragfähigkeit für zentralörtliche Einrichtungen abgegrenzt.“²⁶⁵ Entsprechende Indikatoren sind dabei die Fahrtzeit in den jeweiligen zentralen Ort, oftmals sowohl für den MIV als auch den ÖPNV, und eine Mindesteinwohnerzahl des entsprechenden zentralörtlichen Bereichs. Die Grenzwerte hierfür werden durch die jeweilige Landesplanung festgelegt und wurden soweit hierzu Aussagen existieren bereits in Tabelle 5 (siehe Kapitel 1.6.1.2) benannt. Dabei befinden sich die Nahbereiche um jeden zentralen Ort zur Deckung des Grundbedarfs, die Mittelbereiche um jedes Mittel- und Oberzentrum zur Deckung des gehobenen periodischen Bedarfs und die Oberbereiche um jedes Oberzentrum zur Deckung des spezialisierten höheren Bedarfs. In diesem Kontext bezeichnet der Stadt-Umland-Raum dann „(...) im engeren Sinne den Verflechtungsbereich einer Stadt, in dem neben

²⁶⁴ Vgl. bspw. ARL (2016).

²⁶⁵ Ebenda.

den zentralfunktionalen auch enge bauliche und identifikatorische Verflechtungen bestehen. Dies umfasst die zentrale Kernstadt und ihren Vorortgürtel, jedoch nicht die weiter entfernten ländlichen Teile des Einzugsgebiets.“²⁶⁶ Einheitliche Kriterien zur Abgrenzung existieren hier ebenfalls nicht und erfolgen im Falle einer Festlegung entsprechender Räume ebenfalls durch die Landesplanungen.

Abschließend kann festgehalten werden, dass sich in der Praxis bei allen Ansätzen zur Abgrenzung von Stadt-Umland-Räumen bzw. Verflechtungsräumen das Problem der Festlegung geeigneter Indikatoren stellt. Mangels geeigneter bzw. notwendiger statistischer Datengrundlage kann daher keine empirisch belastbare Abgrenzung der Stadt-Umland-Räume im Sinne der Erfassung der realen Interaktionen erfolgen. Die hier kurz vorgestellten Abgrenzungsmethoden basieren i. d. R. auf statistischen Daten zur Bevölkerung und Wanderung, zur Siedlungsstruktur/Flächennutzung sowie zu Pendlerverflechtungen sowie auf (nichtamtlichen) Datenerhebungen zur Erreichbarkeit von zentralen Orten. Damit kann jedoch immer nur ein Teil der realen Verflechtungen abgebildet werden, da derzeit keine weiteren Daten bspw. zu Unternehmensverflechtungen oder Finanzströmen zwischen Zentralen Orten und den Verflechtungsbereichen vorliegen. Dennoch stellen insbesondere Pendlerdaten oftmals qualitativ hochwertige Statistiken dar und sind ein verlässliches Abbild der Bewegungen im Raum.²⁶⁷ Selbst wenn mit den benannten Daten zumindest schematisch ein Verflechtungsbereich bzw. Stadt-Umland-Raum abgebildet werden kann, so ergibt sich doch eine weitere Schwäche: die angenommenen Schwellenwerte sind empirisch nicht ableitbar²⁶⁸ und werden daher jeweils entsprechend der regionalen Gegebenheiten situativ festgelegt. Dies sollte auch bei anderen, auf der Stadt-Umland-Thematik basierenden Zielen und Maßnahmen bzw. deren damit erhofften Wirkungen berücksichtigt werden.

1.7.3 STADT-UMLAND-RÄUME IN MECKLENBURG-VORPOMMERN

Die Landesplanung in Mecklenburg-Vorpommern trifft konkrete Festlegungen zu Stadt-Umland-Räumen. Im LRP 2005 wurden erstmals Stadt-Umland-Räume festgelegt. Neben der Festlegung der Kernstädte und den „direkten Nachbargemeinden“ (LRP 2016: direkte Umlandgemeinden) wurden zur Abgrenzung der „sonstigen benachbarten Gemeinden“ (LRP 2016: sonstige Umlandgemeinden) konkrete Kriterien benannt. Dabei handelte es sich um das Kriterium Bevölkerungszuwachs, welcher vom 01.01.1995 bis zum 31.12.2001 mehr als 30 % betragen musste und einem Auspendler-Anteil von mehr als 40 % in die jeweilige Kernstadt zum Stand 30.06.2000. Die Abgrenzung erfolgt demnach vorrangig nach funktionalen Verflechtungen von Siedlungsstruktur und Arbeitsmarkt. Ferner konnten Gemeinden dem Stadt-Umland-Raum zugeordnet werden, welche aus gewichtigen planerischen Gesichtspunkten einzubeziehen oder zur Arrondierung erforderlich sind.²⁶⁹ Die entsprechenden Gemeinden wurden dann von den Regionalen Planungsverbänden festgelegt.

Im Rahmen der Novellierung des Landesraumentwicklungsprogramms wurde „basierend auf den Stadt-Umland-Konzepten (...) die Gebietskulisse der Stadt-Umland-Räume mit der Zielstellung überprüft, zum einen um an den mit dem Landesraumentwicklungsprogramm 2005 begonnenen Planungsprozess anzuknüpfen und zum anderen um dort eine Modifizierung der Gebietskulisse vorzunehmen, wo es sachdienlich ist. Im Ergebnis erfolgt eine moderate Anpassung der Gebietskulisse der Stadt-Umland-Räume.“²⁷⁰

Im aktuell gültigen Landesraumentwicklungsprogramm 2016 wurde als Ziel festgesetzt, dass die Städte Rostock, Schwerin, Neubrandenburg, Stralsund, Greifswald und Wismar mit ihren Umlandgemeinden Stadt-Umland-Räume bilden, welche aus der Kernstadt und ihren Umlandgemeinden bestehen.²⁷¹ Die Umlandgemeinden werden dabei in direkte und sonstige Umlandgemeinden unterteilt. Die

²⁶⁶ Ebenda.

²⁶⁷ Vgl. Kawka (o. J.), S. 4.

²⁶⁸ Vgl. ebenda.

²⁶⁹ Vgl. Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern (2005), S. 19.

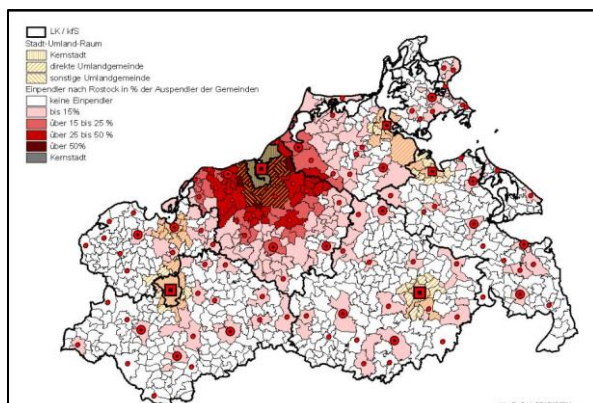
²⁷⁰ Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern (2016), S. 40.

²⁷¹ Vgl. ebenda (2016), S. 39.

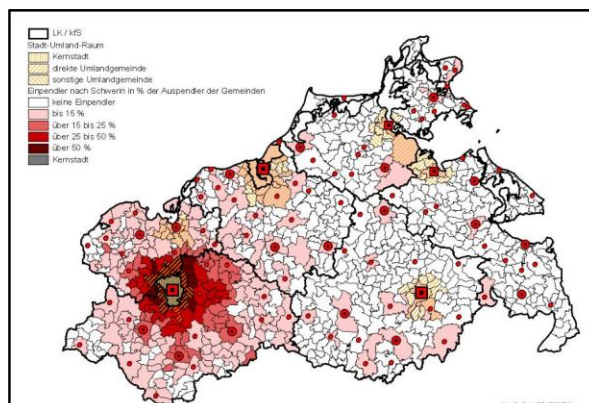
Kernstädte entsprechen jenen des LRP 2005, auch die direkten Umlandgemeinden sind gemäß LRP weiterhin jene Gemeinden, welche eine gemeinsame Grenze mit der Kernstadt haben. Weiterhin wird aufgeführt, dass „lagebedingt (...) in aller Regel starke räumliche Verflechtungen zwischen den direkten Umlandgemeinden und der Kernstadt [existieren].“²⁷² Sonstige Umlandgemeinden „(...) sind Gemeinden des sogenannten 2. oder 3. Rings, die starke räumliche Verflechtungen zur Kernstadt aufweisen. Diese Verflechtungen lassen sich aus dem jeweiligen Stadt-Umland-Konzept ableiten.“²⁷³ Dabei wird auf deren suburbanen Charakter, starke Berufspendlerverflechtungen und die Bedeutung als Gewerbe- und / oder Wohnbaulandstandort verwiesen. Im aktuellen LRP werden die entsprechenden Gemeinden benannt, die Festlegung von Ausweisungskriterien entfiel.

Abbildung 60: **Einpender in die Kernstädte in Prozentanteil an den Auspendlern je Gemeinde**

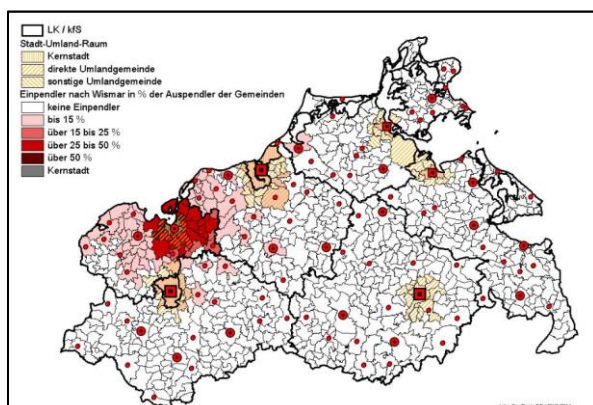
Rostock



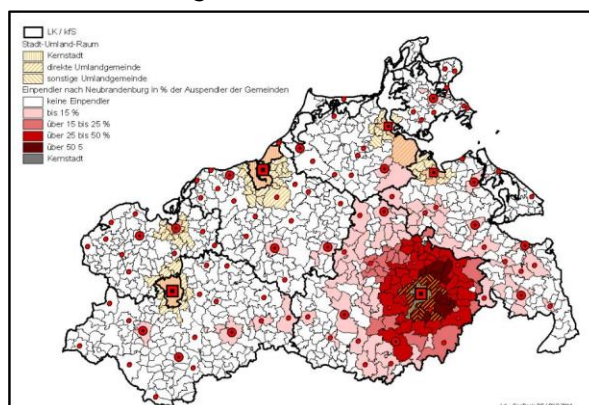
Schwerin



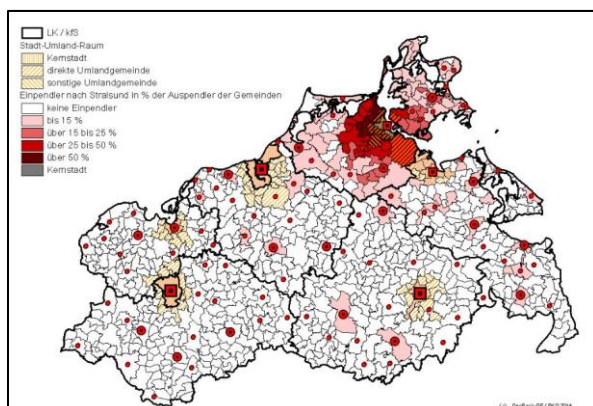
Wismar



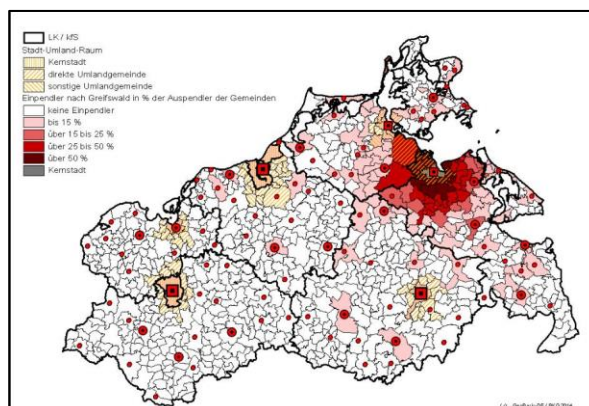
Neubrandenburg



Stralsund



Greifswald



Eigene Darstellung.

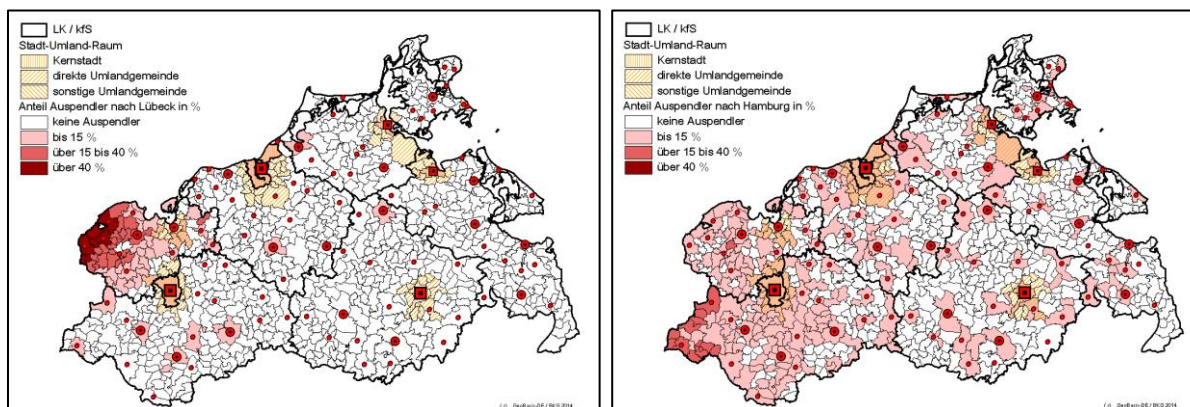
²⁷² Ebenda, S. 40.

²⁷³ Ebenda.

In der Abbildung 60 sind mit gelber Schraffur die Stadt-Umland-Räume entsprechend des aktuellen LRP dargestellt. Die Rottöne geben dabei die Einpendler der Gemeinden in die jeweilige Kernstadt wieder, gemessen als Anteil an allen Auspendlern der entsprechenden Gemeinde. Dabei erfolgte die Klasseneinteilung orientiert an der o. g. Einpendlerquote in die Kernstadt gemäß den LUZ nach Eurostat (über 15 %). Dabei zeigt sich, dass nach dem Indikator Pendlerverflechtungen die Stadt-Umland-Räume nach dieser Einteilung deutlich größer ausfallen würden und in etwa den Mittelbereichen der betreffenden Zentralen Orte entsprechen würden.

Nicht mehr benannt werden im neuen Landesraumordnungsprogramm die Gemeinden, welche auf Basis der Pendlerverflechtungen funktional zentralörtlichen Bereichen (Mittel- oder Oberbereichen) Zentraler Orte anderer Länder zuzuordnen wären. Im LRP 2005 wurde zumindest auf die Bedeutung des landesgrenzenübergreifenden Stadt-Umland-Raums Lübeck verwiesen. Abbildung 61 links zeigt den Anteil der Auspendler an allen Auspendlern der entsprechenden Gemeinden nach Lübeck, Abbildung 61 rechts nach Hamburg. Werden hier die Schwellenwerte von über 15 % (LUZ, Eurostat) und über 40 % (LRP MV 2005) zugrunde gelegt, dann würden ein Teil der Gemeinden Mecklenburg-Vorpommerns funktional den zentralörtlichen Bereichen bzw. Stadt-Umland-Bereichen Lübecks bzw. Hamburgs zugeordnet werden müssen. Bezogen auf Lübeck würde dies Gemeinden des Landkreises Nordwestmecklenburg sowohl nach dem Pendlerkriterium nach Eurostat als auch nach dem Pendlerkriterium nach LRP 2005 betreffen. Für Hamburg zeigt sich, dass aus vielen Gemeinden Mecklenburg-Vorpommerns Einwohner nach Hamburg pendeln, jedoch würden nur wenige Gemeinden des Landkreises Ludwigslust-Parchim nach dem Pendlerkriterium nach Eurostat funktional zum Verflechtungsbereich Hamburg zählen.

Abbildung 61: Anteil der Auspendler nach Lübeck (Links) und Hamburg (rechts) an allen Auspendlern



Eigene Darstellung.

1.7.4 ZUSAMMENFASUNG STADT-UMLAND-RÄUME

Stadt-Umland-Räume stellen ein wichtiges Konzept zur Entwicklung von gemeinsamen Zielen und Maßnahmen funktional verflochtener Räume dar; insbesondere im Hinblick auf die Erfüllung zentralörtlicher Funktionen und der Versorgung mit öffentlichen und privaten Gütern und Dienstleistungen. Als Agglomerationsräume bergen sie jedoch auch Konfliktpotenzial, insbesondere wenn es um den Ausgleich von Kosten bzw. Lasten geht. Denn hierfür wäre eine umfassende empirische Raumabgrenzung, welche möglichst die realen Interaktionen im Raum abbildet, erforderlich. Dies ist jedoch sowohl methodisch als auch anhand statistischer Datenanalysen kaum zu realisieren. Denn letztendlich würde dies erfordern, dass für jede Funktion, welche ein Zentraler Ort entsprechend der wissenschaftlich-theoretischen Modelle erfüllt bzw. erfüllen soll, genau dargelegt werden müsste, wer (räumliche Reichweite der spezifischen Leistung) in welchem Umfang (Intensität der Nutzung) entsprechende Leistungen nutzt und im welchem Umfang dieser zur Finanzierung dieser Leistungen beiträgt. Schließlich müssten darauf basierend Kriterien entwickelt und für diese Schwellenwerte festgelegt werden, welche dann entsprechende Verflechtungsräume abgrenzen.

Gegenwärtig werden zahlreiche Methoden zur Abgrenzung entsprechender Räume verwendet, welche – angewendet auf einen konkreten Raum – zu unterschiedlichen Ergebnissen führen. Beispielhaft wurde im vorherigen Abschnitt eine Abgrenzung der Stadt-Umland-Räume auf Basis der Pendlerverflechtungen auf Basis der Methode der Large Urban Zones nach Eurostat vorgenommen, welcher dann zu Stadt-Umland-Räumen führen würde, welche in Größe und Abgrenzung etwa den Mittelbereichen der entsprechenden Kernstädte entsprechen würde. Zudem wurde kurz gezeigt, dass durchaus auch landesgrenzenübergreifende Stadt-Umland-Räume existieren, welche einen erforderlichen Lastenausgleich erschweren.

In Mecklenburg-Vorpommern wurde daher versucht, mittels einer Stad-Umland Umlage die Umlandgemeinden der Kernstädte an entsprechenden Kosten dort erbrachter öffentlicher Leistungen zu beteiligen. Nach § 24 Abs. 1 FAG M-V i. d. F. vom 10.11.2009 sollte diese für die direkten und sonstigen Nachbargemeinden der Kernstädte eingeführt werden und 5 % der Kreisumlage nach § 23 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 und 2 umfassen. Begründet wurde dies mit zusätzlichen (nicht genauer definierten) Vorteilen, welche den Umlandgemeinden durch ihre Lage zu den Kernstädte entstünden und dort zu erhöhten Belastungen führten, welche nicht durch Zuweisungen für übergemeindliche Aufgaben an die Zentralen Orte nach § 16 FAG M-V abgedeckt seien.²⁷⁴ Mit Urteil vom 23. Februar 2012 wurde diese Umlage mit dem Hinweis, dass ihre Bemessung an Parameter anknüpft, welchen keine Aussagekraft zur Nutzung der Infrastruktur der Kernstadt durch die Einwohner der Umlandgemeinde zukommt, für nichtig erklärt.²⁷⁵ Diese Begründung spiegelt auch die o. g. grundsätzlichen empirischen und methodischen Schwierigkeiten der Abgrenzung von Verflechtungs- bzw. Stadt-Umland-Räumen wider. Insbesondere ist eine überproportionale Belastung der Kernstädte durch die Umlandgemeinden empirisch nicht belegbar. Zudem sollten entsprechende Regelungen nicht zu einer Ungleichbehandlung führen, was mitunter bei Umlandgemeinden konstatiert werden könnte, welche funktional landesgrenzenübergreifenden Stadt-Umland-Räumen von Kernstädten in anderen Ländern zuzurechnen wären (bspw. Lübeck, vgl. Abbildung 61).

Mithin könnten jedoch andere methodische Ansätze gefunden werden, um einen zusätzlichen Ausgleich zwischen Kernstadt und Umland zu ermöglichen, welche alle Gemeinden einbezieht, bspw. orientiert an den Ober-, Mittel- und Nahbereichen. Dabei sollten auch die Ergebnisse des Rechtsgutachtens von KORIOTH²⁷⁶ beachtet werden. Insbesondere ist mit Bezug auf Ausgleichs für zentralörtliche Funktionen, auf welche auch die benannte Stadt-Umland-Umlage abzielte, auf das interkommunale Gleichbehandlungsgebot bei der Ausgestaltung des Finanzausgleichs zu achten, was einen der Gründe der Nichtigerklärung dieser Umlage durch das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern darstellte.²⁷⁷ Insbesondere wurden „(...) die Anknüpfungspunkt der Umlage (unmittelbare Nachbarschaft, Einwohnerwachstum, Pendlerströme) in ihrer Beziehung zu den Vorteilen der Umlandgemeinden und den Ausgleichszwecken nicht nachvollziehbar dargelegt (...)“.²⁷⁸ Ein zukünftiger Stadt-Umland-Ausgleich muss demnach „(...) für das Land kostenneutral [sein], die materiellen Vorgaben des Gerichts beachte[n], durch entsprechende Begründung und Darlegung justiziabel [sein] und zugleich die finanzausgleichsrechtlichen Gestaltungsspielräume des Gesetzgebers nutz[en].“²⁷⁹

Der Exkurs zeigt, dass eine Definition von Stadt-Umland-Bereichen theoretisch möglich ist, praktisch jedoch an Grenzen stößt. Art und Richtung der Spillovereffekte müssen klar benannt werden können, was anhand der verfügbaren Daten kaum durchführbar erscheint. Hingegen ist auch nach benanntem Urteil unstrittig, dass Zentrale Orte, welche zugleich immer auch Kernstädte darstellen, Leistungen für ihr Umland erbringen (sollen) und dieses dadurch von den Kernstädten profitiert.²⁸⁰ Ebenfalls ist ein Ausgleich dieser Funktionserfüllung in Form einer horizontalen Umverteilung von Finanzmitteln

²⁷⁴ Vgl. Landtag MV, 5. Wahlperiode, Drucksache 5/2685, S. 65.

²⁷⁵ Vgl. Landesverfassungsgericht MV, Aktenzeichen LVerfG 37/10, Pressemitteilung vom 23.10.2012.

²⁷⁶ Koriath, Stefan (2013): Der Kernstadt-Umland-Ausgleich im kommunalen Finanzausgleich des Landes Mecklenburg-Vorpommern nach dem Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 23. Februar 2012 (LVerfG 37/10).

²⁷⁷ Vgl. Koriath (2013), S. 4.

²⁷⁸ Ebenda (2013), S. 7.

²⁷⁹ Ebenda.

²⁸⁰ Vgl. ebenda, S. 6.

zwischen Kernstadt und Umland nach besagtem Urteil grundsätzlich zulässig.²⁸¹ Die auf diese Thematik bezogenen und im Rahmen des vorliegenden Gutachtens wesentlichen Fragen sind dabei, wie der räumliche Bezug eines entsprechenden Ausgleichs gefasst werden („wer ist ausgleichspflichtig“) und wie ein entsprechender Ausgleich erfolgen soll. Grundlegend scheint es dabei unter Berücksichtigung der kurzen Ausführungen zur Abgrenzung von Stadt-Umland-Räumen und des ebenfalls benannten interkommunalen Gleichbehandlungsgebotes²⁸² folgerichtig, alle Gemeinden in einem entsprechenden Ausgleich einzubinden. Dabei kann argumentiert werden, dass einerseits bezogen auf den räumlichen Bezug einer entsprechenden Ausgleichsregelung die Anknüpfung an planungsrechtliche Raumtypen auch seitens des LVerfG M-V gebilligt wurde,²⁸³ andererseits alle Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern planungsrechtlich festgelegten Raumtypen, hier den Ober-, Mittel- und Nahbereichen der Zentralen Orte, zugeordnet sind,²⁸⁴ für welche die jeweilige zentralörtliche Gemeinde, differenziert nach zentralörtlichem Status, bestimmte Funktionen übernimmt bzw. (öffentliche) Leistungen bereitstellt. Bezogen auf die vorgehaltenen Funktionen sei hier auf die Ausführungen in Abschnitt 1.6.3 verwiesen. Schließlich sollte bezogen auf die Ausgleichshöhe allein auf den Einwohner des jeweiligen zentralörtlichen Bereichs abgestellt werden, da sich auch nach KORIOTH „die Umlagehöhe (...) an den Vorteilen pro Einwohner orientieren [muss] (...)“²⁸⁵, „(...) statistisch gesehen die Einwohner des gesamten Umlandbereichs diese Einrichtungen qualitativ ebenso nutzen wie Bewohner der Kernstädte“²⁸⁶ und schließlich „(...) die Gleichbehandlung aller Gemeinden und die Gleichbehandlung aller Einwohner im Stadt-Umland-Raum vorzugswürdig [bleiben].“²⁸⁷ Daher werden im Kapitel 3.4.5 alternative Herangehensweisen für die horizontale Verteilung geprüft.

²⁸¹ Vgl. ebenda, S. 4.

²⁸² In der Begründung zum Urteil des LVerfG M-V heißt es u. a.: „Das interkommunale Gleichbehandlungsgebot verbietet, bei der näheren Ausgestaltung des Finanzausgleichs bestimmte Gemeinden oder Gemeindeverbände sachwidrig zu benachteiligen oder zu bevorzugen [...]. Es ist verletzt, wenn für die getroffene Regelung ein sachlicher Grund fehlt. [...] Der Grundsatz der Systemgerechtigkeit verlangt, dass die vom Gesetzgeber gewählten Maßstäbe, nach denen der Finanzausgleich erfolgen soll, nicht im Widerspruch zueinander stehen und nicht ohne einleuchtenden Grund veranlasst werden [...].“ LVerfG M-V, Urteil vom 23. Februar 2012, S. 23 f. nach Koriouth (2013), S. 4.

²⁸³ Vgl. Koriouth (2013), S. 6.

²⁸⁴ Vgl. LRP M-V (2016), S. 29 und 31.

²⁸⁵ Koriouth (2013), S. 16. Einschränkend muss erwähnt werden, dass sich diese Aussage auf eine modifizierte Stadt-Umland-Umlage bezieht.

²⁸⁶ Ebenda, S. 17.

²⁸⁷ Ebenda, S. 15.

2 VERTIKALER AUSGLEICH

2.1 UMSETZUNG DES VERTIKALEN AUSGLEICHS

Alle Finanzausgleichsmodelle müssen den Vorgaben des Art. 106 Abs. 7 GG entsprechen und dementsprechend eine (explizite oder implizite) Verbundquote aufweisen. Die Ausgestaltung des Kommunalen Finanzausgleichs erfolgt nach Landesgesetz, sodass erhebliche Unterschiede bei der praktischen Umsetzung der grundgesetzlichen Vorgabe herrschen. Zwei wesentliche Möglichkeiten zur Ermittlung der Finanzausgleichsmasse stellen die explizite Verbundquote und der sog. Gleichmäßigkeitsgrundsatz dar. Auf diese soll im Folgenden eingegangen werden. Zusätzlich werden Variationen dieser Methoden vorgestellt und dahingehend analysiert, ob sie tatsächlich eine „bessere“ (und möglichst aufgabenangemessene) Bestimmung der Finanzausgleichsmasse ermöglichen.

Tabelle 11: Vertikale Finanzausgleichsmodelle in der Bundesrepublik Deutschland

Land	Vertikales Finanzausgleichsmodell
Baden-Württemberg Bayern Brandenburg Niedersachsen Nordrhein-Westfalen Schleswig-Holstein Saarland	Verbundquotenmodell
Hessen	Verbundquotenmodell (bis 31.12.2015), danach Bedarfsmodell
Rheinland-Pfalz	Verstetigungsmodell (seit 2007)
Sachsen Mecklenburg-Vorpommern	Gleichmäßigkeitsgrundsatz
Thüringen	Bedarfsmodell , Fortschreibung mit GMG (seit 2014, sog. Thüringer Partnerschaftsmodell) (regelmäßige Revisionspflicht, seit 2008)
Sachsen-Anhalt	Bedarfsmodell , Fortschreibung mit Indexierung (regelmäßige Revisionspflicht, seit 2010)

Quelle: Eigene Darstellung.

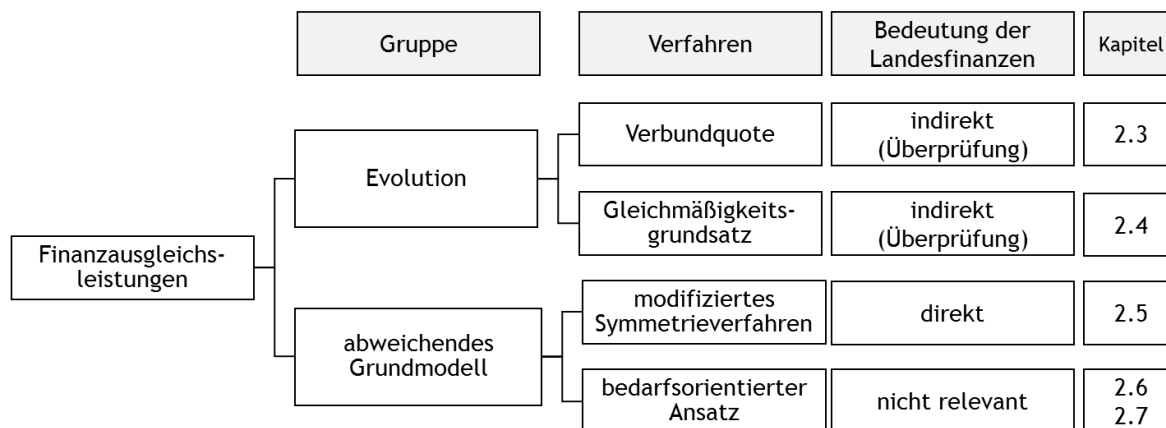
In Tabelle 11 werden die Finanzausgleichsmodelle dargestellt, die in den Flächenländern Anwendung finden. Es gibt klassische Verbundquotenmodelle (vorrangig in den westdeutschen Flächenländern), sog. Mischmodelle (z. B. der Gleichmäßigkeitsgrundsatz in Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern) und Bedarfsmodelle (früher in Thüringen und Sachsen-Anhalt, ab 2016 in Hessen).

Die weitere Auseinandersetzung mit dem vertikalen Ausgleich wird wie folgt strukturiert: Zunächst wird eine Annäherung an den Begriff einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung vorgenommen, welche die spezifischen Probleme aufzeigt und Handlungsoptionen eröffnet. Zunächst werden dann das Verbundquotenmodell und das System des einnahmeseitigen Gleichmäßigkeitsgrundsatzes erläutert. Beiden Dotationsvarianten ist gemein, dass sie ausschließlich die Einnahmenseite zum Gegenstand der regelgebundenen Ausstattung der Kommunen heranziehen. Während das Verbundquotenverfahren lediglich auf die Einnahmen des Landes abstellt, werden beim Gleichmäßigkeitsgrundsatz die Einnahmen sowohl der Landes- als auch der kommunalen Ebene herangezogen. Die Ausgabenseite spielt bei diesen Verfahren allenfalls bei einer Überprüfung der Verbundquoten bzw. der Verbundmassenanteile (GMG) eine Rolle. Eine Erweiterung der Betrachtung erfolgt durch das sog. Symmetrieverfahren, welches Einnahme- und Ausgabenseite beider Ebenen zum Maßstab der Dotation der Finanzausgleichsleistungen macht. Als letztes Modell wird ein sog. Bedarfsverfahren vorgestellt. Obwohl sich, wie im nachfolgenden Kapitel gezeigt wird, der kommunale aufgabenangemessene Finanzbedarf

nicht exakt bestimmen lässt, ist die Umsetzung solcher bedarfsorientierter Systeme in Thüringen, Sachsen-Anhalt und zuletzt in Hessen Anlass, die Vor- und Nachteile aus finanzwissenschaftlicher Sicht zu bewerten und einen Anwendungsvorschlag für die konkrete Situation in Mecklenburg-Vorpommern zu entwickeln. Ohne die Ergebnisse vorwegzunehmen, kann festgehalten werden, dass die Verfahren jeweils in sich schlüssig sind, sie jedoch anderen systematischen Argumentationsmustern über den Maßstab und die Intensität des Ausgleichs folgen. Daher unterscheiden sie sich auch zum Teil sehr deutlich in ihren rechnerischen Ergebnissen.

Das Symmetrieverfahren ist das einzige der erörterten Verfahren, welches auch die Landesausgaben explizit zum Maßstab der vertikalen Verteilung macht. Daher wird im entsprechenden Kapitel auch deren Status untersucht.

Abbildung 62: Untersuchte Verfahren der Dotation der Finanzausgleichsleistungen



Quelle: Eigene Darstellung.

Die hier dargestellten Modelle und Varianten beziehen sich ausschließlich auf die vertikale Ausstattung der Finanzausgleichsleistungen und kommen keiner Vorentscheidung für die horizontalen Fragen gleich. Dennoch lassen sich einige Zwischenergebnisse auch für die weiterführende Untersuchung des horizontalen Ausgleichs nutzen. Die Bewertung der Systeme erfolgt neutral und ohne vorherige Festlegung für oder gegen ein Modell. Die Modellrechnungen stellen ebenfalls keine Vorabfestlegung für eine spätere gesetzliche Ausgestaltung dar. Sie sollen Wirkungsmechanismen aufzeigen, operative Schwierigkeiten illustrieren, mögliche Volumina beziffern und somit eine Entscheidungsgrundlage für eine Novellierung des FAG M-V bilden.

2.2 AUFGABENANGEMESSENE FINANZAUSSTATTUNG

2.2.1 MÖGLICHKEITEN UND GRENZEN DER BEDARFSBESTIMMUNG - FINANZWISSENSCHAFTLICHE ANNÄHERUNG

2.2.1.1 WIE KÖNNEN BEDARFE DEFINIERT WERDEN?

Der Bedarfsbegriff weist einen normativen Charakter auf. In der Volkswirtschaftslehre gilt ein Bedarf als Ergebnis von objektivierbaren Bedürfnissen, die messbar sind und dadurch numerisch ausgedrückt werden können. Grundlage eines Bedarfs ist ein Bedürfnis, d. h. die Empfindung eines Mangels. Dieser entsteht auf persönlicher Ebene und artikuliert sich über die demokratischen Institutionen für die Kommunen: Erstens kann das Bedürfnis in den Gemeinde-, Stadt- und Kreisträten geäußert werden. Zweitens haben Entscheidungen der Landtage und des Bundestages, die sich ebenfalls aus unerfüllten Bedürfnissen speisen, indirekt eine Wirkung. Drittens können aus der Verwaltung selbst heraus Bedürfnisse artikuliert werden.

Bedarfe überführen die Bedürfnisse in konkrete Instrumente. Es muss die Frage beantwortet werden, welche Güter und Dienstleistungen beschafft werden müssen, um das Bedürfnis zu befriedigen. Hierbei herrscht eine Vielfalt der Instrumente und Ausgestaltungsvarianten - von technischen Lösungen über vertragliche Gestaltungen bis hin zu qualitativen Aspekten. Ein Bedarf ist dabei noch keine Ausgabe, sondern lediglich eine Entscheidungsgrundlage.

Ausgaben spiegeln die tatsächliche Befriedigung der Bedürfnisse durch Deckung eines konkreten Bedarfs. Hierbei spielen neben dem Bedarf noch Transaktionskosten und Ineffizienzen eine Rolle. Ausgaben sind zudem abhängig von der Höhe der verfügbaren Finanzmittel (Budgetbeschränkung).

Notwendige Voraussetzung für eine Ausgabe ist demnach, dass ein Bedarf bestanden hat. Dabei wird allerdings systematisch nicht jeder Bedarf gedeckt. Das Bestehen eines Bedarfs ist keine hinreichende Bedingung für eine Ausgabe. Die Summe der Bedarfe gibt das maximal erforderliche Ausgabevolumen an, um alle Bedürfnisse zu befriedigen. Alle denkbaren Wünsche der Wähler (und der Verwaltung) sind dann vollumfänglich befriedigt. Treffen Mehreinnahmen auf ungedeckte Bedarfe, so werden zusätzliche Ausgaben möglich. Treffen Mehreinnahmen hingegen auf bereits vollständig gedeckte Bedarfe, so sind weitere Ausgaben nicht möglich, da keine Verwendungsoptionen bekannt sind.

Ein Bedarf kann allerdings nicht objektiv berechnet werden. Der Ausgabenbedarf, der auf der Kommunalebene zu berücksichtigen ist, kann nur das Ergebnis eines politischen Kompromisses darstellen, der von einer zur Entscheidung befugten Mehrheit bestimmt wird.²⁸⁸ HACKER argumentierte bereits im Jahr 1959, dass der Bedarfsbegriff im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs zu den Problemen zählt, die lediglich mittels einer politischen Einigung gelöst werden können. Daher müssen sich „[...] [d]ie Organe der Gesetzgebung [...] darüber schlüssig sein, in welchem Umfang sie die Anforderungen der Beteiligten [...] anerkennen und erfüllen können.“²⁸⁹

Die Frage nach der korrekten Definition von staatlichen Ausgabebedarfen ist seit langem Gegenstand in der finanzwissenschaftlichen Diskussion. Dabei wird der Bedarf der Gebietskörperschaften allgemein als Art und Menge von Gütern bezeichnet, die objektiv betrachtet notwendig sind, um die öffentlichen Aufgaben sachgemäß zu erfüllen. Hier offenbart sich bereits die schwierige Umsetzung einer sog. **objektiven Betrachtungsweise**. In Bezug auf den kommunalen Ausgabenbedarf kennzeichnet ein Bedarf die Summe von monetär bewerteten Gütern, die - ausgehend von objektiven Kriterien - zur Verfügung gestellt werden müssen.²⁹⁰

Die Schwierigkeit einen objektivierten Bedarfsmaßstab zu definieren erwächst vor allem aus den mehrdimensionalen Anforderungen an die öffentliche Leistungserbringung, die für alle staatlichen

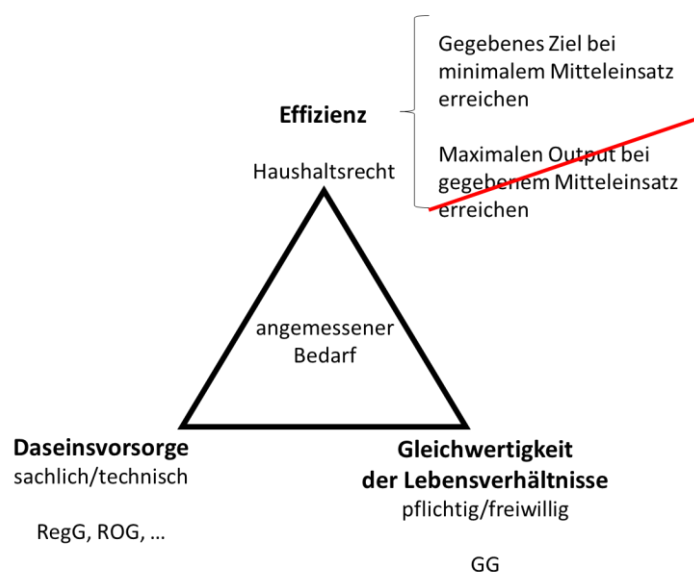
²⁸⁸ Vgl. Junkernheinrich (2007), S. 180.

²⁸⁹ Vgl. Hacker (1959), S. 401.

²⁹⁰ Vgl. Junkernheinrich (2007), S. 180.

Ebenen charakteristisch ist (Abbildung 63). Das Konstrukt der Angemessenheit unterliegt mehreren Einflüssen. Ein Faktor ist die sachliche Begründung der öffentlichen Tätigkeit, die sich unter anderem aus den Anforderungen der Daseinsvorsorge speist (allokative Ziele). Ein zweiter wichtiger Faktor ist die grundgesetzlich angestrebte Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, die distributive Wirkungen hat und damit auch das Verhältnis zwischen pflichtiger und freiwilliger Aufgabenerfüllung prägt (distributive Ziele). Ein dritter Faktor sind Effizienzanforderungen. Hierbei kann für die staatliche und kommunale Tätigkeit prinzipiell nur das sog. Minimalprinzip gelten, d. h. die gesetzten Ziele sollen mit einem möglichst geringen Mitteleinsatz realisiert werden.²⁹¹ Diese drei Anforderungen stehen durchaus in Konkurrenz zueinander, sodass die Feststellung eines angemessenen Niveaus normative Aussagen zur Gewichtung dieser Ziele erfordert. Ohne eine Entscheidung zur Gewichtung dieser Teilziele ist die Ableitung eines praktisch nutzbaren Bedarfsmaßstabs praktisch unmöglich.

Abbildung 63: Einflussfaktoren auf den angemessenen kommunalen Finanzbedarf



Quelle: Eigene Darstellung.

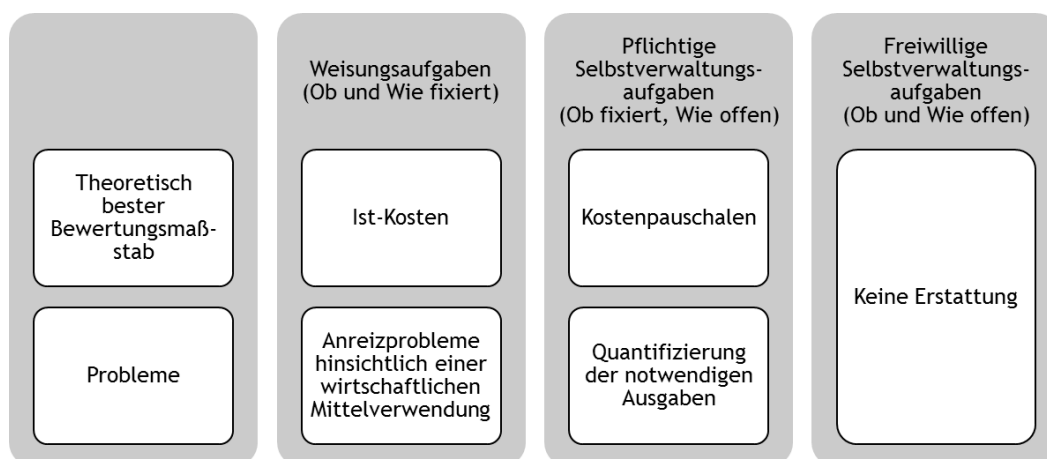
Die finanzwissenschaftliche Theorie der staatlichen (und damit auch kommunalen) Tätigkeit geht daher auch nicht von objektiven Bedarfstatbeständen aus, sondern erwächst aus Unvollkommenheiten im marktwirtschaftlichen System, denen durch öffentliche Leistungserbringung begegnet werden soll (sog. Marktversagen oder Meritorisierung). Die Übersetzung dieser Anforderungen unterliegt sowohl einem ökonomisch-technischen (Höhe der Abweichung vom optimalen Zustand) als auch einem politischen Filter (Ob und Wie der Gegensteuerung, Umfang der Maßnahmen, Definition des Zielzustandes). Insofern sind die hieraus abgeleiteten Ausgabenbedarfe immer nur Momentaufnahmen und im Zeitablauf veränderlich. Sie können sowohl dauerhaften Charakter haben als auch diskontinuierlich auftreten.

Das Interesse an der Definition angemessener oder notwendiger Ausgaben hat seinen Hintergrund in der Charakteristik der kommunalen **Aufgabengenerierung**: Eine Kommune kann aus eigener Entscheidung Aufgaben erfüllen oder es erfolgt eine Aufgabenübertragung durch das Land (oder indirekt durch den Bund). Diese Form der Aufgabenübertragung ist bei den Haushalten des Bundes und der Länder in vergleichbarer Form nicht gegeben. Diese entscheiden selbst bzw. über ihre Mitwirkung im Bundesrat über die Aufgabenerfüllung. Aus einer Aufgabenübertragung folgt im gleichen Moment die aus dem Äquivalenzgedanken abgeleitete Pflicht der übertragenden Gebietskörperschaft, einen vertikalen Ausgleich für die Kommunalebene zu garantieren (Finanzierungskonnexität). Hierbei sind drei Aufgabentypen zu differenzieren und deren Bedarfe unterschiedlich zu bestimmen: Bei den **freiwilligen**

²⁹¹ Dem entgegen verlangt das Maximalprinzip bei gegebenen Mittel einen maximalen Output zu erwirtschaften. Dies würde aber bedeuten, dass sich der Schwerpunkt der öffentlichen Tätigkeit auf Aufgaben stützt, über deren Wahrnehmung erst nach der Generierung von Einnahmen entschieden wird.

Selbstverwaltungsaufgaben gehen Kommunen Aktivitäten nach, die sie selbst in Art und Umfang festlegen und die untereinander nur schwer vergleichbar sind. Sie entziehen sich dem Konnexitätsgedanken. Die **pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben** sind bundes- und landesrechtlich bestimmt. Da sie für alle Einwohner des Landes in gleicher Art und Weise erfüllt werden müssen, existieren Normierungen, welche die Aufgaben näher definieren und den kommunalen Handlungsspielraum verringern. Unter Beachtung dieser können Kosten für die Wahrnehmung der Aufgaben bestimmt werden. Um die Konnexitätsanforderungen zu erfüllen, stellen sich pauschale Zuweisungen als Lösung dar, da sie Anreize setzen, die bestehenden Ermessensspielräume im Sinne einer effizienten Aufgabenerfüllung zu nutzen. Das Problem der Definition der erforderlichen Höhe einer pauschalierten Zuweisung bleibt gleichwohl bestehen. **Weisungsaufgaben** sind hoch reglementiert. Wenn infolge der starken Standardisierung nur geringe Varianzen zu erwarten sind, eignet sich dieser Aufgabentyp für eine vollständige Erstattung der Ist-Ausgaben, welche dann den angemessenen Bedarf wiedergeben.

Abbildung 64: Bewertungsmaßstäbe notwendiger Ausgaben aus Sicht der Finanzwissenschaft



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Definition eines **objektiven** Bedarfs kann daher überhaupt nur für solche Aufgaben gelingen, bei denen die Kommunen über sehr geringen bzw. keinerlei eigenen Entscheidungsspielraum verfügen.²⁹² Es ist aber selbst für hoch regulierte Aufgaben typisch, dass ein kommunaler Ermessensspielraum verbleibt, etwa über den konkreten Personaleinsatz (qualitativ und quantitativ), die Gestaltung der Prozesse oder die eingesetzte IT. Auch lokal variierende Ansprüche der Einwohner und Unternehmen an die Verwaltungsleistung der Kommune (z. B. Öffnungszeiten, Zugang zu elektronischen Prozessen) und politische Mehrheiten vor Ort können die Wahrnehmung von Aufgaben kostenwirksam prägen, bei denen als Pflichtaufgaben eigentlich ein objektiver Ausgabebedarf vermutet werden kann.²⁹³

Dieser Umstand ist nicht als Kritik an der kommunalen Aufgabenerfüllung zu verstehen. Oft ist es die bewusste Entscheidung gegen eine kostenminimale Lösung, der den Charakter einer öffentlichen Aufgabe (staatlich oder kommunal) ausmacht und die Güter für Einwohner und Unternehmen in einer Qualität und Menge bereitstellt, die der Markt nicht anzubieten vermag. Es zeigt aber, dass eine praktikable Definition **absoluter** Bedarfe nicht gelingen kann. Das Problem bleibt die Differenzierung zwischen wohl begründeten Abweichungen von einer kostenminimalen Lösung und tatsächlichen Ineffizienzen, wobei letztere nicht unbegrenzt durch Landesleistungen abgegolten werden sollten.

Um Bedarfe eindeutig und sachgerecht bestimmen zu können, fehlt eine eindeutige Definition von Leistungs- und Qualitätsstandards für alle kommunalen Aufgaben, welche die Kommunen durch einen erheblichen Teil selbst steuern können. Zwar werden für wenige bestimmte Aufgaben originäre Be-

²⁹² Vgl. z. B. Büttner/Enß/Holm-Hadulla u.a. (2008), S. 26.

²⁹³ Vgl. dazu auch vgl. Goerl/Rauch/Thöne (2013), S. 45.

darfs- und Kostenabschätzungen durchgeführt, doch der gesamte Spielraum des Kommunalen Finanzausgleichs bezieht sich auf die Summe bzw. überwiegende Zahl der kommunalen Aufgaben. Deshalb wäre eine partielle Lösung nicht ausreichend.²⁹⁴

Die zentrale Voraussetzung für die Bestimmung einer bedarfs- und sachgerechten Finanzausstattung erfordert letztlich die grundlegende Identifizierung von essentiellen kommunalen Aufgaben und Ausgaben bzw. Aufgabenbedarfen²⁹⁵, wozu die Finanzwissenschaft auch vor dem Hintergrund von Veränderungen von Bedürfnissen und technischen Lösungsmöglichkeiten im Zeitablauf bislang aber nicht in der Lage war.²⁹⁶ Demnach fällt es laut VESPER auch in den politischen Bereich, die Frage nach einer Aufgabenangemessenheit bei der finanziellen Ausstattung der Kommunen zu klären.²⁹⁷ Dabei fungieren Vertreter der Finanzwissenschaft als Hilfesteller, indem sie die Güte bzw. die Qualität von bedarfsgerechten Indikatoren untersuchen oder gar Finanzausgleichssysteme entwickeln, die auf dem Postulat der aufgabenangemessenen kommunalen Finanzausstattung beruhen.²⁹⁸

Wenn trotz der grundsätzlichen theoretischen Vorbehalte ein belastbarer Versuch unternommen werden soll, kommunale Bedarfe originär zu bestimmen, so wäre das Ziel die Berechnung eines sachlich nachvollziehbaren und präzise bestimmbaren Finanzbedarfs in Euro. Hierzu bräuchte es ein Mengengerüst und Preisbewertungen. Das Mengengerüst erschließt sich allerdings nur für wenige Aufgaben auf den ersten Blick (z. B. SGB II, Schulen, Kitas). Für viele Aufgaben ist die Festlegung des Mengengerüsts bereits durch lokale Präferenzen determiniert. Hierbei darf sich allerdings nicht auf Benchmarks oder andere Vergleichswerte gestützt werden, da dies ja gerade vermieden werden soll. Die Bestimmung hat für jede Gemeinde individuell bottom-up zu erfolgen. Schwierig ist dies besonders für Aufgaben mit Ermessensspielraum, beispielsweise bei der Bestimmung des technischen Ausstattungsstandards bei Kitas und Schulen, bei der Verkehrsinfrastruktur (angemessene Verbindungszeiten, Frequenz des Verkehrs) oder der internen Verwaltung (Zugänglichkeit für Bürger und Unternehmen, Hard- und Softwareeinsatz). Auch für ausgelagerte Bereiche ist die Frage zu beantworten, welche Unternehmenspolitik und damit verbundene Ertragsposition bzw. welcher Druck zur Gewinnabführung in den Kernhaushalt als angemessen zu bewerten ist. Besonders schwer fällt die Abgrenzung, wenn der individuelle Entscheidungsspielraum für die Kommune sehr umfangreich ist, z. B. in den Bereichen Tourismus, dem Umfang des Angebots von Sport- und Kulturleistungen (wie viele und welche Veranstaltungen, wie viel Personal, welche technische Ausstattung), Wirtschaftsförderung oder strategische Steuerung. Für diese Aufgaben lassen sich kaum Anhaltspunkte für eine objektive Bedarfsdefinition finden. Es kann festgehalten werden, dass das Mengengerüst bereits durch Politikentscheidungen vorgegeben ist. Die Verbindung mit dem Preisgerüst ist die zweite enorme Schwierigkeit.²⁹⁹ Im Privatsektor repräsentieren Preise und die erzielten Umsätze die Wertschätzung für Produkte, durch die bewusste Umgehung des Preismechanismus kann dies für die öffentlich bereitgestellten Leistungen nicht gelten.³⁰⁰ Ausschreibungsergebnisse können eine gute Näherung sein, geben jedoch nicht zwingend die notwendigen Ausgaben wieder. Hier kommt es auf die konkreten Einkaufskonditionen an. Auch der Personaleinsatz und die Eingruppierung des Personals entscheiden über die Preiskomponente. Nicht zuletzt hat auch der Umfang der Nutzerfinanzierung einen entscheidenden Einfluss auf die aus öffentlichen Mitteln zu finanzierenden Aufgaben. So müsste etwa ein angemessenes Niveau für Benutzungsgebühren oder die Elternbeiträge für die Kinderbetreuung definiert werden. Solche synthetischen Ansätze können wertvolle Informationen generieren, das Ziel der Definition einer objektiven Bedarfsbestimmung aber nur unvollständig erfüllen (z. B. für die Schülerbeförderung in Mecklenburg-Vorpommern im FAG-Gutachten aus dem Jahr 2008).³⁰¹

²⁹⁴ Vgl. Lenk/Hesse/Lück (2013c), S. 24.

²⁹⁵ Dies offenbart auf der technischen Ebene ein erhebliches Problempotential, da eine hinreichende Konkretisierung aus Sicht der Wirtschaftswissenschaften unmöglich erscheint, vgl. Döring (2007), S. 43.

²⁹⁶ Vgl. Hardt/Schiller (2006b), S. 4.

²⁹⁷ Vgl. Vesper (April 2015), S. 50.

²⁹⁸ Vgl. Junkernheinrich (2007), S. 174.

²⁹⁹ Vgl. Büttner/Enß/Holm-Hadulla u.a. (2008), S. 124.

³⁰⁰ Vgl. Büttner/Enß/Holm-Hadulla u.a. (2008), S. 124.

³⁰¹ Vgl. Büttner/Enß/Holm-Hadulla u.a. (2008), S. 24-26.

Können trotz der beschriebenen Widrigkeiten tatsächlich objektive und anerkannte Ausgabenbedarfe festgestellt werden, ergibt sich als logische Folge, dass keine Überausstattung über diese Bedarfe hinaus stattfinden darf. Hat die Kommune darüber hinausgehende Mittel zur Verfügung, so könnten diese definitionsgemäß nur verschwendet werden. Es stehen ihnen keine unbefriedigten Bedarfe mehr entgegen. Jede Mehreinnahme über die objektive Bedarfsgröße hinaus müsste der Kommune folglich vollumfänglich entzogen werden (ggf. nach erforderlicher Tilgung bestehender Verschuldung oder definierter Rücklagenbildung).

Eine originäre Bestimmung kommunaler Bedarfe ist aus den genannten Gründen nicht möglich - weder systematisch noch technisch. Sie hat auch keine denkbaren Ergebnisse zur Folge, die dem Charakter der kommunalen Selbstverwaltung entsprechen. Dass Finanzbedarfe nur fiktiv bestimmt werden können, ist auch im Schrifttum unwidersprochen und daher weder abhängig vom Gutachter noch vom konkreten Untersuchungsziel. Sowohl in der Wissenschaft als auch in der Praxis gibt es keine allgemein akzeptierte Vorstellung einer „sachgerechten Aufgabenerfüllung“.³⁰² Objektive Bedarfe und Kosten liegen nicht vor, eine vollständige und abschließende Definition des kommunalen Aufgabenkatalogs ist nicht möglich.³⁰³ „Die Quantifizierung notwendiger Ausgaben [ist], wenn überhaupt, nur möglich (...), wenn operationalisierbare Maße der Intensität der Aufgabenerfüllung festgelegt werden oder die Art der Aufgabenerfüllung praktisch vorgegeben wird.“³⁰⁴

Die einzige praktisch nutzbare Annäherung stellen daher **relative** Bedarfe dar.³⁰⁵ Dies verhindert auch, dass mit Verweis auf die Unmöglichkeit der kommunalen Bedarfsbestimmung Aufgaben auf die Kommunen verlagert werden, ohne einen finanziellen Ausgleich zu schaffen. Ein pauschaler Verweis auf die Verbundquote ist dafür nicht hinreichend.³⁰⁶ Hierzu ist zunächst zu prüfen, ob die kommunalen Aufgaben im Allgemeinen erbracht werden können, ob dies ggf. nur unter struktureller Neuverschuldung erreichbar ist oder ob bestimmte Aufgabenbereiche (v. a. freiwillige Aufgaben) nur sehr eingeschränkt oder gar nicht erbracht werden können. Eine relative Betrachtung geht davon aus, dass dabei durchaus Unterschiede zwischen den betrachteten Kommunen bestehen können. Ein Teil der Kommunen erfüllt seine Aufgaben sachgemäß, ein Teil weist Ineffizienzen in der Aufgabenerfüllung auf und ein weiterer Teil kann die Aufgaben mangels finanzieller Mittel nicht oder nur unzureichend erfüllen. Der Vorteil eines relativen Betrachtungswinkels ist, dass er keine Festlegung eines konkreten Ergebnisses („outcome“) der öffentlichen Tätigkeit erfordert.³⁰⁷ Es handelt sich vielmehr um ein dynamisches System, dass auch bei Wirtschafts- und Steuerwachstum belastbare Aussagen generieren kann. Die Betrachtung kann anhand verschiedener Maßstäbe durchgeführt werden: einer externen Perspektive, die die kommunalen Ausgaben mit den Verhältnissen in anderen Ländern vergleicht und einer internen Perspektive, welche innerhalb des Landes Unterschiede in der Aufgabenerfüllung herausarbeitet und bewertet. Diese Bewertung wird in Betrachtungen zur finanziellen Gesamtsituation eingebettet. Hierfür ist eine vergangenheitsorientierte Herangehensweise typisch, d. h. es werden Ist-Ausgaben untersucht.³⁰⁸

Die nachfolgende gutachterliche Analyse stützt sich auf die Idee einer relativen Bedarfsmessung, die sich zunächst quantitativ über einen externen Vergleich und Hinweise aus der Rechtsprechung nähert. Als konkrete Vorschläge werden der Symmetrieansatz (Kapitel 2.5) und das sog. Bedarfssystem (Kapitel 2.6 und 2.7) als Repräsentanten einer **relativen** Bedarfsbetrachtung ausführlich erörtert und ihre Wirkungen simuliert.

³⁰² Vgl. Hardt/Schiller (2006a), S. 3-7.

³⁰³ Vgl. Goerl/Rauch/Thöne (2013), S. 44.

³⁰⁴ Büttner/Enß/Holm-Hadulla u.a. (2008), S. 26.

³⁰⁵ Dies gilt vor allem für die horizontalen Fragestellungen im KFA, aber auch für die vertikale Ausstattung, vgl. Hardt/Schiller (2006a), S. 7.

³⁰⁶ Vgl. Hardt/Schiller (2006a), S. 5.

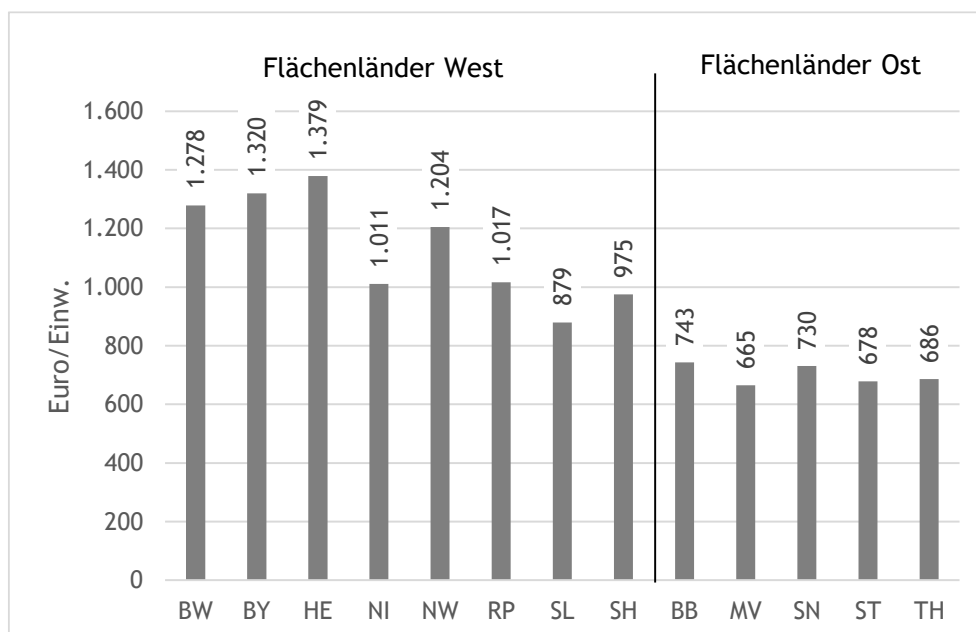
³⁰⁷ Daher sind relative Maßstäbe für eine Vielzahl von staatlichen Anwendungsfeldern mit Verteilungswirkungen typisch, etwa im Sozialrecht (Existenz- und Alterssicherung).

³⁰⁸ Vgl. Büttner/Enß/Holm-Hadulla u.a. (2008), S. 117.

2.2.1.2 QUANTITATIVE NÄHERUNG

Wird eine quantitative Näherung an eine angemessene Finanzausstattung versucht, stellt sich zunächst die Frage nach den eigenen kommunalen Finanzierungspotenzialen und dem Umfang der Unterstützung durch Landesleistungen. Der Vergleich der kommunalen Steuereinnahmen zeigt, dass in Mecklenburg-Vorpommern das bundesweit niedrigste Einnahmenniveau erreicht wird (Abbildung 65). Obwohl sich das Steueraufkommen je Einwohner seit 2005 verdoppelt hat und damit deutlich höhere Wachstumsraten aufwies als im Bundesdurchschnitt und im Durchschnitt der ostdeutschen Kommunen, kann nach wie vor eine ausgeprägte Steuerschwäche konstatiert werden.³⁰⁹ Die Steuereinnahmen erreichen nur knapp 60 % des Bundesdurchschnitts und weniger als die Hälfte des Niveaus der hessischen, bayerischen oder baden-württembergischen Kommunen als Spitzenreiter dieses Vergleichsrahmens. Insofern liegt der Schluss nahe, dass die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern in höherem Maße als in anderen Ländern auf Zuweisungen des Landes zur Erfüllung ihrer Aufgaben angewiesen sind.

Abbildung 65: Kommunale Steuereinnahmen im Ländervergleich 2015



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung, Daten: Statistisches Bundesamt.

Zum Ausgleich der unterdurchschnittlichen kommunalen Steuerkraft erhalten die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern, ebenso wie die Kommunen in den übrigen ostdeutschen Flächenländern, überdurchschnittlich hohe Zuweisungen aus den Landeshaushalten – sowohl aus dem Kommunalen Finanzausgleich als auch mittels Zweckzuweisungen aus den Fachressorts. Die erforderlichen Mittel speisen sich im Wesentlichen aus dem bundesstaatlichen Finanzausgleich, unter anderem den Solidarpaktmitteln (SoBeZ).³¹⁰ Aus Abbildung 66 geht hervor, dass die finanzstärkeren Kommunen Süddeutschlands spiegelbildlich dazu wesentlich weniger Zuweisungen erhalten. Mecklenburg-Vorpommern realisierte im Jahr 2015 knapp vor Brandenburg den umfangreichsten Mittelfluss an die kommunale Ebene.³¹¹ Diese Darstellung ist für die Bewertung der Angemessenheit noch nicht ausreichend, da der Umfang der tatsächlichen Aufgabenerfüllung noch nicht einbezogen wurde. Es lässt sich aber zumindest im

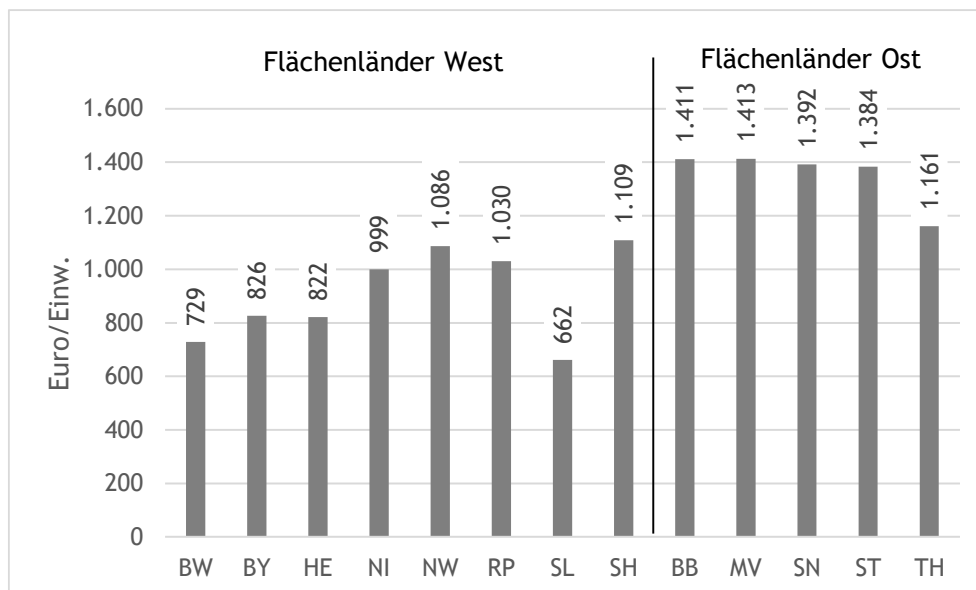
³⁰⁹ Der Zuwachs gegenüber 2005 betrug 100,2 %. Bundesweit erhöhten sich die kommunalen Steuereinnahmen um 58,5 %, in den ostdeutschen Flächenländern um 83,1 % gegenüber 2005.

³¹⁰ Die unterdurchschnittliche gemeindliche Steuerkraft geht ebenso in die Berechnung des horizontalen Länderfinanzausgleichs sowie der allgemeinen (steuerkraftbezogenen) Bundesergänzungszuweisungen ein.

³¹¹ Der Mittelfluss ist netto angegeben, also ohne die Zuweisungen der kommunalen Ebene an das Land, bspw. über die FAG-Umlage.

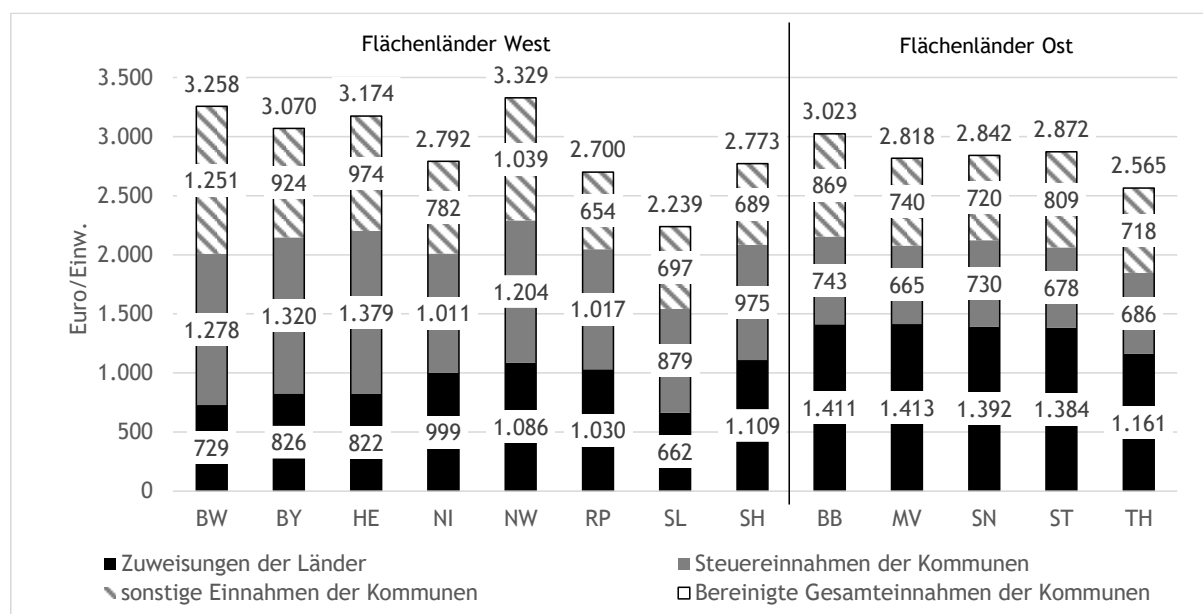
Ländervergleich keine prägnante Schiefelage im Verhältnis zwischen Steuerkraft und Zuweisungsvolumen feststellen.

Abbildung 66: Zuweisungen der Länder an die kommunale Ebene (netto) 2015



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung, eigene Datenerhebung (Haushaltspläne der Länder).

Abbildung 67: Niveau und Struktur der kommunalen Einnahmen 2015



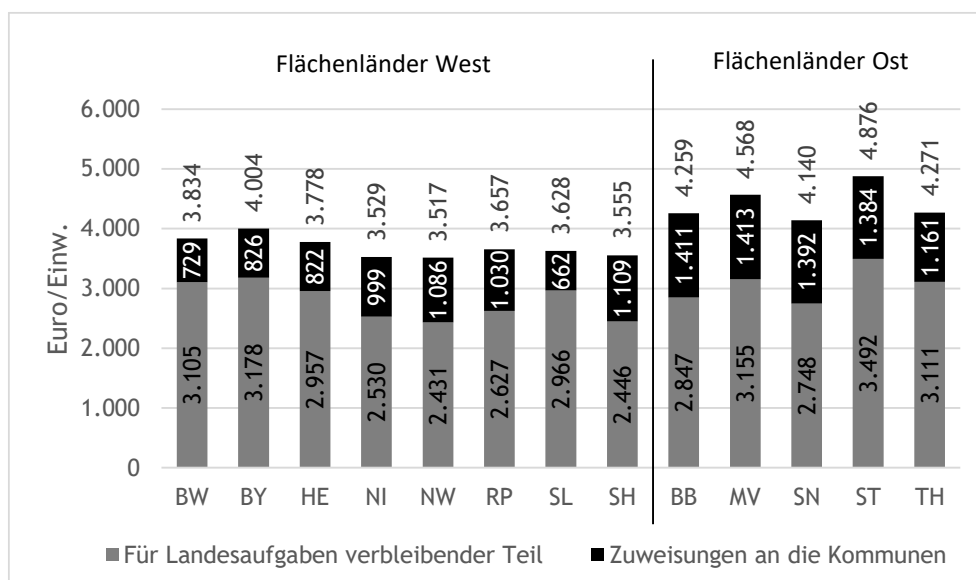
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung, Statistisches Bundesamt, eigene Datenerhebung (Haushaltspläne der Länder), Kern- und Extrahaushalte.

Die Summe aus Landeszuweisungen und kommunalen Steuereinnahmen nebst weiteren Einnahmen zeigt Abbildung 67. Hieraus ist ersichtlich, dass die Landeszuweisungen die Steuerkraftunterschiede nicht gleichmäßig dämpfen, sondern unterschiedlich hohe Kompensation erbringen. Durch sonstige Einnahmen, wie Gebühren, Beiträge oder Erwerbseinnahmen, werden wiederum stärkere Differenzen erzeugt, welche sich auf eine unterschiedliche Aufgabenteilung innerhalb des Landes (siehe nachfol-

gende Ausführungen zum Kommunalisierungsgrad) sowie eine abweichende organisatorische Handhabung der Aufgabenerfüllung (Bedeutung der Gebühreneinnahmen bei unterschiedlichen Auslagerungsgraden)³¹² zurückführen lassen.

Die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern erhalten in der Gesamtschau die höchsten Landeszuweisungen bundesweit (2015), die jedoch die kommunale Steuerschwäche nicht vollständig kompensieren können. Das Land gibt seinerseits reichlich 30 % seiner Einnahmen an die kommunale Ebene weiter. Nach den Zuweisungen an die Kommunen bleiben dem Land etwas mehr Mittel für Landesaufgaben als im Durchschnitt der Flächenländer (2.892 Euro/Einw., Abbildung 68).

Abbildung 68: Einnahmen des Landes und Zuweisungen an die kommunale Ebene 2015



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung, Statistisches Bundesamt, eigene Datenerhebung (Haushaltspläne der Länder).

Aus dieser Annäherung mittels eines bundesweiten Vergleichs lässt sich ableiten, dass Mecklenburg-Vorpommern den Kommunen zwar eine überdurchschnittliche Ausstattung mit Landesleistungen gewährt, jedoch daraus keine überdurchschnittlich gute kommunale Gesamtausstattung erwächst. Angesichts der verbleibenden Einnahmen für Landesaufgaben und der oben gezeigten strukturellen Haushaltsüberschüsse der vergangenen Jahre erscheint eine Erhöhung der Finanzausgleichsleistungen daher zumindest möglich, ohne den Kommunen eine Sonderstellung im bundesweiten Vergleich einzuräumen. Es zeigt sich aber ebenfalls, dass eine rein einnahmenorientierte Sichtweise, wenngleich sie wichtige Einblicke liefert, viele Fragen offen lässt, die für die Dotation der Finanzausgleichsleistungen zu beantworten sind, insbesondere nach der kommunalen Aufgabenerfüllung. Daher soll in den nachfolgenden Abschnitten eine stärkere Annäherung an die Ausgabenseite erfolgen.

2.2.1.3 KOMMUNALISIERUNGSGRAD

Eine approximative Möglichkeit, um die Aufgaben- und Ausgabenverteilung zwischen Ländern und Kommunen zu charakterisieren, ist durch den **Kommunalisierungsgrad** gegeben, der den Anteil der kommunalen Aufgaben an den gemeinsamen Aufgaben von Landes- und Kommunalebene beschreibt.³¹³ Ein reiner Ausgabenvergleich greift hier zu kurz, da der Umfang der durch die Kommunen

³¹² So weisen etwa die Kommunen in Nordrhein-Westfalen oder Brandenburg deutlich höhere Einnahmen aus Gebühren auf, die weniger ein Ergebnis einer stärkeren Ausschöpfung der Potenziale als vielmehr ein Resultat der unterdurchschnittlichen Aufgabenverlagerung auf kommunale Extrahaushalte oder privatwirtschaftliche Leistungserbringer sind. In der Folge werden mehr Einnahmen aus Gebühren (und auch mehr unmittelbare Ausgaben für Personal und Sachmittel) im Kernhaushalt generiert.

³¹³ Vgl. Bertelsmann Stiftung (2015), S. 18.

wahrgenommenen Aufgaben von Land zu Land variiert. Letztlich liegt in der unterschiedlichen Ausprägung der Kommunalisierungsgrade auch der Grund dafür, dass es keine einheitliche, länderübergreifende Zuordnung von pflichtigen und freiwilligen Aufgaben der Kommunalebene geben kann. Die Summe der öffentlichen Aufgaben ist zwar weitgehend identisch, aber die Erfüllung der Aufgaben wird unterschiedlich zwischen der Landes- und Kommunalebene aufgeteilt. Demnach können Aufgaben vollständig durch die Landesebene durchgeführt, anteilig durch die Kommunen finanziert oder gar vollständig durch die kommunale Ebene erfüllt werden. Je nachdem, ob und wie Kommunen eine bestimmte Aufgabe erbringen müssen, variiert auch die finanzielle Belastung und dies drückt sich in unterschiedlichen Kommunalisierungsgraden aus. Beispiele hierfür finden sich vor allem im Bereich der kommunalen Sozialleistungen, etwa für die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen³¹⁴ oder die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz³¹⁵.

Es handelt sich um einen exogenen Maßstab, d. h. die Ausstattung der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern wird an den Verhältnissen in den übrigen Flächenländern gemessen. Sollte sich eine wesentlich unterproportionale Ausstattung ergeben, könnte dies als Anhaltspunkt für eine unzureichende aufgabenbezogene Ausstattung dienen. Als problematisch stellt sich heraus, dass keine belastbaren Daten zum Umfang bzw. der Struktur der öffentlichen Aufgabentätigkeit existieren. Deshalb wird der Kommunalisierungsgrad auf Grundlage der Ist-Ausgaben ermittelt. Diese geben aber keine Auskunft darüber, ob eine wirtschaftliche Leistungserbringung erfolgt, wie die Qualität der erstellten Leistungen einzustufen ist und ob Aufgaben vorliegen, die auf kommunaler Ebene pflichtig oder freiwillig erbracht werden.³¹⁶ Daraus folgt, dass mittels des Kommunalisierungsgrades nur Informationen über die Dezentralisierung der Aufgabentätigkeit in den Ländern und damit ein recht grober Maßstab für die Angemessenheit der kommunalen Finanzausstattung gewonnen werden können.³¹⁷

Deswegen wird dieses Instrument vorrangig auf hoch aggregierter Ebene zum **Ländervergleich** genutzt. Im *Finanzreport 2015* der BERTELSMANN STIFTUNG stellte sich nach Berechnung der bundesweiten Kommunalisierungsgrade nach Aufgabenbereichen auf Basis der Zuschussbeträge für das Jahr 2011 heraus, dass eine besonders große Spannweite zwischen minimalem und maximalem Kommunalisierungsgrad im Sozialbereich verortet ist. Besonders die ostdeutschen Länder weisen hier niedrigere Werte auf, wogegen beispielsweise Baden-Württemberg auf einen Wert von 91 % kommt. Vor diesem Hintergrund werden Länderunterschiede in den Kommunalisierungsgraden³¹⁸ zumeist auf den sozialen Bereich zurückgeführt.³¹⁹

In Abbildung 69 wird der Kommunalisierungsgrad für das Jahr 2015 dargestellt. Eine Variante wurde dabei mit Zinsen und eine Variante ohne Zinsen berechnet. Die Herausrechnung der Zinsen folgt der Grundüberlegung, nur die Ausgaben für die laufende Aufgabenerfüllung in der laufenden Periode zu vergleichen. Mit Zinsen wird das vollständige Ausgabenvolumen angegeben, sodass der tatsächliche Zahlungsmittelabfluss abgebildet wird. In Mecklenburg-Vorpommern herrscht aus beiden Blickwinkeln ein deutlich unterdurchschnittlicher Kommunalisierungsgrad. Die Aufgaben werden also in einem größeren Umfang als in anderen Flächenländern durch die Landesebene wahrgenommen.

³¹⁴ Vgl. Lenk/Hesse (2015), S. 146f.

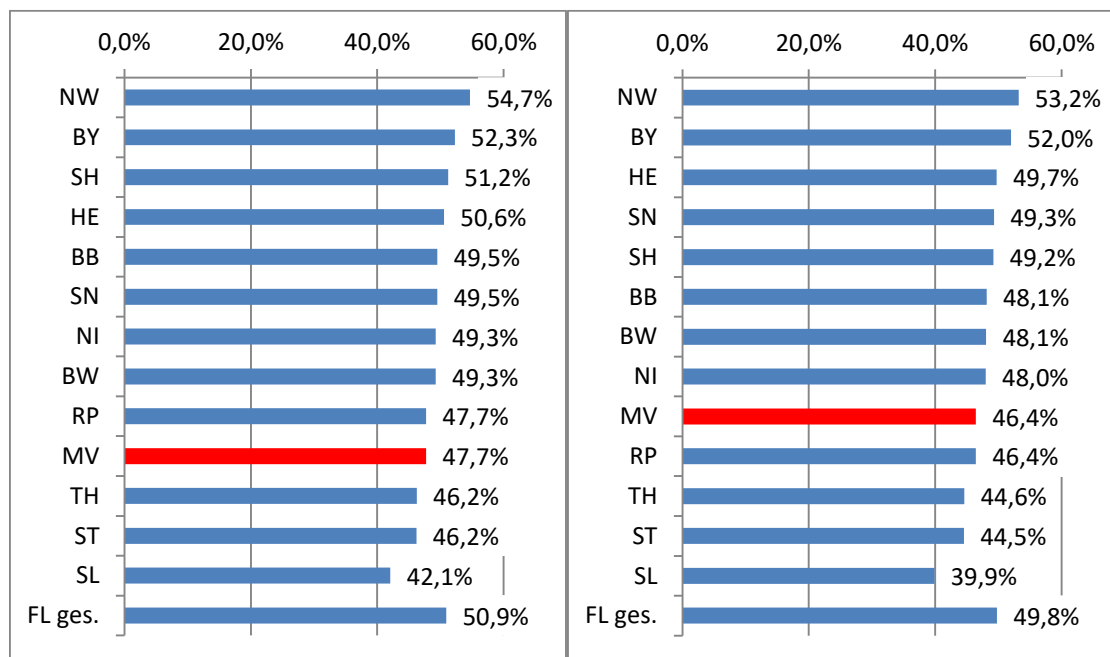
³¹⁵ Vgl. Lenk/Hesse/Diesener u.a. (2016), S. 15ff.

³¹⁶ Vgl. dazu auch Lenk/Hesse/Lück (2013a), S. 9.

³¹⁷ Vgl. Bertelsmann Stiftung (2015), S. 18.

³¹⁸ Vgl. ebenda; vgl. Lenk/Hesse (2015), S. 20.

³¹⁹ Für weitere Informationen, siehe vgl. Bertelsmann Stiftung (2015), S. 18-22.

Abbildung 69: Kommunalisierungsgrad, mit Zinsen (links) und ohne Zinsen (rechts), 2015

Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Eigene Berechnungen, Statistisches Bundesamt (Kassenstatistik des öffentlichen Gesamthaushalts, Kern- und Extrahaushalte).

In Abbildung 70 (linke Seite) wird ersichtlich, dass geringere Kommunalisierungsgrade auch mit geringeren kommunalen Ausgaben pro Einwohner einhergehen – es liegt eine starke positive Korrelation beider betrachteter Größen vor. Je Prozentpunkt Kommunalisierungsgrad steigen die unmittelbaren Ausgaben³²⁰ der Kommunen durchschnittlich um 58 Euro/Einw.³²¹ Insofern zeigen die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern in diesem bundesweiten Vergleichsmaßstab keine überproportionalen ausgabeseitigen Belastungen. Auch auf der Einnahmenseite ist ein positiver Zusammenhang zwischen Kommunalisierungsgraden und den insgesamt zur Verfügung stehenden Volumen zu beobachten (rechte Seite der Abbildung). Das leicht unterdurchschnittliche kommunale Ausgabeniveau in Mecklenburg-Vorpommern korrespondiert mit einem geringeren Anteil der Kommunen an der gemeinsamen Aufgabenerfüllung. Auf der Einnahmenseite ist ebenfalls zu erkennen, dass die kommunale Einnahmeausstattung in Mecklenburg-Vorpommern mit dem Kommunalisierungsgrad korrespondiert. Sie ist sogar etwas höher als es bei einer einfachen linearen Regression der Einnahmen auf die Kommunalisierungsgrade zu erwarten wäre.³²²

Diese Einordnung ist über den Zeitraum von 2005 bis 2015 hinweg stabil.³²³ Werden die 2014 und 2015 gewährten Sonderhilfen herausgerechnet, ändert sich die Einordnung bezogen auf die Einnahmen nur sehr geringfügig.³²⁴ Insofern kann aus der holzschnittartigen relativen Abwägung keine strukturelle Unterfinanzierung der kommunalen Ebene in Mecklenburg-Vorpommern hergeleitet werden. Da die kommunalen Haushalte 2015 bundesweit einen Überschuss in Höhe von 3,2 Mrd. Euro auswiesen (Kern-

³²⁰ Die unmittelbaren Ausgaben bezeichnen die Ausgaben ohne die Zahlungen an andere öffentliche Haushalte. Damit wird gezeigt, welche Nachfragewirkung die kommunalen Ausgaben tatsächlich entfachen. Für die Landesebene ist bedeutsam, dass die Zuweisungen an die kommunale Ebene kein Bestandteil der unmittelbaren Ausgaben sind und daher nur die Ausgaben für die eigene Aufgabenerfüllung sichtbar werden. Dies entspricht der Methodik der Bertelsmann Stiftung.

³²¹ Einfache lineare Regression nach OLS-Schätzmethode, keine Gewichtung der Datenpunkte. Eigene Berechnungen.

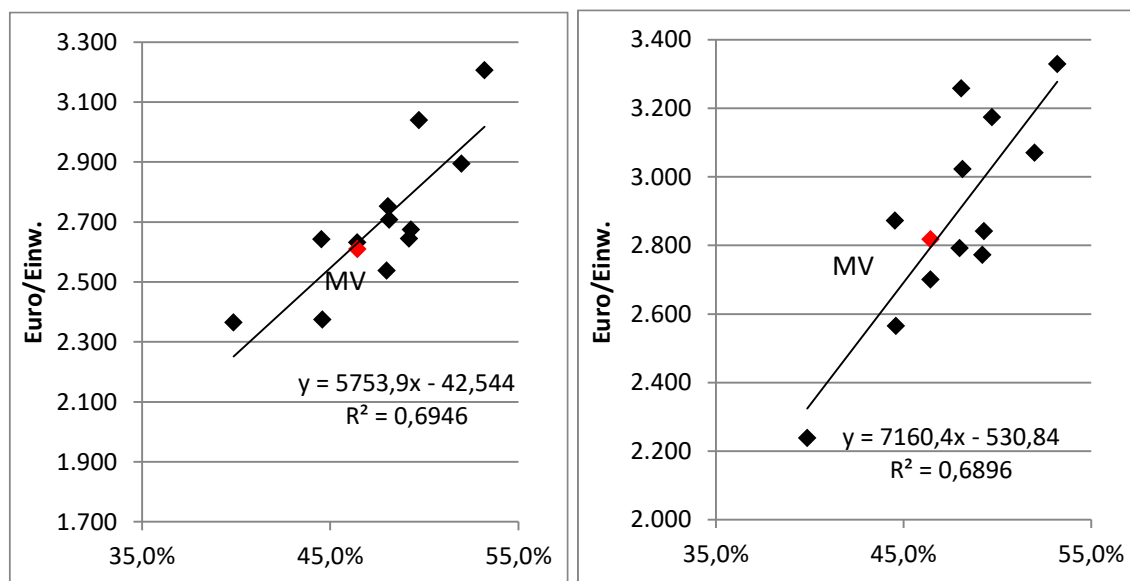
³²² Durch die Einbeziehung der Extrahaushalte unterscheidet sich das Einnahmenniveau von der Darstellung in Abbildung 67.

³²³ Insbesondere die Jahre ab 2010 zeigen ein stabiles Muster. Vor 2010 wirken sich die Ausgaben aus dem Bereich SGB II sowie die durch den Solidarpakt induzierten höheren Investitionen noch stärker aus und zeigen ein überproportionales Ausgabeverhalten. Die Ergebnisse stellen sich demnach auch nicht ausschließlich vor dem Hintergrund der Sonderhilfen ein.

³²⁴ Die veränderte Lage des Datenpunktes für Mecklenburg-Vorpommern hat Einfluss auf die Schätzparameter der Regressionsgerade, sodass letztlich der Datenpunkt auch nach der Herausrechnung noch recht genau auf der konstruierten Regressionslinie liegt.

und Extrahaushalte), kann auch ausgeschlossen werden, dass die Zusammenhänge mit dem Kommunalisierungsgrad aus einer Situation gesamthafter Defizite bestimmt werden und somit lediglich eine unterschiedliche Betroffenheit von Defiziten angezeigt wird.

Abbildung 70: Kommunalisierungsgrad mit Zinsen und unmittelbare Ausgaben (links) sowie Bereinigte Einnahmen (rechts) je Einw. 2015



Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Eigene Berechnungen, Statistisches Bundesamt (Kassenstatistik des öffentlichen Gesamthaushalts, Kern- und Extrahaushalte).

Gleichzeitig kann aber konstatiert werden, dass dieser Vergleichsmaßstab trotz seines Informationsgehalts für die Dotation der Finanzausgleichsleistungen unbefriedigend ist. Die spezifische Situation in Mecklenburg-Vorpommern erfährt im Ländervergleich keine besondere Würdigung. Außerdem stellt sich die normative Frage, ob die Verhältnisse in anderen Ländern tatsächlich für die Gestaltung des eigenen Finanzausgleichs maßgeblich sein sollen.

2.2.1.4 FINANZIELLE MINDESTAUSSTATTUNG VERSUS ANGEMESSENE FINANZAUSSTATTUNG - DIE ROLLE FREIWILLIGER AUFGABEN

Die Bestimmung des Inhalts kommunaler Finanzhoheit gestaltet sich schwierig, da das BUNDESVERFASSUNGSGERICHT zwischen dem Gesamtumfang der gemeindlichen Finanzausstattung, der angemessenen Finanzausstattung sowie der finanziellen Mindestausstattung unterscheidet. Zudem war lange offen, ob eine finanzielle Mindestausstattung (durch Einnahmen oder auch Zuweisungen) für die Gemeinden überhaupt dem Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung entspricht.³²⁵ Nach dem Urteil des THÜRINGER VERFASSUNGSGERICHTS vom 21. Juni 2005 änderte sich dies jedoch, als sich eine Reihe von Juristen und Ökonomen zu dieser Frage positionierte. So stellte beispielsweise DOMBERT heraus, dass eine kommunale Mindestfinanzausstattung zum Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie gehöre.³²⁶

Die Interpretation des Begriffs der **finanziellen Mindestausstattung** erfolgt meist im Sinne finanzieller Mittel, die für die organisatorische Grundausrüstung erforderlich sind. Gemäß Art. 115c Abs. 3 GG, der die finanzielle Lebensfähigkeit der Kommunen im Verteidigungsfall thematisiert, ist bei diesbezüglichen bundesgesetzlichen Maßnahmen u. a. die Existenz der Kommunalebene - besonders im Hinblick auf deren finanzielle Situation - zu wahren. Der jenseits dieser finanziellen Mindestausstattung existierende Bereich der kommunalen Finanzausstattung ist sowohl in der Literatur als auch in der

³²⁵ Vgl. Hofmann-Hoepfel (1992), S. 133.

³²⁶ Vgl. Dombert (2006), S. 4.

Rechtsprechung umstritten. Bei einer rechtlichen Betrachtung werden im Sinne einer groben Herangehensweise meist untere Grenzwerte zu Rate gezogen.³²⁷ Alternativ heißt es, dass aus der Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen die staatliche Pflicht zu einem kommunalfreundlichen Verhalten folgt, die damit gleichzeitig einen Schutz für die Kommunalebene gegen eine finanzielle Überbelastung bei der Wahrnehmung von staatlich übertragenen Aufgaben repräsentieren soll.³²⁸

Bei der Berechnung der Finanzausstattung der Kommunen muss die Entscheidungskompetenz der Kommunen und deren Organe berücksichtigt werden. Daraus folgt, dass der Begriff der **angemessenen Finanzausstattung** über die Sicherung eines finanziellen Existenzminimums hinausgeht.³²⁹ Kommunen müssen also in finanzieller Hinsicht in der Art ausgestattet werden, dass sie zum einen die pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben, Auftragsangelegenheiten und Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung sowie zum anderen auch die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahrnehmen können.³³⁰

PÜTTNER positioniert sich dementsprechend, dass es nicht zulässig sei, den Kommunen nur eine solchermaßen kalkulierte finanzielle Ausstattung zukommen zu lassen, mit der sie nur bestimmte (und keine freiwilligen) Aufgaben erfüllen können.³³¹ Zusätzlich äußerte ZIMMERMANN, dass auf Bund- und Länderseite nur eine staatliche Selbstständigkeit existieren und sich deren Eigenverantwortlichkeit in der Aufgabenwahrnehmung nur bewahrheiten könne, wenn sie finanziell in die Lage versetzt werden, die ihnen gemäß der Verfassung zugeschriebenen Aufgaben zu erfüllen. Diese am 24. Juni 1986 in den Urteilen des Bundesverfassungsgerichts getätigte Feststellung sei folglich auch auf die wahrzunehmenden Aufgaben auf der Kommunalebene anzuwenden.³³²

Daraus folgt gemäß HOFMANN-HÖPPEL, dass eine finanzielle Ausstattung der Kommunalebene, mit der diese lediglich Pflichtaufgaben bzw. Auftragsangelegenheiten bestreiten können und kein zusätzlicher finanzieller Spielraum für freiwillige Aufgaben zur Verfügung steht, als unzulässig zu erachten ist.³³³

Vor allem die einschlägigen Gerichtsurteile der jüngeren Vergangenheit konzentrierten sich auf die Forderung, dass die Finanzausstattung der Kommunen dafür hinreichend sein solle, neben der Erfüllung der Pflichtaufgaben auch ein Mindestmaß an freiwilligen Aufgaben zu sichern. So hatte es auch das LANDESVERFASSUNGSGERICHT MECKLENBURG-VORPOMMERN im Urteil vom 18. Dezember 2003 formuliert (siehe Abschnitt 2.2.2.1). Allerdings setzten die Gerichte keinen Schwellenwert fest oder formulierten eine praktikable Abgrenzung dieses Maßstabs, sodass ein weiter Ermessensspielraum verbleibt.

Nachfolgend wird in einem qualitativen Ansatz geprüft, in welchem Umfang die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern freiwillige Aufgaben erfüllen, sodass sich zumindest eine näherungsweise Lösung für den gerichtlich induzierten Maßstab der Angemessenheit der bisherigen Finanzausstattung ergibt. Dazu wurde für die einzelnen kommunalen Gruppen der Pflichtigkeitsgrad der Aufgabenerfüllung anhand der Produktgruppen bestimmt. Die Basisvariante orientiert sich dabei nach der Einteilung aus finanzwissenschaftlichen Gutachten für das FAG in Thüringen³³⁴ und Hessen³³⁵, in denen analoge Ansätze genutzt wurden.³³⁶ Die Pflichtigkeitsgrade sind im Einzelnen im Anhang 1 dargelegt. Dafür wurde in zwei Varianten gearbeitet: In der Basisvariante erfolgte die Einordnung nach dem Muster der Gutachten für Thüringen und Hessen, wobei spezifische Anpassungen an die Verhältnisse in Mecklenburg-Vorpommern vorgenommen wurden (z. B. Schulträgerschaft, Sozialleistungen). Aufgaben mit geringen Pflichtigkeitsgraden finden sich vor allem in den Bereichen Kultur, Sportförderung, wirtschaftliche Tätigkeit sowie Tourismus- und Wirtschaftsförderung. Eine nur partielle Pflichtigkeit wurde z. B. in Teilen der Jugendarbeit, der Bewirtschaftung der Häfen sowie der Pflege der öffentlichen Gewässer

³²⁷ Vgl. Hofmann-Hoepfel (1992), S. 133.

³²⁸ Vgl. u. a. Heckt (1955), S. 265.

³²⁹ Vgl. Hofmann-Hoepfel (1992), S. 134.

³³⁰ Vgl. Voigt (1975), S. 50.

³³¹ Vgl. Püttner (1985), S. 3.

³³² Vgl. Zimmermann (1988), S. 38.

³³³ Vgl. Hofmann-Hoepfel (1992), S. 135.

³³⁴ Vgl. Hardt/Cordes/Schiller u.a. (September 2012), S. 48-52.

³³⁵ Vgl. Junkernheinrich/Boettcher/Holler (2011), S. 175-183.

³³⁶ Auf die zusätzliche Zerlegung in Gemeinkosten wurde verzichtet, da die Berechnung lediglich zur Näherung und nicht zur tatsächlichen Beantwortung der Dotationsfrage genutzt werden soll.

gesehen. Große Aufgabenblöcke wie die Schulträgeraufgaben und Kindertagesbetreuung oder die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen wurden als Pflichtaufgaben interpretiert, obgleich hier ebenfalls nicht unerhebliche ausgabewirksame Ermessensspielräume verbleiben. In einer zweiten Variante wurde der Begriff der freiwilligen Aufgabenerfüllung noch enger gefasst und eine insgesamt höhere Pflichtigkeit unterstellt. Die Prüfung erfolgte anhand der Zuschussbeträge der Produktgruppen. Wird die Prüfung auf Basis der Bereinigten Ausgaben vorgenommen, fallen die rechnerischen Ergebnisse zum Teil deutlich höher aus. Dies ist ein Ausdruck dafür, dass auch freiwillige Bereiche (v. a. Kultur, Sport und Tourismus) durch Nutzungsentgelte sowie Fördermittel des Landes finanziert werden und daher nicht in vollem Umfang Allgemeine Deckungsmittel in Anspruch nehmen.

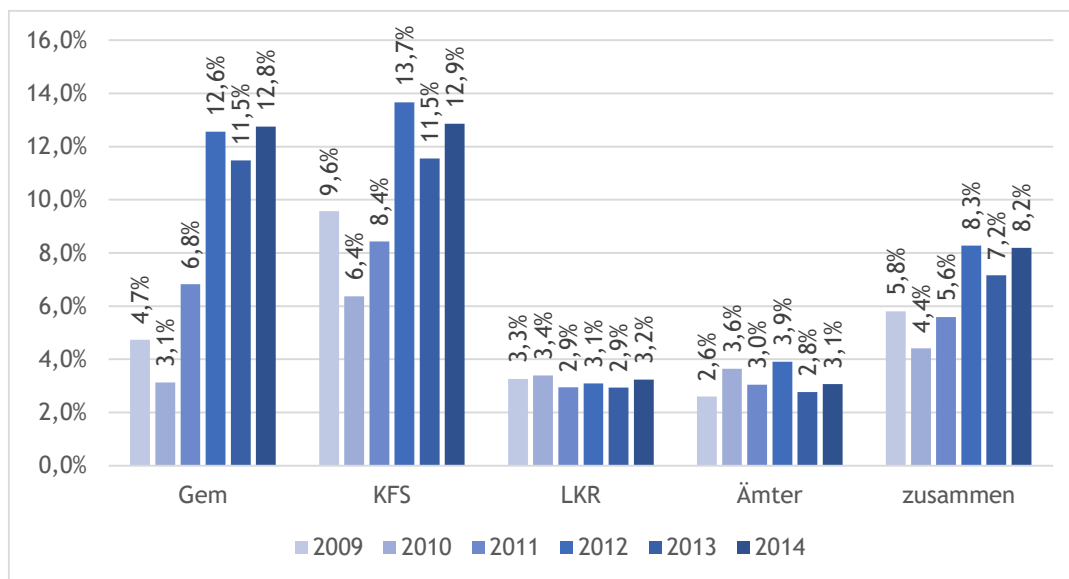
Die Ergebnisse zeigen, dass zuletzt im Jahr 2014 rund 8,2 % der Zuschussbeträge auf freiwillige Aufgaben entfielen (Abbildung 71). Dieser Anteil hat seit 2009 zugenommen. Er war jedoch in allen Jahren deutlich positiv und lag bei mehr als 4 % des gesamten Zuschussbetrags. Zwischen den kommunalen Gruppen sind deutliche Unterschiede zu erkennen. So weisen die Landkreise und Ämter konstante Anteile der freiwilligen Aufgabenerfüllung mit jeweils rund 3 % des Gesamtzuschussbetrags aus. Für die Gemeinden und kreisfreien Städte liegen die Anteile deutlich höher. In diesen beiden Gruppen sind zudem Sprünge im Zeitverlauf erkennbar. Diese sind für die kreisfreien Städte durch die Umstellung auf die Doppik und die damit verbundenen technischen Zuordnungs- und Abgrenzungsschwierigkeiten verbunden.³³⁷ Des Weiteren wirkt sich die Verschiebung der vier eingekreisten Städte beim Niveausprung der kreisangehörigen Gemeinden von 2011 auf 2012 aus. Im Zuge der Gebietsreform gingen die recht umfangreichen Aufgaben der vier großen Städte im Bereich Sport, Kultur, Wirtschafts- und Kulturförderung rechnerisch auf die Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden über. Die geringeren Anteile der Jahre 2009 und 2010 stehen zudem vor dem Hintergrund der Finanzkrise und der damit verbundenen Konsolidierung sowie der Konzentration der konjunkturpolitischen Gegenmaßnahmen (Konjunkturpaket II) auf kommunale Pflichtaufgabenbereiche (Schulen, Kinderbetreuung, Verkehrsinfrastruktur).

Selbst bei Anwendung des noch deutlich enger gefassten Konzepts der freiwilligen Aufgaben bleibt in den Jahren seit 2012 ein Anteil von rund 6 % der Gesamtzuschussbeträge (Abbildung 72). Hierbei fallen die Effekte der Doppikumstellung bei den Gemeinden noch etwas stärker ins Gewicht. Es ist damit erkennbar, dass die Forderung nach einem Mindestmaß an freiwilliger Aufgabenerfüllung gesichert werden konnte. Da gleichzeitig Haushaltsüberschüsse erzielt und Verschuldung abgebaut wurde, vermag auch die Argumentation, die Aufgaben seien erbracht worden, obwohl die Finanzmittel dafür nicht vorhanden gewesen sind, zumindest im Gesamtbild nicht zu überzeugen.³³⁸

³³⁷ In der Hansestadt Rostock wurden im Kulturbereich Buchungen offenbar zum Teil erst 2012 realisiert und anderen Produkten zugeordnet.

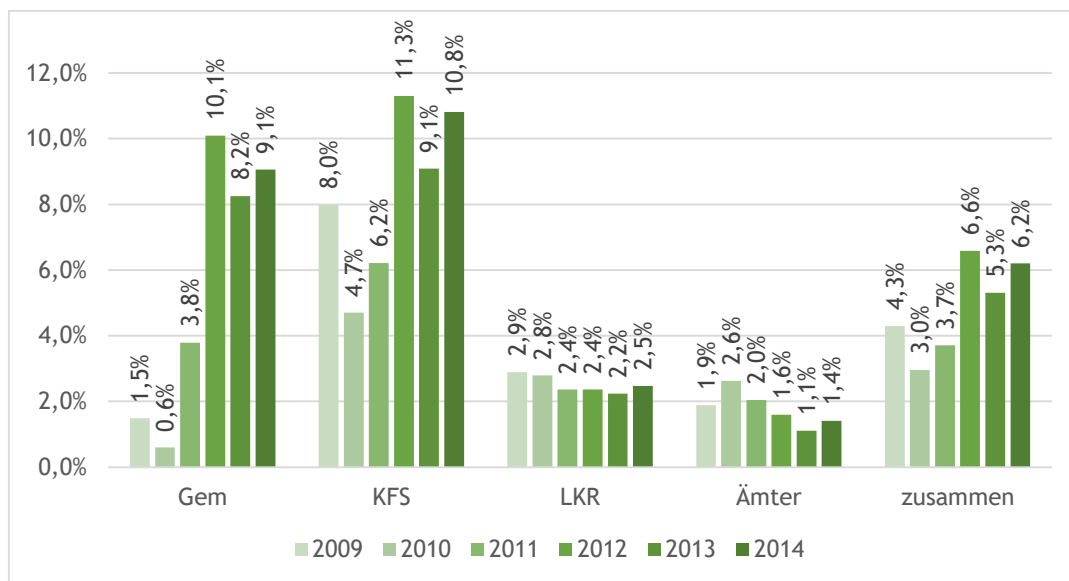
³³⁸ Der Einfluss der Sonderhilfen ist differenziert zu sehen. Sollten sie tatsächlich in freiwillige Aufgaben geflossen sein, hätten sie in der Tat einen erheblichen Einfluss auf das Ergebnis (die Sonderhilfen repräsentieren ca. 3,7 % der gesamten Zuschussbedarfe. Andererseits wurde oben unterstellt, die Sonderhilfen seien ausschließlich in die Saldenverbesserung geflossen. Insofern können sie hier nicht als Ausgaben angesetzt werden. Sollten sie ausgabewirksam geworden sein, hätte der kommunale Finanzierungssaldo auch ohne die Sonderhilfen bei fast +60 Mio. Euro gelegen, womit eine Erfüllung zusätzlicher freiwilliger Aufgaben möglich gewesen wäre.

Abbildung 71: Anteil freiwilliger Aufgaben am Gesamtzuschussbetrag (Basisvariante)



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Abbildung 72: Anteil freiwilliger Aufgaben am Gesamtzuschussbetrag (eng gefasster Begriff der freiwilligen Aufgaben)



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Trotz des positiven Ergebnisses ist die Analyse der freiwilligen Aufgaben als Basis für die Dotation der Finanzausgleichsleistungen nicht hinreichend. Unabhängig von der Frage nach der korrekten Abgrenzung freiwilliger Aufgabenbestandteile und Gestaltungsmöglichkeiten auch in Pflichtaufgabenbereichen bleibt das ungelöste Problem des fehlenden Ziel- oder Schwellenwertes.

2.2.2 RECHTSPRECHUNG

2.2.2.1 RECHTSPRECHUNG VOR DEM THÜRINGER URTEIL

Das BUNDESVERFASSUNGSGERICHT bezog weder vor noch lange nach dem Urteil des Thüringer Verfassungsgerichts Stellung zu einem durch Art. 28 Abs. 2 GG gewährleisteten Anspruch auf kommunale Finanzausstattung. Eine deutliche Position hat dagegen das LANDESVERFASSUNGSGERICHT SCHLESWIG-HOLSTEINS vertreten, indem es feststellte, dass die Landesverfassung unterschiedliche Aussagen zur Finanzausstattung der kommunalen Ebene bereithält, was deren Wirkung als Voraussetzung der Finanzhoheit von Kommunen betrifft. So wurde bereits im Urteil vom 7. Mai 2001 auf die Artikel 48 und 49 der Landesverfassung verwiesen, die mit der Garantie originärer Einnahmen und des Erhalts von Zuweisungen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichssystems eine finanzielle Mindestausstattung garantieren.³³⁹

Das BUNDESVERWALTUNGSGERICHT hingegen bezog am 25. März 1998 eine Position zur Thematik der kommunalen Mindestfinanzausstattung. So stellte es heraus, dass die Kommunalebene ohne eine **aufgabenadäquate** finanzielle Ausstattung keine eigene finanzielle Verantwortung übernehmen könne. Diese Ausstattung beinhaltet die Voraussetzung, dass sowohl alle von Bund bzw. Ländern zugeordneten Aufgaben als auch von den Kommunen eigens gewählte Aufgaben wahrgenommen werden können. Das Bundesverwaltungsgericht stützte sich in seinem damaligen Urteil auf Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG, der den Kommunen eine Beteiligung am Umsatzsteueraufkommen garantiert und damit gleichzeitig die kommunale finanzielle Ausstattung stärkt.³⁴⁰

Auch das LANDESVERFASSUNGSGERICHT MECKLENBURG-VORPOMMERN stellte im Urteil vom 18. Dezember 2003 klar, dass den Kommunen eine ausreichende Finanzierungsmasse sowohl für pflichtige als auch für ein Mindestmaß an freiwilligen Aufgaben zur Verfügung stehen soll.³⁴¹ Insofern also die kommunale Selbstverwaltung trotz zur Verfügung gestellter Mittel nicht sinnvoll erfüllt werden kann, sind diese Finanzmittel bzw. Zuweisungen als nicht ausreichend anzusehen.³⁴² Gleichzeitig argumentierte das Gericht aber, dass die finanzielle Mindestausstattung nicht allgemein quantifizierbar und nur in einer werten- den Betrachtung zu bestimmen wäre.³⁴³ Mit dem fünften Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes vom 4. April 2004 wurde die Abschaffung der Mindestfinanzausstattung beschlossen.³⁴⁴

Letztlich ist - gemäß den dortigen Landesverfassungsgerichten - in allen Ländern der Bundesrepublik die Landespflicht zur kommunalen Ausstattung mit finanziellen Mitteln festgeschrieben.³⁴⁵ Die engere Problematik betrifft daher nicht die Pflicht des Landes an sich, sondern wie das Land diese Pflicht interpretiert. Deshalb sollen nachfolgend das wichtige Urteil des Landesverfassungsgerichts im Freistaat Thüringen vom 21. Juni 2005, das als Wegbereiter für das erste bedarfsorientierte Kommunale Finanzausgleichsmodell fungierte, sowie aktuellere Urteile bezüglich einer sachgerechten Mindestfinanzausstattung der Kommunen thematisiert werden.

2.2.2.2 DAS THÜRINGER URTEIL VOM 21. JUNI 2005

Die SPD-Fraktion des THÜRINGER LANDTAGS stellte im Mai 2005 einen Normenkontrollantrag, in dem die Vorschriften des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes als unvereinbar mit der Verfassung des Landes beanstandet wurden. Darin wurde auf die vertikale Bestimmung der Finanzausgleichsmasse verwie-

³³⁹ Vgl. Dombert (2006), S. 3.

³⁴⁰ Vgl. Dombert (2006), S. 3. Die Garantie eines Anteils am Aufkommen der Umsatzsteuer für die Kommunalebene ist heute in Art. 106 Abs. 5a GG festgeschrieben.

³⁴¹ Vgl. Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern (2003), S. 11.

³⁴² Vgl. Dombert (2006), S. 4.

³⁴³ Vgl. Lenk/Hesse/Woitek u.a. (2014), S. 7.

³⁴⁴ Vgl. ebenda, S. 9.

³⁴⁵ Vgl. Wohltmann (2011), S. 484. Auch in Bayern liegt gemäß dem dortigen Landesverfassungsgericht ein kommunaler Anspruch auf einen Kommunalen Finanzausgleich vor, vgl. Volkmann (2001), S. 498.

sen, die dem finanziellen Bedarf der Kommunen nicht entsprechen würde. So verstießen die Regelungen des damaligen Thüringer Finanzausgleichsgesetzes bezüglich der Bildung und der Verwendung der Finanzausgleichsmasse gegen Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf.

„(...) [Dieser sichert den Kommunen] zum Schutz des Kernbereichs ihres Selbstverwaltungsrechts eine finanzielle Mindestausstattung und - über dieses absolute Minimum hinaus - eine von der jeweiligen Leistungsfähigkeit des Landes abhängige angemessene Finanzausstattung (...).“³⁴⁶

Dementsprechend wurde der Bedarf der Kommunen, der durch die Wahrnehmung ihrer Pflichtaufgaben des eigenen Wirkungskreises³⁴⁷ entsteht, nicht hinreichend berücksichtigt. Da das bereitgestellte Zuweisungsvolumen an die Kommunen gemäß Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf aufgabengerechte Bedarfe nicht nur aus Zufall decken sollte, lag Verfassungswidrigkeit vor.³⁴⁸ Außerdem wurde der Haushaltsgesetzgeber angehalten, sich bei der Normierung von zweckgebundenen Zuweisungen zurückzuhalten, da diese zwar verfassungsrechtskonform seien, aber eine potenziell verfassungsfeindliche Tendenz offenbarten und damit ebenfalls nicht Art. 93 Abs. 1 ThürVerf genügten. Dabei wurde argumentiert, dass die zweckgebundenen Zuweisungen in einem angemessenen Verhältnis zu den ungebundenen Zuweisungen stehen müssten.³⁴⁹

Das Urteil des THÜRINGER LANDESVERFASSUNGSGERICHTS ist laut DOMBERT auch als Reaktion auf die damals nur wenig präzisen Aussagen des Bundesverfassungsgerichts zur finanziellen Mindestausstattung zu verstehen. Dabei wurde Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG herangezogen, demzufolge eine angemessene Finanzausstattung für die Kommunen zur Verfügung stehen solle.³⁵⁰ Darüber hinaus wird beschrieben, dass die Sicherung der kommunalen Finanzkraft einerseits Bedingung für die kommunale Selbstverwaltung darstellt und andererseits sogar ein Bestandteil der rechtlichen Garantie der Thüringer Landesverfassung ist. Dementsprechend ist es auch eine Landesaufgabe, die finanzielle Ausstattung der kommunalen Ebene so zu berechnen, dass diese ihre pflichtigen Aufgaben vollziehen kann und ein weiterer Spielraum für die freiwillige Selbstverwaltung übrigbleibt.³⁵¹ Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie geht mit einem ständigen Zufluss an originären Einnahmen und Zuweisungen einher. Dementsprechend sollte gemäß der im Thüringer Urteil getroffenen Entscheidung eine „(...) finanzielle Aushöhlung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts über die Einnahmenseite (...)“³⁵² verhindert werden.

Weiterhin sieht das THÜRINGER VERFASSUNGSGERICHT eine finanzielle Mindestausstattung als **Untergrenze** an, die nicht verhandelbar sei und auch dann gegeben sein müsse, wenn dem Land die eigene finanzielle Leistungsfähigkeit fehlt.³⁵³ Wird diese unterschritten, dann wird die kommunale Selbstverwaltung ausgehöhlt. So wurde auch im Thüringer Urteil klargestellt, dass die Selbstverwaltung der Kommunen dann nicht mehr existieren würde, wenn aufgrund einer zu niedrigen finanziellen Ausstattung keine freiwilligen Aufgaben seitens der Kommunen mehr erfüllt werden könnten. Dementsprechend wäre in diesem negativen Fall auch die Untergrenze finanzieller Ausstattung erreicht.³⁵⁴ Die Theorie einer solchen Untergrenze unterstützt auch WOHLTMANN. Er argumentiert, dass auch mit dieser Mindestgrenze die Gleichrangigkeit der Aufgaben von Land und Kommunen³⁵⁵ gewährleistet bleibt. Denn

³⁴⁶ Thüringer Verfassungsgerichtshof (2005), S. 2.

³⁴⁷ Vgl. Wohltmann (2009), S. 350.

³⁴⁸ Vgl. Thüringer Verfassungsgerichtshof (2005), S. 1. sowie auch Thüringer Innenministerium (2007), S. 10.

³⁴⁹ Vgl. Thüringer Innenministerium (2007), S. 10.

³⁵⁰ Vgl. Dombert (2006), S. 1.

³⁵¹ Vgl. ebenda, S. 2.

³⁵² Vgl. ebenda.

³⁵³ Vgl. ebenda, S. 3.

³⁵⁴ Vgl. ebenda, S. 2.

³⁵⁵ Dies bedeutet, dass letztlich beide Ebenen ihre Aufgaben erfüllen sollen, ohne dass beispielsweise das Land mehr finanzielle Mittel an die Kommunen abgeben müsste, so dass es im Nachhinein nicht mehr in der Lage ist, die eigenen Aufgaben zu erfüllen. Vgl. ebenda.

diese sei lediglich die Formulierung eines abstrakten Schutzniveaus für die Kommunen, die fortwährend überprüft werden sollte.³⁵⁶

2.2.2.3 AUSGEWÄHLTE AKTUELLERE URTEILE UND POSITIONEN

Besonders in den Jahren nach dem Urteil des THÜRINGER LANDESVЕРFASSUNGSGERICHTS im Juni 2005, aus dem letztlich das erste Bedarfsmodell im Kommunalen Finanzausgleich hervorging, zeugte das Thema der kommunalen Mindestfinanzausstattung von großer Aktualität, da sich Klagen der Kommunen über als nicht ausreichend empfundene Finanzmittel häuften.³⁵⁷ So wird im Urteil des BUNDESVERWALTUNGSGERICHTS vom 31. Januar 2013 der Anspruch der Kommunen auf eine finanzielle Mindestausstattung unterstützt. Demzufolge liegt Missachtung des Kerngehalts der kommunalen Selbstverwaltung vor, wenn davon ausgegangen werden kann, dass kommunale Selbstverwaltung zwar de jure, nicht aber de facto gegeben ist.³⁵⁸

Das LANDESVЕРFASSUNGSGERICHT MECKLENBURG-VORPOMMERN urteilte am 11. Mai 2006 im Zuge des Verfassungsbeschwerdeverfahrens der Landkreise Rügen und Uecker-Randow, der Stadt Wolgast sowie der Gemeinde Mönchhagen, dass den Kommunen dann eine angemessene Finanzstattung vorliegen würde, sofern diese aufgabenadäquat sei. Voraussetzung dafür sei die Gleichbehandlung der Aufgaben von Land und Kommunen und die Deckung eines Minimums von freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben.

Nachdem in Hessen im Dezember 2011 insgesamt 15 Städte (darunter Alsfeld, Bad Homburg und Niedenstein) sowie zwei Landkreise gegen den dortigen Kommunalen Finanzausgleich geklagt hatten, wurde das Finanzausgleichsänderungsgesetz (FAGÄG) von 2011 im Zuge des Urteils durch den HESSISCHEN STAATSGERICHTSHOF vom 21. Mai 2013 aufgrund der fehlenden Bedarfsanalyse für verfassungswidrig erklärt.³⁵⁹ Dabei heißt es in dem getroffenen Urteil vom 21. Mai 2013:

*"Die (Letzt-)Verantwortung für die Finanzausstattung der Kommunen trägt - als finanzverfassungsrechtliche Kehrseite der staatsorganisatorischen Zugehörigkeit der Kommunen zu den Ländern - das Land."*³⁶⁰

Diese Verantwortung der Länder resultiert daraus, dass die Kommunen aus staatsorganisatorischer Sicht zur Ebene der Länder zählen. Auch in Hessen wurde bekräftigt, dass die Mindestfinanzausstattung für die Kommunen vom Land - unabhängig von dessen Leistungsfähigkeit - erbracht werden müsse.³⁶¹

Die wesentliche Folge der sog. Alsfeld-Klage bestand darin, dass das hessische Finanzausgleichsgesetz aus dem Jahr 2011 für unvereinbar mit der hessischen Verfassung erklärt wurde. Bis Ende 2015 sollte ein neues Modell für den Kommunalen Finanzausgleich in Hessen ausgearbeitet werden, wobei der Landesgesetzgeber die Höhe der Finanzausgleichsmasse realitätsgerecht und nachvollziehbar ermitteln musste. Darüber hinaus sollten auch angemessen hohe Finanzmittel für freiwillige Aufgaben zur Verfügung stehen, was die Anforderungen für eine finanzielle Mindestausstattung erfüllen würde.³⁶²

Eine erneute Bestätigung der Mindestfinanzausstattung erfolgte durch das VERFASSUNGSGERICHT DES LANDES BRANDENBURG. Dort werden allerdings strenge Maßstäbe einer Verletzung dieser finanziellen Mindestausstattung angelegt. Im Beschluss vom 18. Oktober 2013 heißt es, dass mit dieser Mindestfinanzausstattung auf kommunaler Seite nicht unbedingt eine Erhöhung der Finanzmittel vom Land Brandenburg an seine Kommunen einhergeht.³⁶³ So kann das Land dem Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung stattdessen auch dann gerecht werden, wenn die kommunale Finanzausstattung

³⁵⁶ Vgl. Wohltmann (2011), S. 485.

³⁵⁷ Vgl. Dombert (2006), S. 1.

³⁵⁸ Dies äußert sich in einer strukturellen Unterfinanzierung der entsprechenden Kommunen. Vgl. Deutscher Städtetag (2014), S. 38.

³⁵⁹ Vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen (2014), S. 3.

³⁶⁰ Staatsgerichtshof des Landes Hessen (2013), S. 24.

³⁶¹ Vgl. Deutscher Städtetag (2014), S. 38.

³⁶² Vgl. ebenda, S. 40.

³⁶³ Vgl. dazu Punkt B.I.2. in vgl. Verfassungsgericht des Landes Brandenburg (2013).

gleichbleibt, sofern eine wirksame und nachhaltige Entlastung hinsichtlich der zu leistenden Aufgaben und eine Deregulierung stattfinden.³⁶⁴

Allerdings sind eine ausführliche Aufgabenkritik sowie eine Deregulierung mit vielen Schwierigkeiten verbunden, weshalb dies aus politischer Sicht gemieden wird. Dazu wurde in *Schleswig-Holstein* die verfassungsrechtliche Debatte um eine finanzielle Mindestausstattung für die Kommunen im Jahr 2014 vertagt. Die Landesvertreter argumentieren dabei, dass der Vorbehalt der Leistungsfähigkeit des Landes, der in der Verfassung Schleswig-Holsteins beschrieben ist, „(...) Ausdruck der Schicksalsgemeinschaft von Kommunen und Land [sei].“³⁶⁵ Daher ist es unwahrscheinlich, dass in naher Zeit ein Kompromiss erzielt werden wird; weitere Diskussionen werden in einem Sonderausschuss zur Verfassungsreform des Landtags geführt.³⁶⁶

Der VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN hat bereits im Jahr 2011 eine finanzielle Mindestausstattung der Kommunalebene abgelehnt, da die Gemeinden bereits in das wirtschaftliche Gefüge öffentlicher Haushalte eingebunden wären. Zusätzlich wurde im Urteil vom 6. Mai 2014 beschlossen, die erwähnte neue Rechtsprechung aus Sicht des Bundesverwaltungsgerichts zu verwerfen,³⁶⁷ weil die juristische Herleitung nicht überzeugen würde bzw. die Judikatur nicht für das Land Nordrhein-Westfalen zuträfe. Daher solle das erwirtschaftete jährliche Defizit möglichst gleichmäßig auf Land und Kommunen verteilt werden.³⁶⁸

2.2.2.4 ZUSAMMENFASSENDE ÜBERSICHT

Als Überblick bietet sich die Betrachtung des vor allem vom DEUTSCHEN LANDKREISTAG favorisierte **Kernbereich-Randbereich-Modells** an, dass in Abbildung 73 illustriert wird. Dieses wurde insbesondere infolge des Urteils des THÜRINGER VERFASSUNGSGERICHTSHOFS vertieft und gibt alle Möglichkeiten wieder, wie die Länder ihre Kommunen entlasten können. Die Grundlage stellt die Gleichrangigkeit von Landes- und Kommunalaufgaben dar. Das Land kann dieser Argumentation folgend - im Vergleich zu seinen Kommunen - auf größere Spielräume zurückgreifen, um seine Einnahmen zu erhöhen. Daher ist kritisch zu hinterfragen, ob eine symmetrische Beteiligung der Kommunen im Falle gestiegener Landeseinnahmen sichergestellt werden muss.³⁶⁹ Sollte das Land die Mindestausstattung allerdings trotz des größeren finanziellen Gestaltungsspielraums nicht leisten können, besteht die Möglichkeit für den Landesgesetzgeber, politisch zu reagieren und damit beispielsweise eine Aufgabenentlastung für die Kommunen zu erwirken, die Standards bei der Erfüllung kommunaler Aufgaben zu senken oder aber dafür Sorge zu tragen, dass die Kommunen neue Einnahme- bzw. Steuerquellen zur Verfügung gestellt bekommen.³⁷⁰

³⁶⁴ Vgl. Deutscher Städtetag (2014), S. 38.

³⁶⁵ Vgl. ebenda.

³⁶⁶ Vgl. ebenda.

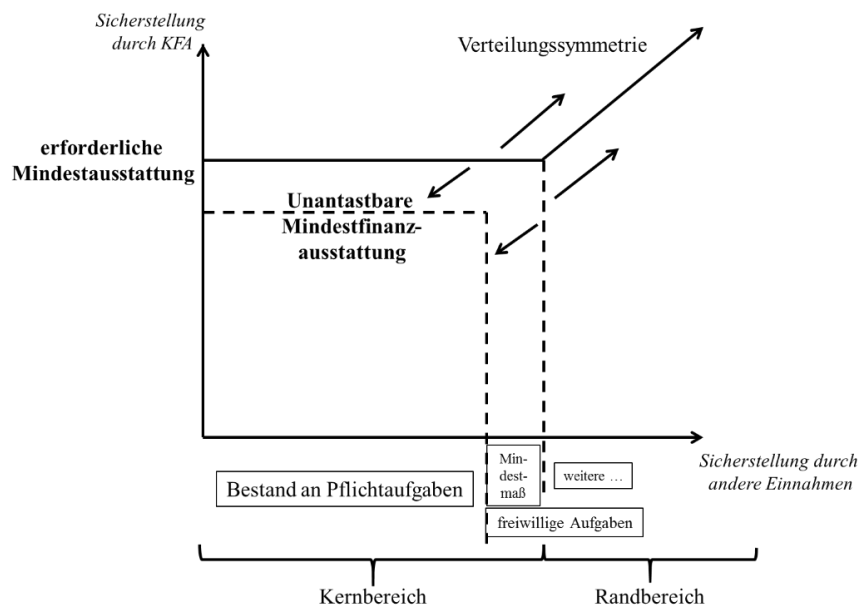
³⁶⁷ Vgl. Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen (2014), S. 4.

³⁶⁸ Vgl. Deutscher Städtetag (2014), S. 38.

³⁶⁹ Vgl. Wohltmann (2011), S. 485.

³⁷⁰ Letztlich werden die angesprochenen Instrumente kaum genutzt, da das rechtspolitische Bewusstsein in der Hinsicht schwach ausgeprägt ist. Ein einfacher Grund, warum den Kommunen keine Aufgaben entzogen oder die Standards bei der Aufgabenerfüllung nicht gesenkt werden, liegt neben den erheblichen Umsetzungsproblemen an den Anspruchspositionen. Vgl. Dombert (2006), S. 3/4.

Abbildung 73: Das Kernbereich-Randbereich-Modell.



Quelle: Eigene Darstellung nach Wohltmann (2011), S. 486.

Diese Möglichkeiten aus Sicht des Landesgesetzgebers definieren das Kernbereich-Randbereich-Modell:

- Auf der Ordinate finden sich die durch die Zuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich bereitzustellenden finanziellen Mittel, wobei die erforderliche finanzielle Mindestausstattung nicht unterschritten werden darf.
- Auf der Abszisse wird der Flächeninhalt der unantastbaren Mindestfinanzausstattung durch andere Einnahmen (wie Steuern, Gebühren, Beiträge oder auch Zweckzuweisungen) komplettiert.
- Durch beide Einnahmequellen müssen die Pflichtaufgaben und ein Mindestmaß an freiwilligen Aufgaben gedeckt werden. Darüber hinausgehende Landeseinnahmen sollen symmetrisch auf das Land und die Kommunen verteilt werden (Pfeile rechts nach oben).
- Kann sich das Land dagegen die Mindestausstattung seiner Kommunen nicht leisten, dann muss es deren Pflichtaufgaben reduzieren oder aber andere Finanzierungsmöglichkeiten eröffnen (Pfeile nach links unten).

Damit die Zuweisungen den Kommunen diesem Modell genügen, müssen alle betreffenden Parameter (u. a. Bestand an Aufgaben, Finanz- und Leistungskraft von Land und Kommunen) fortwährend beobachtet und analysiert werden, um eventuell notwendige Veränderungen an der Finanzausgleichsmasse vornehmen zu können.³⁷¹

Zusammenfassend wird gemäß dieses (kommunalfreundlichen) Modells zur Erfüllung der kommunalen Selbstverwaltung eine unantastbare Mindestfinanzausstattung vorausgesetzt, die von Seiten des Landes garantiert werden muss. Kürzungen bei der Finanzausgleichsmasse kämen lediglich für den dargestellten Randbereich kommunaler Zuständigkeiten infrage. Aus dieser Kernthese folgt, dass eine finanzielle Mindestausstattung verfassungsrechtlich abgesichert werden muss. Wird der Forderung nach einer unantastbaren finanziellen Mindestausstattung nicht Folge geleistet, würden Kürzungen der Zuweisungen vom Land an die Kommunen nach der Logik des Kernbereich-Randbereich-Modells den Kernbestand der kommunalen Selbstverwaltung und dementsprechend Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG verletzen.³⁷²

³⁷¹ Vgl. Wohltmann (2011), S. 486.

³⁷² Vgl. Döring (2007), S. 41.

In der Gesamtschau stellt sich beim Kernbereich-Randbereich-Modell die Frage, ob infolge der Sicherung des kommunalen Kern- und Randbereichs durch das Land (in Form des Kommunalen Finanzausgleichs) noch Spielräume beim Land für die Erfüllung von dessen Aufgaben verbleiben. In diesem Sinne erfolgt im Rahmen dieses Modells – trotz der Aufforderung an die Eigenverantwortung der Kommunen – eine recht einseitige Betrachtung und damit zugleich Bevorzugung der kommunalen Ebene. So wird im Modell nicht hinterfragt, ob das Land die Finanzierung der pflichtigen und freiwilligen Aufgaben der kommunalen Ebene überhaupt garantieren kann. Insofern werden die beiden Gebietskörperschaftsebenen bei diesem Modellansatz nicht gleichwertig behandelt. Das Risiko zur Sicherstellung der Wahrnehmung kommunaler Aufgaben würde sich nämlich vorrangig auf das Land (und damit die Höhe der zur Verfügung gestellten Zuweisungen für dessen Kommunen) konzentrieren. Entscheidend ist im Endeffekt jedoch die Quantifizierung der kommunalen Mindestbedarfe zu deren Aufgabenerfüllung.

Die Darstellungen zur finanziellen Gesamtlage sowie zum Anteil der freiwilligen Aufgabenerfüllung zeigen, dass die Anforderungen des Kernbereich-Randbereich-Modells in Mecklenburg-Vorpommern für die betrachteten Jahre 2008-2014 für die Gesamtheit der Kommunen erfüllt waren. Es zeigt sich aber auch ein Ansatzpunkt für eine darüber hinausgehende Verteilungssymmetrie, welche in den nachfolgenden Abschnitten näher betrachtet wird.

2.2.3 VARIANTEN DER BEDARFSBERECHNUNG

Bevor in den folgenden Kapiteln einzelne Dotationsmodelle ausführlich erläutert werden, gibt es davon abweichende Verfahren, die zu informatischen Zwecken vorangestellt dargestellt werden.

2.2.3.1 DECKUNGSQUOTENVERFAHREN UND GREMIENMODELL

DÖRING sowie HARDT und SCHILLER³⁷³ vergleichen die Problematik bei der kommunalen Bedarfsbestimmung mit dem Verfahren der Umsatzsteuerverteilung zwischen Bund und Ländern (Deckungsquotenverfahren³⁷⁴). In der finanzwissenschaftlichen Literatur war es bislang nicht möglich, notwendige Ausgaben hinreichend zu konkretisieren oder gar zu quantifizieren.³⁷⁵ Mittlerweile dauert der Streit über die Methodik seit den 1970er Jahren an, wobei Vorwegabzüge und Festbetragsregelungen für diverse Aufgabenfinanzierungen eingearbeitet wurden.³⁷⁶ Auch das **Maßstäbengesetz**, das zusammen mit dem Finanzausgleichsgesetz die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgleichen soll³⁷⁷, ist in seiner Konkretisierung daher lediglich durch das Grundgesetz eingeschränkt.³⁷⁸ Aus rechtswissenschaftlicher Sicht wurde daher vorgeschlagen, eine Übertragung der Mechanik des Maßstäbengesetzes auf den Kommunalen Finanzausgleich zu vollziehen. Somit könnten inhaltliche Vorgaben zu Entscheidungen bezüglich der zu bestimmenden Finanzausgleichsmasse gemacht werden.³⁷⁹ Allerdings geht aus vielen Jahren der Finanzausgleichsforschung hervor, dass eine generelle Schematisierung der vertikalen Verteilung von finanziellen Mitteln nicht erreicht werden kann. Hierbei fallen die länderspezifisch verschiedenen vertikalen Finanzausgleichsmodelle ins Gewicht, die sich anhand verschiedener Parameter entwickeln.

³⁷³ Vgl. Hardt/Schiller (2006b), S. 5.

³⁷⁴ Gemäß dem Deckungsquotenverfahren nach Art. 106 Abs. 3 Ziffer 1 GG richtet sich die Umsatzsteuerverteilung nach dem Grundsatz, dass sowohl die Bundes- als auch die Landesebene einen gleichmäßigen Anspruch auf die Deckung ihrer notwendigen Ausgaben haben.

³⁷⁵ Vgl. Döring (2007), S. 43.

³⁷⁶ Vgl. Lenk (2014), S. 18.

³⁷⁷ Vgl. Lenk/Glinka (2015), S. 6.

³⁷⁸ Vgl. Lenk (2014), S. 18.

³⁷⁹ Vgl. Döring (2007), S. 43.

Bereits im Bereich der Rechtswissenschaft bereitet die Bestimmung der finanziellen Mindestausstattung größere Probleme. So wird geschlussfolgert, dass dieser Begriff zu bloßem Appelcharakter verkommt, wenn der individuelle Gemeindeanspruch nicht konkret berechnet werden kann.³⁸⁰ Die Problematik, ein angemessenes Ergebnis einer solchen Mindestausstattung zu ermitteln, kann bzw. muss letztlich so interpretiert werden, dass die Rechtsprechung im verfassungsrechtlichen Sinne überfordert ist. Ein weiteres Problem ist dadurch gegeben, dass die Landesverfassungen zwar die Begrifflichkeit der Mindestfinanzausstattung thematisieren, aber letztlich keine materiellen Maßstäbe zur Berechnung dieser bereitstellen.³⁸¹ Zumeist werden daher aus rechtswissenschaftlicher Sicht prozedurale Lösungen vorgeschlagen, um die Mindestausstattung der Kommunen zu garantieren.

Beispielsweise könnte auf eine **Kommission** zurückgegriffen werden, die eine angemessene Finanzmittelverteilung unabhängig vornimmt.³⁸² Damit in unmittelbarem Zusammenhang steht das sog. **Gremienmodell**, das in vielen Ländern eingeführt wurde. Dazu werden Beiräte gebildet, die zum einen aus Vertretern des zuständigen Fachministeriums und zum anderen aus den Landesverbänden der Kommunen zusammengesetzt werden. Das Ziel eines solchen Beirats besteht in der konsensorientierten Findung von Lösungen bezüglich der Verteilung der Finanzmittel zwischen dem Land und den Kommunen, wobei auch hier eine Gleichrangigkeit der Aufgaben unterstellt wird.³⁸³ Diese werden dem Haushaltsgesetzgeber im Sinne einer Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichssystems vorgelegt. Somit fungiert das Gremienmodell als Schutz für die kommunale Finanzgarantie. Prinzipiell kann sich der Landtag sogar über die - auf der Analyse von Aufgabenbelastung und finanzieller Stärke basierende - Meinung des Beirats hinwegsetzen und damit die Schutzwirkung zugunsten der kommunalen Ausstattung mit finanziellen Mitteln unter Umständen verstärken (oder schwächen).³⁸⁴

Die finanzwissenschaftliche Sicht auf ein solches Verfahren ist laut DÖRING durchaus positiv, da sich im Rahmen der politischen Prozesse zur Willensbildung an den Verfahren und nicht an den Ergebnissen orientiert wird.³⁸⁵ Insbesondere bei finanziellen Verteilungsproblemen ist eine politische Übereinstimmung zwischen dem Land und dessen Kommunen leichter zu erreichen, wenn nicht die Ergebnisse der Verteilung im Vordergrund stehen. Vielmehr wird sich mit dem Gremienmodell auf die einzuhaltenden Regeln bei der Ausarbeitung der Ergebnisse fokussiert und damit eine Einigung über das anzuwendende Verfahren erzielt. Außerdem wären die gewonnenen Erkenntnisse sowohl vom Land als auch von den Kommunen wegen ihres Zustandekommens zu akzeptieren.³⁸⁶ Die laut DÖRING positive Sicht der Finanzwissenschaft muss allerdings kritisch hinterfragt werden, da ein Gremium oftmals die Quelle diverser Absprachen zwischen den beteiligten Parteien darstellt. Diese können zumeist nur schwierig von außen nachvollzogen werden. Außerdem besteht eine Abhängigkeit des Gremienmodells vom Willen zur Verständigung zwischen Land und Kommunen, die ein gegenseitiges Wohlwollen erfordert.³⁸⁷

2.2.3.2 DAS QUOTENMODELL

Eine andere Möglichkeit zur Bestimmung der Mindestfinanzausstattung bietet das sog. **Quotenmodell**.³⁸⁸ Es wird zwar in Literatur gefordert, aber in der kommunalrechtlichen Praxis nicht angewendet, da es wenig praktikabel erscheint. Wie schon der Name vermuten lässt, soll die finanzielle Mindestausstattung anhand einer Quote festgestellt werden. Der Ausgangspunkt besteht wiederum darin, dass Kommunen dazu in der Lage sein müssen, pflichtige und ein Mindestmaß an freiwilligen Aufgaben

³⁸⁰ Vgl. Dombert (2006), S. 4.

³⁸¹ Vgl. ebenda.

³⁸² Vgl. Döring (2007), S. 40.

³⁸³ Vgl. ebenda, S. 44.

³⁸⁴ Vgl. ebenda, S. 45.

³⁸⁵ Vgl. Döring (2007), S. 45.

³⁸⁶ Vgl. ebenda.

³⁸⁷ Vgl. ebenda.

³⁸⁸ Vgl. Dombert (2006), S. 4.

zu bewältigen. Die Quote soll nun dabei helfen, den finanziellen Freiraum für die Aufgaben zu bestimmen, welche die Kommunen in eigener Verantwortung wahrnehmen können. Diese beträgt verschiedenen Auffassungen zufolge etwa 5 % bis 10 % der insgesamt verfügbaren finanziellen Mittel, die als Ausstattung für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben zur Verfügung stehen.³⁸⁹ Dabei liegen Vorteile in der Rechtssicherheit für die Gemeinden und in der leichten Berechenbarkeit der Finanzmittel. Dies birgt aber Nachteile, da keine eindeutigen Aussagen über die Parameter gemacht werden können, die die Höhe der „freien Spitze“ bestimmen sollen. Oft wird diesbezüglich der kommunale Verwaltungshaushalt herangezogen. Aber auch die Differenz aus dem Verwaltungshaushaltsüberschuss (der dem Haushaltsrecht gemäß dem Vermögenshaushalt zuzuführen ist) und den Kredittilgungsausgaben sollte beachtet werden.³⁹⁰ Ein Quotenmodell ist schließlich mit einer gewissen Beliebigkeit verbunden, denn die Entscheidung über den Prozentsatz der freien Spitze ist dem Verfassungsrecht zufolge nicht zwingend eine Voraussetzung.³⁹¹ Ökonomisch betrachtet erscheint die Nutzung als fragwürdig: Generell zeugen Quotenmodelle eher vom Charakter nicht-empirisch ermittelter „Faustformeln“, wodurch kommunale Bedarfe eher zufällig gedeckt werden.³⁹² Besonders problematisch ist, dass dieses Modell keine Handlungsoptionen für den Fall aufzeigt, wenn die Bereitstellung der erforderlichen Mittel nicht gelingen kann, etwa bei beidseitigen Defiziten.

2.2.3.3 WEITERE ANSÄTZE

DÖRING sieht im Zusammenhang mit einer bedarfsgerechten finanziellen Mindestausstattung den Verbundföderalismus als eigentliches Problem an, demzufolge die Kommunen nur über eine mangelnde Finanzautonomie verfügen. Eine mögliche Lösung des Problems könnte ihm zufolge mit einem stärker auf **Wettbewerb fokussierten föderalen System** erreicht werden, was einer ökonomisch zweckmäßigen Lösung gleichkommen, aber gleichzeitig einer relativ radikalen Lösung entsprechen würde. Dabei müsste für alle Gebietskörperschaftsebenen eine hinreichende Autonomie gegeben sein, wodurch Finanzverbundelemente abgebaut werden könnten. In einem solchen System könnte die Kommunalebene mit Einnahmequellen versehen werden, die sie autonom gestalten kann und dazu in einem solchen Umfang vorliegen, dass eine sachgerechte finanzielle Ausstattung erreicht wird.³⁹³

Der Aufwand, ein solches Modell überhaupt umzusetzen, erscheint immens und es ist zudem fraglich, ob es mit der Verfassung vereinbar wäre. Überdies würde mittels eines Abbaus der Finanzverbundelemente das kooperative föderale System in Deutschland auf dem Prüfstand stehen. Prinzipiell müsste sogar die gesamte Finanzverfassung von Grund auf geändert werden, wenn zusätzlich bedacht wird, dass sich die Kommunen im Durchschnitt nur zu etwa 50 % selbst finanzieren können. Die Implementierung eines am Wettbewerbsföderalismus orientierten Systems ist somit für Deutschland keine geeignete Alternative: Einerseits ist das Kernelement des kooperativen Föderalismus bereits vom Solidargedanken geprägt und darauf ausgerichtet, alle föderalen Ebenen mit ausreichenden finanziellen Mitteln auszustatten, so dass diese ihre verfassungsrechtlich vorgegebenen Aufgaben wahrnehmen können.³⁹⁴

Andererseits sprechen auch die massiven Unterschiede in der primären Finanzausstattung der Länder gegen einen wettbewerbsgeprägten Föderalismus. Wie Abbildung 65 (Seite 114) entnommen werden kann, liegen die ostdeutschen Kommunen in Bezug auf ihre originären Steuereinnahmen nach wie vor weit hinter den Kommunen in den westdeutschen Ländern zurück. Der wettbewerbsliche Föderalismus würde demnach auf einer ungleichen Ausgangssituation basieren, womit steuerschwächere Länder und deren Kommunen klar benachteiligt wären.

³⁸⁹ Vgl. ebenda, S. 5.

³⁹⁰ Vgl. ebenda.

³⁹¹ Vgl. ebenda.

³⁹² Vgl. Döring (2007), S. 44.

³⁹³ Vgl. Döring (2007), S. 46.

³⁹⁴ Vgl. Lenk/Starke (2015), S. 10.

Möglich ist außerdem die **Verminderung gesetzlicher Standards**, die Kommunen bei der Bereitstellung von Leistungen beachten müssen. Dies würde voraussetzen, dass Leistungen für die Bürger eingeschränkt oder gar abgeschafft werden. Eine Umsetzung dessen ist allerdings fragwürdig und möglicherweise kaum erwünscht. Reduzierte Standards bewirken, dass

„die ehemals seitens des Gesetzgebers als zweckmäßig erachtete Einführung von Rechtsansprüchen des Bürgers und Vorgaben an die Bereitstellung kommunaler Leistungen ex post als überflüssig und nicht sachgerecht [bewertet werden müssten].“³⁹⁵

Deshalb würde ein solcher Vorschlag auf der Ebene des Bundes und auch der Länder eher auf Ablehnung stoßen. Auch auf der kommunalen Ebene selbst würde dieser Vorschlag eher kritisiert werden, denn daraus geht womöglich ein - nicht erwünschter - intensivierter Wettbewerb zwischen den Kommunen hervor.³⁹⁶

Eine andere zentrale Möglichkeit zur additiven Gesamtbedarfsbestimmung liegt darin, **fiktive Normalkommunen** zu schaffen. Diese sollten nach Typen klassifiziert werden (z. B. nach räumlichem Status oder der sozioökonomischen Entwicklung), um empirisch basierte Bedarfs- und Ausgabenpläne entwickeln zu können. Dies entspricht aber einer schwer umsetzbaren Idealvorstellung, da es einen enormen Zeitaufwand verursacht: Es müsste für jede einzelne Kommune festgestellt werden, was im Hinblick auf deren Typ eine sachgerechte Aufgabenerfüllung in jedem existenten Aufgabenbereich bedeuten würde. Daraus müsste schließlich eine Kostenfunktion abgeleitet werden. Da sich aber die Handlungsbedingungen auf der Ebene der Kommunen schnell ändern können, kann dies im Hinblick auf den zeitlichen Aufwand unmöglich geleistet werden.³⁹⁷ Fraglich ist auch der Umgang mit der Varianz in solch einer Kostenfunktion und wie eine mögliche Kreditaufnahme (mit der Verpflichtung zu zukünftigen Zinszahlungen) modelliert werden könnte. Auch müsste ein Spielraum für eigene Einnahmen gegeben sein. Technisch wäre eine Bedarfsbestimmung - abgesehen vom Zeitfaktor - möglich. Stattdessen entziehen sich die verfassungsrechtlichen Normen einer Messung. Zusätzlich ist es nicht zielführend, Normen bis in alle Einzelheiten zu definieren.³⁹⁸

Der Beitrag der **Theorie des optimalen Budgets** könnte ebenfalls eine Rolle bei der kommunalen Mindestfinanzausstattung spielen. Aus dieser folgt, dass Ausgaben einer Gebietskörperschaft solange ansteigen können, wie der Grenznutzen der Aufgabenerfüllung höher als die Grenzkosten der verringerten Möglichkeit einer alternativen Bedarfsdeckung durch eine andere Ebene ist. Dies impliziert, dass die kommunalen Ausgaben solange erhöht werden können, wie der damit entstehende Grenznutzen höher als die Grenzkosten der Ausgabenreduktion auf einer anderen Ebene ist. Eine Problematik an dieser Theorie sind umfangreiche Informationsbedarfe: Grenznutzen und Grenzkosten aller Aufgaben müssten bekannt sein, um diese theoretischen Überlegungen umsetzen zu können. Daher offenbart die Theorie des optimalen Budgets zwar Vorteile bei einzelwirtschaftlichen Entscheidungen bezüglich privater Güter im Marktsektor; im öffentlichen Sektor ist die Umsetzung allerdings mit (zu) großen Hindernissen verbunden.³⁹⁹ Letztlich besteht darüber hinaus die Problematik, wer den Zahlungsanspruch zu befriedigen hätte; dies wäre entweder der Bürger oder das Land.

³⁹⁵ Vgl. Döring (2007), S. 47.

³⁹⁶ Geringere Standards bewirken höhere Freiheitsgrade bei der Erstellung des Leistungsangebots der Kommunen. Werden die kommunalen Leistungen folglich mit großen Unterschieden ausgestaltet, dann steigt auch die Wichtigkeit des Wettbewerbs um die Ansiedlung neuer Einwohner und Unternehmen (besonders zwischen direkt benachbarten Kommunen). Vgl. Döring (2007), S. 47.

³⁹⁷ Vgl. Hardt/Schiller (2006b), S. 4.

³⁹⁸ Vgl. Hardt/Schiller (2006b), S. 4.

³⁹⁹ Vgl. Junkernheinrich (2007), S. 174.

2.3 VERBUNDQUOTENMODELL

Das Verbundquotenmodell repräsentiert die klassische Variante zur Bestimmung der Finanzausgleichsmasse und stellt eine direkte Ableitung aus Art. 106 Abs. 7 GG dar. Dabei erfolgt eine einseitige Orientierung an den Einnahmen der Landesebene – die Verbundgrundlagen bilden generell die Steuereinnahmen der Länder. An diesen Einnahmen werden die Kommunen mittels eines gesetzlich bestimmten, jährlich festgelegten Vomhundertsatzes beteiligt.⁴⁰⁰ Das Ziel des Verbundquotenverfahrens liegt in der Beständigkeit der vertikalen Zahlungen aus dem Finanzausgleich an die kommunalen Einheiten.⁴⁰¹

Allerdings steht das Verfahren auch in der Kritik: So gibt es keine adäquate Berücksichtigung des Gesamtumfangs des Aufgabenkatalogs der kommunalen Ebene in Bezug auf die Bestimmung der Finanzausgleichsmasse. Letztlich ist bei Anwendung einer einfachen Verbundquote der tatsächliche kommunale Bedarf prinzipiell nur zufällig gedeckt.⁴⁰² Denn die Zunahme kommunaler Aufgaben bedeutet nicht zwangsläufig, dass die Zuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich im selben Umfang steigen werden, da es sich um eine fixe Quote handelt. Auch ist es möglich, dass Verbundquoten steigen, aber die Summe der Zuweisungen an die Kommunalebene sinkt, weil die Bemessungsgrundlage gesunken ist.⁴⁰³ Aus diesen Überlegungen lässt sich sowohl ein großer Vorteil als auch ein großer Nachteil von Verbundquotensystemen benennen:

- Der Vorteil für die Kommunen liegt in der Planungssicherheit durch eine solche gesetzlich festgelegte fixe Quote, was eine sinkende Wahrscheinlichkeit langwieriger politischer Verhandlungsprozesse nach sich zieht. Im Zusammenhang mit der regionalisierten Steuerschätzung über mehrere Jahre ergeben sich einigermaßen verlässliche Prognosemöglichkeiten für die Landes- und Kommunalebene.
- Andererseits ist die Verbundquote mit dem Nachteil verbunden, dass in den Kommunen eine Abhängigkeit sowohl von den konjunkturellen Schwankungen der Landesfinanzen als auch von der Einnahmesituation des Landes entsteht.⁴⁰⁴

Das Grundproblem des reinen Verbundquotenverfahrens ist das Auseinanderfallen von Aufgabenbelastung und Finanzausstattung.⁴⁰⁵ Infolge einer Verbundquote besteht nur eine gefühlte Verteilungsgerechtigkeit, da die Auswahl einer konkreten Quote (z. B. 21 %) in keinem Land empirisch untermauert ist. Die gewählte Quote drückt letztlich eine Machtverteilung zwischen Land und Kommunen aus.⁴⁰⁶ Für die Kommunen kann das Verbundquotenverfahren auch eine positive Wirkung haben. Es erfolgt eine automatische Beteiligung an Mehreinnahmen der Landesebene ohne eine Veränderung in der Aufgabenwahrnehmung und ohne Berücksichtigung ggf. ebenfalls ansteigender eigener Steuereinnahmen. Insbesondere vor dem Hintergrund der positiven gesamtstaatlichen Entwicklung der Steuereinnahmen haben die Kommunen in Ländern mit Verbundquotensystemen sehr deutliche Zuwächse der Landeszuweisungen realisieren können.

Daher wurden in Brandenburg und Rheinland-Pfalz zwei Lösungsansätze zur Erfassung des tatsächlichen Finanzbedarfs herausgearbeitet: Gemäß § 3 Abs. 5 BbgFAG wurde in **Brandenburg** ein Verbundquotenmodell mit einer sog. Aufgabenanpassungsklausel implementiert. Die Verbundquote wird dabei im Dreijahresrhythmus⁴⁰⁷ dahingehend überprüft, ob eine angemessene Verteilung der zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel durch das Land in Bezug auf den Umfang der kommunalen Aufgaben besteht. Sofern eine Diskrepanz zwischen beiden betrachteten Größen zu verzeichnen ist, ist die Ver-

⁴⁰⁰ Vgl. Lenk/Hesse/Lück (2013c), S. 23.

⁴⁰¹ Vgl. ebenda, S. 24.

⁴⁰² Vgl. ebenda.

⁴⁰³ Vgl. Lenk (2009), S. 16.

⁴⁰⁴ Vgl. Lenk/Hesse/Lück (2013c), S. 24.

⁴⁰⁵ Vgl. ebenda.

⁴⁰⁶ Vgl. Junkernheinrich (2007), S. 175.

⁴⁰⁷ Dieser ist nicht zwingend, sondern kann verkürzt bzw. verlängert werden.

bundquote anzupassen. Mit Blick auf die westdeutschen Flächenländer fällt auf, dass sich die Verbundquoten über den gesamten Zeitraum wenig verändert haben. In Hessen, Baden-Württemberg und Bayern sind sie nahezu unverändert. Für **Brandenburg** ergibt sich ein etwas anderes Bild: Dort ist eine diskretionäre Verminderung der Verbundquote im Jahr 2005 von rund 25 % auf nur noch 20 % zu beobachten, was auf die Bildung einer separaten Verbundquote für die Landeseinnahmen aus den finanziellen Mitteln im Rahmen des Solidarpaktes II zurückzuführen ist, die seither auf 40 % festgelegt ist. Damit liegen die effektiven Verbundquoten in Brandenburg (bezogen auf die Summe der Verbundgrundlagen) derzeit bei etwa 23,5 %. In dem Maße, wie die SoBEZ bis 2019 zurückgehen, schwindet auch die Beteiligung der kommunalen Ebene. Damit erreicht die Verbundquote bei Fortschreibung der bisherigen Rechtslage bis 2020 den Wert von 20 %.

In **Rheinland-Pfalz** wurde § 5a Abs. 3 LFAG RP zufolge im Jahr 2007 ein Verstetigungsmodell (mit einem sog. Stabilisierungsfonds) entwickelt, wonach die finanziellen Leistungen des Landes an die Kommunen mittels einer Korridorbildung von ± 3 % anhand des Trends der Einnahmen des Landes in den vergangenen neun Jahren berechnet werden.⁴⁰⁸ Dies entspricht bereits einem sog. Mischmodell bzw. einer Variation des reinen Verbundquotenmodells.⁴⁰⁹ Neben der Garantie des Mindestwachstums der Verstetigungssumme um jährlich mindestens einen Prozentpunkt verglichen mit der Vorjahressumme ist zudem eine Aufstockung der Leistungen des Landes durch Darlehen oder eine Entnahme von Rücklagen aus dem Stabilisierungsfonds möglich, selbst wenn konjunkturell bedingt eine Rezession bevorsteht.⁴¹⁰ Im Falle eines Aufschwungs bzw. eines Booms können die Kommunen die Darlehen mittels deren überdurchschnittlicher Einnahmen und des Aufbaus neuer Rücklagen im genannten Fonds tilgen.⁴¹¹ Damit sollen konjunkturell bedingte Schwankungen im Steueraufkommen ausgeglichen und die prozyklische Wirkung von Kommunalen Finanzausgleichszuweisungen aufgefangen werden.⁴¹²

Der Zweck des Stabilisierungsfonds, der aus den sich über der Obergrenze des Stabilisierungskorridors befindlichen Landesleistungen an die kommunale Ebene gespeist wird, liegt zusammenfassend im Aufbau einer Finanzreserve für den Kommunalen Finanzausgleich, um die Finanzausgleichsmasse zu verstetigen. Das Vermögen des Fonds wird gemäß § 5a Abs. 4 LFAG RP zu den auf dem Markt üblichen Zinskonditionen angelegt. Sofern sich die Leistungen des Landes an die Kommunen unter dem Stabilisierungskorridor befinden, kommt das Darlehen der kommunalen Ebene zur Stabilisierung zugute.⁴¹³ Wenn der Fonds allerdings ohne Vermögen ist, dann müssen Darlehen aufgenommen werden, um die Landesleistungen bzw. die kommunalen Einnahmen zu stützen, wofür Zinsen geleistet werden müssen, die dem Stabilitätsfonds angelastet und dementsprechend aus noch folgenden Zuführungen bezahlt werden.⁴¹⁴

Die reine Verbundquote wird durch die garantierte und dynamisierte Mindestausstattung verdrängt. Ihre verbleibende Funktion besteht in der Bestimmung des Ausmaßes von Ab- und Zuflüssen aus dem Stabilisierungsfonds infolge der Verstetigung der Finanzausgleichsmasse. WOHLTMANN kritisiert dabei, dass die sog. Mindestausstattung nicht aus einer ausführlichen Aufgaben- bzw. Bedarfsanalyse abgeleitet wird, sondern nur bisher gezahlte Leistungen als Grundlage für die Bestimmung einer solchen Mindestausstattung gelten. Letztlich entspräche die Mindestausstattung, die durch das Verstetigungsmodell garantiert wird, nicht der verfassungsrechtlich zu gewährleistenden Mindestausstattung.⁴¹⁵ Zudem sei das Gebot der Verteilungssymmetrie im Randbereich nicht erfüllt.⁴¹⁶ Stattdessen werde im Falle einer den Fortschreibungsfaktor überschreitenden Entwicklung der Finanzen in den Kommunen

⁴⁰⁸ Vgl. Lenk/Hesse/Lück (2013c), S. 25.

⁴⁰⁹ Vgl. Wohltmann (2011), S. 495.

⁴¹⁰ Vgl. ebenda. Die Kommunen werden also bei einem starken Einnahmeneinbruch durch das Verstetigungsdarlehen gestützt, vgl. Junkernheinrich (2007), S. 176.

⁴¹¹ Vgl. Wohltmann (2011), S. 495.

⁴¹² Vgl. dazu Deubel (2004), S. 15-20.

⁴¹³ Vgl. Junkernheinrich (2007), S. 176.

⁴¹⁴ Vgl. ebenda.

⁴¹⁵ Vgl. Wohltmann (2011), S. 496.

⁴¹⁶ Dieses existiert im Sinne des Postulats der grundsätzlichen Aufgabengleichwertigkeit von Ländern und Kommunen auch im Falle einer besseren finanziellen Lage einer der Gebietskörperschaften. Vgl. ebenda.

eine Finanzreserve im Stabilisierungsfonds aufgebaut, um damit – besonders mit Hinblick auf bevorstehende wirtschaftliche Abschwünge – eine fortschreitende Verstetigung der Finanzausgleichsmasse zu garantieren. Dies münde in einer disproportionalen Entwicklung von Landes- und Kommunalebene in Zeiten ökonomischen Aufschwungs.⁴¹⁷

Hingegen ist das garantierte Mindestwachstum von einem Prozentpunkt – auch in ökonomisch suboptimalen Zyklen – und die Bestimmung eines Korridors zur Eindämmung der Schwankungsbreite der Finanzausgleichsmasse positiv hervorzuheben, da diese Maßnahmen einen Schutz für die Kommunen vor größeren Einschnitten in Bezug auf die Höhe der finanziellen Zuweisungen bieten, was in einer besseren Planungssicherheit resultiert.⁴¹⁸

JUNKERNHEINRICH sieht den Stabilisierungsfonds als neue Form eines kommunalen Überziehungskredits, da die Kommunen für die entstehenden Kosten selbst aufkommen müssen. Dazu schöpft dieser die kommunalen Einnahmen in wirtschaftlichen Hochphasen ab, um kommunale Ausgabensprünge abzumildern und Vermögen zu erzeugen.⁴¹⁹ Im Vordergrund steht (lediglich) die Einnahmenglättung im Zeitablauf. Dabei besteht zudem in Krisensituationen die Gefahr der Unterschätzung von Länge und Intensität einer konjunkturellen Abschwungphase. Eine zusätzliche Problematik besteht in der Annahme, dass die Steuereinnahmen der Verbundmasse ausschließlich bedingt durch die Konjunktur schwanken würden. Wenn nämlich die Einbrüche bei den Steuereinnahmen auch struktureller Natur sind, so dass entweder eine Schwächung der Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands vorliegt oder diverse Steuersätze im internationalen Wettbewerb nicht mehr durchgesetzt werden können, dann könnte der Stabilisierungsfonds den Anpassungsprozess sowohl kommunaler Aufgaben als auch Ausgaben beeinträchtigen; einerseits werden zwar mittel- und langfristig wachsende Einnahmen unterstellt, andererseits sinken die Einnahmepotenziale ab.⁴²⁰

Ob aber die Verbundquote und der Stabilisierungsfonds auch *aufgabenangemessen* zur Verfügung gestellt werden, wird nicht geklärt: Es liegt zumindest keine Korrespondenz zwischen den Aufgaben- und Ausgabenbedarfen auf kommunaler Seite und der Höhe der Garantiesumme (also der Einnahmen) vor.⁴²¹

Zur Entwicklung des Stabilisierungsfonds in Rheinland-Pfalz wird in Abbildung 74 gezeigt, dass im Zeitraum von 2003 bis 2007 die Verstetigungssumme über den Landesleistungen nach Abrechnungen lag (insg. 624,7 Mio. Euro⁴²²). Dementsprechend wurden die Leistungen des Landes durch ein Darlehen aufgestockt, um die Kommunen infolge der in diesem Zeitraum sinkenden Steuereinnahmen unterstützen zu können. Seit 2008 ist jedoch der umgekehrte Fall eingetreten: Nun konnten die Kommunen neue Rücklagen aufbauen und die erhaltenen Einnahmen aus dem Verstetigungsdarlehen tilgen. Von 2013 bis 2015 ist allerdings wieder ein stärkerer Anstieg der Verstetigungssumme gegenüber den Landesleistungen feststellbar, wodurch zwar nach wie vor eine Finanzreserve aufgebaut werden kann, allerdings auch damit gerechnet werden muss, dass in den kommenden Jahren wieder der gegenteilige Fall der Notwendigkeit eines Verstetigungsdarlehens eintreten könnte. Bis zum Jahr 2016 wird mit einer Reserve von etwa 500 Mio. Euro gerechnet.⁴²³

⁴¹⁷ Vgl. Wohltmann (2011), S. 496.

⁴¹⁸ Vgl. Lenk/Hesse/Lück (2013c), S. 25.

⁴¹⁹ Vgl. Junkernheinrich (2007), S. 176.

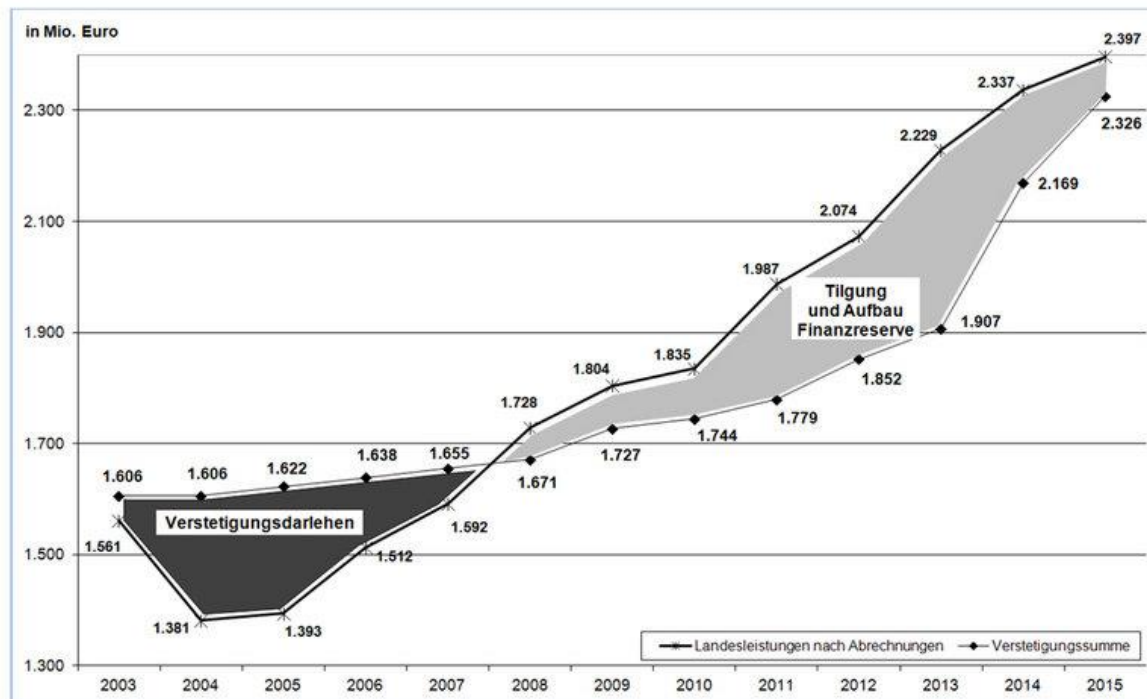
⁴²⁰ Vgl. ebenda, S. 176-178.

⁴²¹ Vgl. ebenda, S. 178.

⁴²² Vgl. Meffert/Müller (2012), S. 83.

⁴²³ Vgl. ebenda, S. 85.

Abbildung 74: Entwicklung des Verstetigungsfonds in Rheinland-Pfalz, 2003-2015.



Quelle: Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz (2016).

2.4 GLEICHMÄßIGKEITSGRUNDSATZ

2.4.1 GRUNDFUNKTIONALITÄT

Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz (GMG) wurde zuerst im Jahr 1996 in Sachsen als erstes Alternativmodell zur Verbundquote implementiert.⁴²⁴ Im System des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes wird die den Kommunen zur Verfügung stehende Finanzausgleichsmasse in der Art bestimmt, dass eine gleichmäßige, parallele Entwicklung von Landeseinnahmen (ohne die Finanzausgleichsmasse) und Kommunaleinnahmen (inklusive der Finanzausgleichsmasse) erreicht wird. Folglich tragen die Landes- und die Kommunalebene die ökonomischen Chancen und Risiken gemeinsam.⁴²⁵ Eine feste Verbundquote ergibt sich bei dieser Methode lediglich als Ergebniswert.⁴²⁶ Neben Sachsen findet der Gleichmäßigkeitsgrundsatz auch in Mecklenburg-Vorpommern und seit 2014 auch in Thüringen⁴²⁷ (sog. Thüringer Partnerschaftsmodell) Anwendung. Das THÜRINGER LANDESVERFASSUNGSGERICHT sieht die Sicherung der angemessenen kommunalen Finanzausstattung dadurch als gesichert an.⁴²⁸

Ein Merkmal des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes liegt in dessen Regelbindung. Die Verbundquote wird dabei abhängig von den Landes- und Kommunaleinnahmen berechnet.⁴²⁹ Die Folge ist die Vermeidung langwieriger vertikaler Verhandlungsfragen in Bezug auf die Festlegung von Verbundquoten; die Kommunen werden darüber hinaus zum Teil von willkürlichen Eingriffen seitens des Landes geschützt. Wie auch beim Verbundquotenverfahren wird allerdings der tatsächliche finanzielle Bedarf der Kommunen zunächst nicht berücksichtigt. Folglich können die kommunalen Einnahmen aus dem Finanzausgleich nur dann stabilisiert werden, wenn sich die Aufgabenverteilung zwischen dem Land und seinen Kommunen nicht ändert, was aber nicht gewährleistet werden kann.⁴³⁰ Deswegen wird in regelmäßigen Abständen eine Überprüfung der Aufgaben- und Ausgabenverteilung in Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern durchgeführt, um das Verhältnis der Verteilung finanzieller Mittel anzupassen.⁴³¹

Die Finanzausgleichsmasse entwickelt sich im System des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes nicht nur ausschließlich infolge der Einnahmen des Landes, sondern auf Basis der gemeinsamen Einnahmen von Kommunal- und Landesebene. Daraus soll eine gleichmäßige Entwicklung der Einnahmen nach erfolgtem kommunalem Finanzausgleich resultieren.⁴³² Die relative Einnahmenentwicklung zeitigt dabei allerdings auch Nebeneffekte, die es zu berücksichtigen gilt:

- Da die Landeseinnahmen ein deutlich höheres Gewicht haben als die kommunalen Einnahmen, sind diese für die Entwicklung der Finanzausgleichsmasse letztlich von höherer Relevanz als die Kommunaleinnahmen.
- Der hohe Grad an Regelbindung bringt eine Senkung politischer Kosten für vertikale Verteilung mit sich, da weder die Landes- noch die Kommunalebene überproportional an einer Verschlechterung bzw. Verbesserung der finanziellen Lage beteiligt wird.⁴³³
- Dazu wird die Anzahl an Einzelentscheidungen über die Höhe bestimmter Zuweisungen reduziert, was einen geringeren Transparenz- und Rationalitätsverlust bei der Verteilung der Finanzmittel verursacht.⁴³⁴

⁴²⁴ Vgl. Lenk/Hesse/Lück (2013c), S. 25.

⁴²⁵ Vgl. Eck/Thater (2013), S. 1.

⁴²⁶ Vgl. Junkernheinrich (2007), S. 178.

⁴²⁷ Vgl. Vesper (April 2015), S. 51.

⁴²⁸ Vgl. Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern (2006).

⁴²⁹ Vgl. Lenk/Rudolph (2003), S. 15.

⁴³⁰ Vgl. Lenk/Hesse/Lück (2013c), S. 26.

⁴³¹ Vgl. ebenda.

⁴³² Demzufolge wäre dies das Land ohne die Finanzausgleichsmasse und die Kommunalebene mit den erhaltenen Zuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich. Vgl. ebenda, S. 27.

⁴³³ Vgl. Lenk (2009), S. 26.

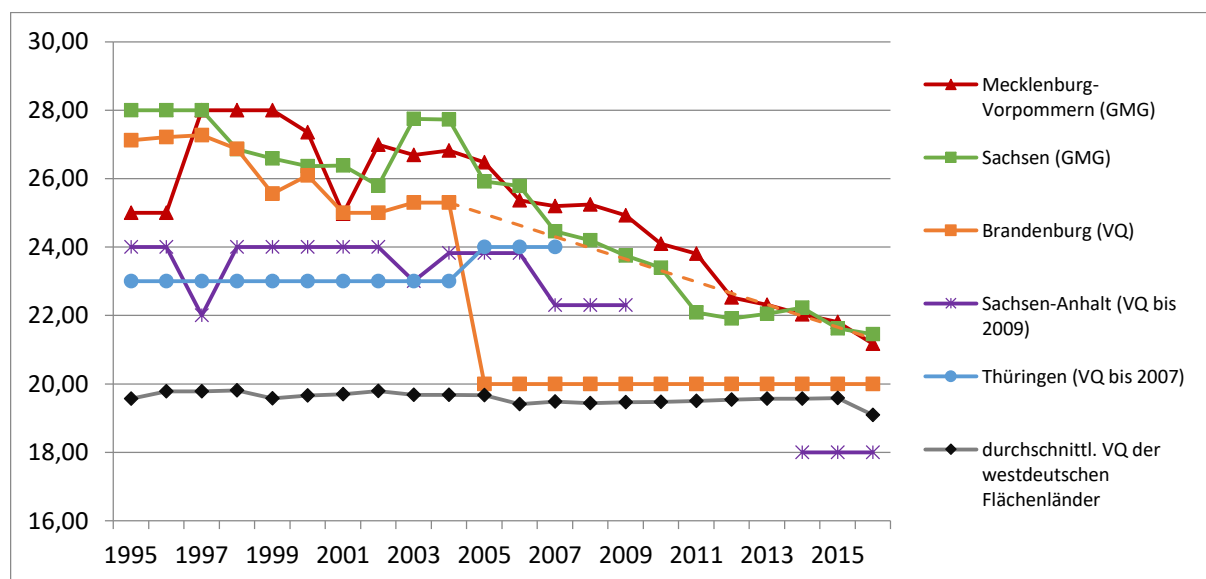
⁴³⁴ Vgl. Lenk (2009), S. 8.

Abbildung 75 zeigt die Entwicklung der Verbundquoten in den KFA-Systemen der ostdeutschen Flächenländer im Zeitverlauf (1995-2016). Zunächst ist festzuhalten, dass die Verbundquotenverfahren in Thüringen und in Sachsen-Anhalt 2007 bis 2009 zugunsten bedarfsorientierter Modelle abgeschafft worden sind. Sachsen-Anhalt hat erst in jüngster Vergangenheit wieder eine gesonderte Verbundquote ausgewiesen. In Brandenburg bestehen wiederum zwei unterschiedliche Verbundquoten: eine i. H. v. 20 % bezogen auf den allgemeinen Steuerverbund sowie eine i. H. v. 40 % bezogen auf die Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen des Bundes an das Land. Im Ergebnis ergibt sich eine effektive Verbundquote mit leicht sinkender Tendenz (gestrichelte, orange Linie) Diese spiegelt im Wesentlichen die zurückgehende Tendenz der SoBEZ (Zuweisungen aus dem Solidarpakt II) wider.

Dieser lässt sich auch für die beiden Länder mit GMG, Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern, nachvollziehen. Während sich Verbundquoten in den Ländern mit Verbundquoten-Verfahren (ähnlich wie die westdeutschen Flächenländer) im Zeitverlauf in der Tendenz seitwärts entwickelt haben, sanken die Verbundquoten in Ländern mit GMG kontinuierlich ab. Trotz des deutlich höheren Startniveaus nähern sich diese einem Korridor um 20 % (+/-2 %) und damit dem Durchschnitt der Flächenländer an.

Die im GMG-Modell im Zeitverlauf sinkende Verbundquote resultiert dabei aus zwei Entwicklungen, die sich im Beobachtungszeitraum gegenseitig verstärkt haben. So stieg die kommunale Steuerkraft (wenn auch auf deutlich niedrigerem Niveau als die der westdeutschen Flächenländer) in den vergangenen beiden Jahrzehnten in den ostdeutschen Flächenländern kontinuierlich an. Dieser Trend gilt im Mittel - wenn auch mit deutlich geringerer Dynamik - auch für die Ebene der Länder. Zugleich minderten der degressiv ausgestaltete Solidarpakt II und die damit einhergehenden SoBEZ die Einnahmehbasis der Länder deutlich; und zwar sowohl absolut, als auch relativ zur jeweiligen Kommunalebene. Entsprechend ergab sich, der Systematik des GMG folgend, ein ebenfalls degressiver Trend für die Verbundquote. Der letztgenannte Effekt wird noch bis zum Auslaufen des Solidarpaktes II 2019 nachzuvollziehen sein. Zugleich zeichnet sich sowohl bei der Entwicklung der Steuereinnahmen beider Ebenen, als auch für die Fortschreibung des Länderfinanzausgleichs ab 2020 eine Verstetigung der Einnahmehbasis der Ebenen ab. Folglich kann auch davon ausgegangen werden, dass sich diese Verstetigung perspektivisch auch bei der Entwicklung der Verbundquoten in den GMG-Modellen abzeichnen wird.

Abbildung 75: Entwicklung der Verbundquoten in den ostdeutschen Flächenländern mit und ohne Gleichmäßigkeitsgrundsatz 1995-2016



Quelle: Eigene Darstellung.

2.4.2 GLEICHMÄßIGKEITSGRUNDSATZ IN SACHSEN

Im Freistaat **Sachsen** basiert der Finanzausgleich auf drei Elementen:

- Im Jahr 1995 wurde eine **Finanzmittelverteilung zwischen dem Land und seinen Kommunen ermittelt**, die mit den Aufgaben und Ausgaben beider Ebenen übereinstimmen soll. (Ausgangspunkt)
- Auf dieser Grundlage wird die **Verteilung** in den darauffolgenden Jahren **fortgeschrieben**; demzufolge ist die Relation der Landes- und Kommunaleinnahmen konstant und damit auch unabhängig davon, wie sich die Steuereinnahmen in beiden Ebenen entwickeln.⁴³⁵
- Zusätzlich wurde ein regelgebundenes **Prüfverfahren** entwickelt, welches dem Gesetzgeber Spielraum für eigene Entscheidungen garantiert und zeigen soll, ob die Finanzverteilung noch angemessen ist.⁴³⁶

Um den Finanzausgleich in Sachsen finanziell dotieren zu können, ist eine sog. Einstiegsquote erforderlich. Dafür wurde einmalig bestimmt, wie die Verteilung der Steuereinnahmen von Land und Kommunen auf die beiden Gebietskörperschaftsebenen erfolgen soll, wobei sich an den westdeutschen Flächenländern orientiert wurde. Dabei wurden drei Aspekte unterstellt:⁴³⁷

- Die allgemeinen Deckungsmittel in den alten (Flächen-)Ländern entsprechen den dortigen Aufgabenerfordernissen.
- Die Verteilung der Deckungsmittel ist *aufgabenangemessen*.
- Die in den westdeutschen Flächenländern vorhandene Verteilung von Aufgaben und finanziellen Mitteln entspricht den sächsischen Verhältnissen.

Die Problematik an diesen Unterstellungen lässt sich anschaulich in zwei Punkten zusammenfassen:

- Es wurden keine Untersuchungen dazu durchgeführt, ob die zuvor genannten Aspekte tatsächlich der Realität in Sachsen entsprechen.
- Ebenso wenig lagen Gutachten oder Berichte vor, die eine *Aufgabenangemessenheit* in der Verteilung der zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel suggerierten. Vielmehr wird der Durchschnitt der Aufgaben- und Finanzmittelverteilung in den überwiegend von Verbundquoten bestimmten westdeutschen Ländern aus unterschiedlichen Einzelwerten berechnet – diese folgen aus den unterschiedlich ausgeprägten Kommunalisierungsgraden der Länder.⁴³⁸

Gemäß § 2 Abs. 1 Satz 2 SächsFAG sollen sich die finanziellen Einnahmen auf kommunaler Seite inklusive der erhaltenen Zuweisungen mit der gleichen prozentualen Veränderungsrate entwickeln wie die Ländereinnahmen abzüglich der an die Kommunen weitergegebenen Zuweisungen.⁴³⁹

In Sachsen wurde ein regelgebundenes Prüfverfahren zur Überprüfung des Finanzverteilungsverhältnisses implementiert, das jedoch nicht in einem ebenso regelgebundenen Anpassungsmechanismus mündet, sondern dem Gesetzgeber Raum für eigene Entscheidungen erhält. Die Überprüfung basiert auf einem ausgabeseitigen Vergleich ausgewählter Positionen der laufenden Rechnung, einem Vergleich von objektiv bedarfsbegründenden Indikatoren sowie einem Vergleich der Deckungsquoten.⁴⁴⁰ Das Prüfschema offenbart allerdings den Nachteil, dass es keine (aufgaben-)angemessene bzw. notwendige finanzielle Ausstattung definiert. Im Jahr 2013 wurde erstmals seit Einführung des Verfahrens im Jahr 1997 eine Änderung am Aufteilungsverhältnis der Finanzmassen wahrgenommen. Dieser wurde auf kommunaler Seite um 0,2 Prozentpunkte angehoben.⁴⁴¹

⁴³⁵ Vgl. Junkernheinrich (2007), S. 178.

⁴³⁶ Vgl. ebenda.

⁴³⁷ Vgl. ebenda, S. 179.

⁴³⁸ Vgl. ebenda.

⁴³⁹ Vgl. SächsFAG.

⁴⁴⁰ Vgl. Sächsischer Landtag (2012), S. 59.

⁴⁴¹ Vgl. Sächsischer Landtag (2012), S. 36. Eine Änderung am GMG wurde im Neunten Gesetz zur Änderung des Sächsischen Finanzausgleichsgesetzes hingegen nicht vorgenommen; vgl. Sächsischer Landtag (2015), S. 37.

Objektive, bedarfsbegründende bzw. mit konkreten Bedarfen korrelierende Indikatoren⁴⁴² sind bspw. personenbezogene Mengendaten wie die Zahl von beförderten Personen im Ausbildungsverkehr auf kommunaler Ebene oder die Zahl der Grundleistungsempfänger und Asylbewerber auf Landesebene.⁴⁴³ Es wird festgestellt, ob bei den besagten Größen eine Erhöhung oder Abnahme zu verzeichnen ist und ob dies eine andere Verteilung der finanziellen Mittel begründet.⁴⁴⁴ Zur Standardisierung des Mengengerüsts erfolgt eine Gewichtung der relativen Entwicklungen mit den entstandenen Zuschussbeträgen. Daraus entsteht ein gewogener Indikator, der die Entwicklung der Aufgabenbelastung widerspiegelt.⁴⁴⁵ Letztlich ist dieser Indikator allerdings nur eine von vielen Einflussgrößen auf die - schlussendlich politische - Entscheidung zur Justierung der Finanzausgleichsmasse.⁴⁴⁶ Der Prüfungsmechanismus ist zudem kritisch zu betrachten, da der Spielraum von Kommunen, die fast nur Aufgaben im Pflichtbereich erfüllen (können), zur Generierung von neuen Aufgaben und Ausgaben im Vergleich zum Land bereits gering ausfällt und unter der Bedingung eines nicht ausgeglichenen Haushalts durch die Kommunalaufsicht sogar noch mehr verringert wird.⁴⁴⁷

Abschließend kann herausgestellt werden, dass die Fortschreibung der Finanzausgleichsmasse in Sachsen einem aufgabenorientierten Weg folgt. Die Problematik der empirischen Bestimmung eines Finanzvolumens, das für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung der Kommunalebene erforderlich ist, kann damit aber nicht gelöst werden.⁴⁴⁸

2.4.3 GLEICHMÄßIGKEITSGRUNDSATZ IN MECKLENBURG-VORPOMMERN

Die wesentlichen Merkmale des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes waren auch ausschlaggebend für dessen Einführung in Mecklenburg-Vorpommern. So sollte die Entwicklung der FAG-Masse auf Basis der Einnahmenentwicklung des Landes sowie der Kommunen beruhen, wobei Landes- und Kommunalaufgaben aus der Finanzierungsperspektive dabei als grundsätzlich gleichwertig zu betrachten sind. Die Verbundquote wird in diesem System dann endogen als Residualgröße entwickelt. Diesem Vorgehen ist insgesamt eine hohe Regelgebundenheit immanent, die zu einer geringeren Strategie-/Politikanfälligkeit des Gesamtsystems beiträgt. Darüber hinaus sind Planbarkeit, Planungssicherheit, Transparenz sowie eine konjunkturglättende Wirkung intendierte Wirkungen des GMG.

Die stark divergierende Entwicklung der Kommunal- und Landesfinanzen in den 1990er-Jahren sowie der Übergang vom Solidarpakt I auf den Solidarpakt II zeigten um die Jahrtausendwende Änderungsbedarfe im Kommunalen Finanzausgleich des Landes Mecklenburg-Vorpommern auf. Mit dem Vierten Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes⁴⁴⁹ sollte diesem Umstand Rechnung getragen werden. Während der 1996 vorgenommene Wechsel von einem 2- auf ein 3-Säulen-Modell fortgeführt werden sollte, wurde die Finanzausgleichsmasse auf 2,5 Mrd. DM für die Jahre 2000 bis 2002 verstetigt und ein explizit steuerkraftbezogener Finanzausgleich vorgesehen. Darüber hinaus wurde die Verbundquote von 28 % auf 27,36 % abgesenkt. Neben Änderungen bei einzelnen Vorwegabzügen, sollte insbesondere die im Regierungsentwurf vorgesehene Absenkung des Ausgleichssatz von 70 % auf 60 % kontrovers diskutiert werden. Als Kompromiss zwischen der Stärkung der Oberzentren („Schutzraum um die Oberzentren“⁴⁵⁰) und der Beibehaltung der Ausgleichsfunktion des FAG wurde schließlich eine Ausgleichsquote von 65 % realisiert. Zusätzliche Mittel i. H. v. 5 Mio. DM p.a. in den Jahren 2000 bis 2004 sollten Ämter- und Gemeindefusionen und damit die Konsolidierung der Gemeindestruktur fördern.

⁴⁴² Vgl. Junkernheinrich (2007), S. 179.

⁴⁴³ Vgl. Sächsischer Landtag (2012), S. 61.

⁴⁴⁴ Vgl. Junkernheinrich (2007), S. 180.

⁴⁴⁵ Vgl. Sächsischer Landtag (2012), S. 72.

⁴⁴⁶ Vgl. Lenk/Hesse/Lück (2013c), S. 27.

⁴⁴⁷ Eine dazu adäquate Finanzaufsicht entfällt für die Länderebene. Vgl. Junkernheinrich (2007), S. 180.

⁴⁴⁸ Vgl. Junkernheinrich (2007), S. 180.

⁴⁴⁹ Vgl. Landtag Mecklenburg-Vorpommern (1999): Drs. 3/666.

⁴⁵⁰ Vgl. Landtag Mecklenburg-Vorpommern (1999): Plenarprotokoll 3/29, S. 1612.

Während bereits im vorangegangenen Gesetzgebungsverfahren von einer grundsätzlichen Gleichwertigkeit der Landes- und Kommunalaufgaben ausgegangen wurde, folgte das Haushaltsrechtsgesetz 2002/2003⁴⁵¹ mit der Einführung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes nach sächsischen Vorbild nunmehr auch einnahmeseitig dem Grundsatz, nachdem sowohl die Einnahmenseite des Landes, als auch jene der Kommunen Berücksichtigung finden sollte: „Die Höhe der Finanzausgleichsleistungen ergibt sich aus der Anwendung des nachfolgenden Grundsatzes. Die Gesamteinnahmen der Gemeinden und Landkreise aus eigenen Steuern (Grundsteuern und Gewerbesteuren abzüglich Gewerbesteuerumlage, Gemeindeanteile an der Einkommen- und der Umsatzsteuer sowie andere Steuern) und den Zuweisungen nach diesem Gesetz entwickeln sich gleichmäßig zu den dem Land verbleibenden Einnahmen aus Steuern, Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich einschließlich der Bundesergänzungszuweisungen, abzüglich der den Gemeinden und Landkreisen nach diesem Gesetz zufließenden Finanzausgleichsleistungen (Gleichmäßigkeitsgrundsatz).“⁴⁵² Unter explizitem Bezug auf die Regelgebundenheit des Verfahrens⁴⁵³ sollte so Planungssicherheit für die nächsten Jahre für die Kommunen geschaffen werden. Ausgangspunkt für die Ermittlung der kommunalen Beteiligungsquote sollte die Verteilung im Jahr 2001 auf Basis des geltenden Haushaltsplanes sein, um auch die Wirkungen der Steuerreform aus dem Jahr 2000 abbilden zu können.⁴⁵⁴ Allerdings beinhaltete dieses Vorgehen den Nachteil, dass das tatsächliche, etwa auf Rechnungsergebnissen beruhende, Verteilungsverhältnis nicht präzise abgebildet werden konnte. Die Schwierigkeit der aufgabenseitigen Überprüfung ist diesem Vorgehen ebenso inhärent wie die Notwendigkeit, das Verhältnis zwischen Land und Kommunen regelmäßig auf das Vorliegen struktureller Brüche hin zu untersuchen.

Rechnerisch ergab sich dabei ein kommunaler Anteil an der Finanzkraft von 33,82 %, der auf 33,92 % aufgestockt wurde. Entsprechend ergab sich für die Jahre 2002/2003 eine endogene Verbundquote von 26,24 % bzw. 25,97 %.⁴⁵⁵ Die Wirkungen des GMG wurden allerdings nicht vollständig implementiert, da die zuvor eingeführte Mindestfinanzausstattung in Höhe von 1.278,2 Mio. Euro in das neue System überführt und zunächst ohne zeitliche Begrenzung gewährt wurde. Faktisch konnte der GMG somit nur oberhalb dieses Schwellenwertes seine Wirkung entfalten. Dieser systematische Vorbehalt stellt insbesondere dann eine Herausforderung dar, wenn die Einnahmen von Land und Kommunen sinken oder aber sich die Einnahmesituation des Landes einseitig negativ entwickelt. Zum Ausgleich eventueller Über-/Unterzahlungen sollte mit Wirkung zum übernächsten Haushaltsjahr jeweils eine Spitzabrechnung erfolgen. Auch enthält das Gesetz eine Revisionsklausel (§ 5 Abs. 2 FAG), die zur Überprüfung des Aufgabenbestandes und der damit einhergehenden Ausgabenentwicklung dienen sollte. Erstmals war die Prüfung etwaiger struktureller Verschiebungen wie etwa die Neuregelung des Solidarpaktes II (2005) im Jahr 2004 mit Wirkung zum Jahr 2005 vorgesehen. Einnahmeseitig sollten Anpassungen allerdings durch die Wirkungen des GMG erfolgen. § 15a FAG führte zudem einen Beirat für den Kommunalen Finanzausgleich ein, der zukünftig Fragen der angemessenen Weiterentwicklung und Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs behandeln sollte.

Das gewählte, rationale Verfahren sollte vornehmlich die Planungssicherheit der Kommunen stärken und als „Fairnessangebot zwischen Land und Kommunen“, das Aufteilungsverhältnis zwischen Land und Kommunen als „ein hart erkämpfter und erstrittener Kompromiss, mit dem beide Seiten leben können“, verstanden sein.⁴⁵⁶ Allerdings stand bereits hier das Festschreiben „verlässlicher Eckdaten für die Kommunen“⁴⁵⁷ als Desiderat im Raum. Damit blieb als Fokus die Planungssicherheit für die Kommunen für die nächsten Jahre erhalten. Bei systematischer Betrachtung wurde dies allerdings weniger durch die Wirkungen des GMG selbst, sondern vielmehr durch die Beibehaltung der Mindest-

⁴⁵¹ Vgl. Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2001): Drs. 3/2200.

⁴⁵² Ebenda, Artikel 3, S. 24-27.

⁴⁵³ Ebenda, S. 52.

⁴⁵⁴ Ebenda.

⁴⁵⁵ Ebenda, S. 53.

⁴⁵⁶ Vgl. Landtag Mecklenburg-Vorpommern (1999): Plenarprotokoll 3/73, S. 4709, 4719.

⁴⁵⁷ Ebenda, S. 4695.

finanzausstattung in Verbindung mit dem GMG gewährleistet. Die Auswirkungen einer insgesamt sinkenden Finanzausstattung von Land und Kommunen blieb hierbei zunächst nicht hinreichend berücksichtigt.

Diesem Umstand sollte bereits im Jahr 2003 Rechnung getragen werden. Das Fünfte Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes konstatiert bereits zur Einleitung: „Die finanzausgleichsrechtlichen Beziehungen zwischen Bund, Ländern und ihren kommunalen Körperschaften befinden sich in einem dynamischen Prozess, der die ständige Prüfung und Aktualisierung der kommunalen Finanzausstattung erfordert.“⁴⁵⁸ Entsprechend habe der 2002 eingeführte Gleichmäßigkeitsgrundsatz „eine gleichmäßige Entwicklung der Einnahmen des Landes und der Kommunen unter Berücksichtigung der Finanzausgleichsleistungen zum Ziel“ gehabt.⁴⁵⁹ Aufgrund der zusätzlich bestimmten Mindestfinanzausstattung und deren Höhe sei der GMG faktisch nicht zur Anwendung gelangt. Das Land hatte durch Mindereinnahmen bei Steuern, aus dem Länderfinanzausgleich und den Bundesergänzungszuweisungen erhebliche Einnahmerückgänge zu verzeichnen; die postulierte, nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz vorgesehene Lastenteilung zwischen Land und Kommunen sei daher nicht wirksam geworden und das Land habe die überproportionalen Mindereinnahmen in voller Höhe allein tragen müssen. Die mit der Einführung angelegte Wirkungshemmung sollte mit dem Gesetz behoben werden und die verminderte finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes Berücksichtigung finden. In der Folge wurde - neben zahlreichen Einzeländerungen insbesondere in zweckgebundenen Bestandteilen des FAG/Vorwegabzügen - der Aufstockungsbetrag und damit die Mindestfinanzausstattung der Kommunen reduziert, wobei das Finanzverteilungsverhältnis von 33,92 % mindestens bis 2004 fortgeschrieben wurden. Eine Revision sollte 2006 mit dem Wirksamwerden des Solidarpaktes II erfolgen. Insbesondere von Seiten der Kommunen wurde ein enger Zusammenhang zwischen GMG und Mindestfinanzausstattung beschrieben, deren Absenkung sei zudem verfassungsrechtlich mindestens bedenklich.⁴⁶⁰

Erstmals im Jahr 2005 folgte die Überprüfung des Verteilungsverhältnisses zwischen Land und Kommunen, auf dem letztlich der GMG fußte.⁴⁶¹ Zur Fortschreibung des FAG ab dem Jahr 2006 wurden repräsentativ ausgewählte Einzelpläne bzw. Aufgabenkomplexe für den Zeitraum 2000 bis 2003 auf Basis der Jahresrechnungsstatistik der Kommunen sowie dem Ist-Ergebnis des Landeshaushalts und weiteren Kennzahlen für die Jahre 2000 bis 2004 herangezogen. Im Ergebnis wurde in der Tendenz eine im Vergleich zum Ausgangspunkt, der Haushaltspläne 2001, stärkere aufgaben- und ausgabenseitige Belastung des Landeshaushalts festgestellt. Allerdings unterblieb die Anpassung der Beteiligungsquote zu Gunsten des Landes, um die Konsolidierungsbemühungen der kommunalen Ebene zu unterstützen. Anhand der Jahresrechnungsstatistik 2004/2005 sollte im Jahr 2006 die nächste Überprüfung vorgenommen werden.

Das Gesetz zur Neugestaltung des Finanzausgleichsgesetzes aus dem Jahr 2009⁴⁶² sollte die im Zuge der Entscheidung des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern⁴⁶³ intensiv geführte Debatte um die grundsätzliche Systematik des FAG aufnehmen und überprüfen. Neben der detaillierten Überprüfung des GMG selbst stand dabei auch die Neustrukturierung des FAG in Richtung eines Zwei-Quellen-Modells respektive des „Thüringer Modells“ eines Bedarfsansatzes im Raum. Ausgangspunkt war dabei das Urteil des Landesverfassungsgerichts selbst, wobei dieses den GMG als grundsätzlich geeignetes Mittel zur Bestimmung einer angemessenen Finanzausstattung der Kommunen ansah: „Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz (...) ist ein geeignetes Instrument zur Sicherung einer angemessenen Finanzausstattung der Kommunen. Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz trägt dem zur Angemessenheit gehörigen Element, dass die Verteilung der Finanzmittel zwischen Land und Kommunen gleichgewichtig ist und in einer angespannten Finanzlage die Verteilungssymmetrie einhält, Rechnung.“⁴⁶⁴ Das Gericht

⁴⁵⁸ Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2003): Drs. 4/704.

⁴⁵⁹ Ebenda, S. 1.

⁴⁶⁰ Vgl. Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2003): Ina-APr04-019.

⁴⁶¹ Vgl. Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2005): Drs. 4/1824, Entwurf eines Sechstes Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes.

⁴⁶² Vgl. Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2009): Drs. 5/2685.

⁴⁶³ Vgl. Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern: LVerfG 13/02, LVerfG 1/05, LVerfG 10/10 u.a.

⁴⁶⁴ Ebenda.

bestimmt dabei auch das Gebot der „Verteilung der Einnahmen nach den Ausgaben für die zu erfüllenden Aufgaben“, lässt allerdings die Bestimmung des Finanzkraftverhältnisses zwischen Land und Kommunen aus den Jahren 2001/2002 außen vor. Im Ergebnis führten die geführten Überlegungen allerdings zur Beibehaltung des GMG in seiner bisherigen Form. Dies wohl auch vor dem Hintergrund der absehbar „allgemein ungünstigen Einnahmenentwicklung bis 2020“, für deren effiziente Verteilung der GMG ein gangbarer Weg sei. Auch die „Schicksalsgemeinschaft“ zwischen Land und den Kommunen war hierbei von erheblicher Bedeutung.⁴⁶⁵ Gleichwohl standen insbesondere die Vertreter der Kommunalen Landesverbände dem GMG und seinen Wirkungen vor dem Hintergrund rückläufiger Einnahmen (auf Seiten des Landes) weiterhin skeptisch gegenüber. Insbesondere bei Defiziten sei der Weg der konsensualen Bestimmung der kommunalen Beteiligungsquote schwer zu beschreiten. Zudem sei der GMG als „Schönwetterprinzip“ konzipiert, das die Kommunen vor dem Hintergrund der Wirtschafts- und Finanzkrise zusätzlich vor Herausforderungen stelle, die bestandsgefährdend wirken könnten.⁴⁶⁶ Dies mag – insbesondere aus Sicht der Kommunen – auf den ersten Blick der Fall sein. Das System des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes ist auf den ersten Blick aus finanzieller Hinsicht lohnenswert, wenn die eigenen Einnahmen geringer steigen (Einnahmeerwartung) als die der entsprechend anderen Seite. Hieraus ist ebenfalls erklärlich, dass der Gleichmäßigkeitsgrundsatz bislang gerade in ostdeutschen Ländern angewandt wird. Mittel- bis langfristig ergab sich aufgrund des Abschmelzens des Solidarpakt II prognostisch eine relative Schlechterentwicklung der Landesfinanzen gegenüber den Kommunalfinanzen. Ein Garant für eine konstante Steigerung der Finanzausgleichsmasse ist der GMG mit hin nicht.⁴⁶⁷ Auch, wenn er beispielsweise in der Wirtschafts- und Finanzkrise durchaus nachteilig für die Kommunen gewirkt haben mag, haben sie in der jüngsten Vergangenheit von der Systematik profitiert. Zuwächse und Schrumpfung auf der Einnahmenseite werden von der Kommunalen und der Landesebene solidarisch getragen, was in Krisenzeiten keinesfalls von Nachteil ist. Im Hinblick auf die starke Konjunkturreagibilität der kommunalen Steuereinnahmen ist a priori nicht eindeutig feststellbar, welche Seite mittelfristig stärkere (relative) Einnahmeverluste hinnehmen muss – insbesondere, wenn noch schwebende Rechtsänderungen/Rückzahlungsaufforderungen im Raum stehen. Dass im GMG über die regelmäßige Überprüfung des Aufteilungsverhältnisses zwischen Land und Kommunen auch Bedarfelemente enthalten sind, ist bereits erwähnt worden. Gerade im „rauen Wetter“ bewährt sich aber die hohe Regelbindung des Verfahrens. Wenn vergegenwärtigt wird, mit welchem Aufwand in anderen Ländern über die Höhe der Verbundquoten diskutiert wird, konnten sich die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern in der Vergangenheit trotz aller Probleme im Einzelnen auf ein stabiles Gesamtsystem verlassen, das vergleichsweise hohe Sicherheit bietet. Mit der Perspektive verstetigter Landeseinnahmen ab dem Jahr 2020 und prognostiziert weiter zunehmender Steuereinnahmen behält der GMG zudem die Perspektive einer positiven Beteiligung der Kommunen an diesen Mehreinnahmen bereit.

Lediglich durch die Integration von einigen „Konnexitätsaltfällen“ kam es zu einer leichten Anhebung der Kommunalen Beteiligungsquote auf 33,99 %. Die reguläre Überprüfung anhand der Ausgabeentwicklung sowie von Kennzahlen für den Zeitraum 2000 bis 2006 ergab allerdings keinen Änderungsbedarf, wobei der Überprüfungsmodus in der Folge auf einen Zwei-Jahres-Zyklus reduziert wurde.

Während der Anteil der Kommunen an den Steuereinnahmen im Jahr 2001 (rechnerisch) 33,82 % betrug und als leicht verbesserter Finanzkraftanteil für die Anwendung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes auf 33,92 % festgelegt wurde (2003), ergab sich auf Basis eines Vergleichs (lediglich) ausgewählter Kennzahlen des Landes und der Kommunen im Zuge der Überprüfung des Finanzverteilungsverhältnisses gemäß § 5 Abs. 2 FAG keine Anpassungsnotwendigkeit zu Gunsten einer der beiden Ebenen. Lediglich die Integration der Konnexitätsaltfälle ergab ein leicht erhöhtes, neues Aufteilungsverhältnis von 33,99 % im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens 2009. Erst im Jahr 2013⁴⁶⁸ wurde (seit 2009 im zweijährigen Turnus) gesamthaft untersucht, inwieweit es zu Veränderungen im Aufgabenbestand oder aufgrund der Entwicklung der notwendigen Ausgaben und Auszahlungen im Verhältnis zwischen dem

⁴⁶⁵ Vgl. Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2009): Plenarprotokoll 5/79, S. 28.

⁴⁶⁶ Vgl. Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2009): Ina-APr05-71, S. 11, 48, 52.

⁴⁶⁷ Vgl. Lenk (2009), S. 27-28.

⁴⁶⁸ Vgl. LT-Drs. 6/2210, Anlage I, S. 42ff.

Land sowie den Gemeinden und Landkreisen gekommen ist und die Finanzverteilung ggf. anzupassen wäre. Die Prüfung erfolgte dabei der Abfolge der folgenden beiden Schritte:

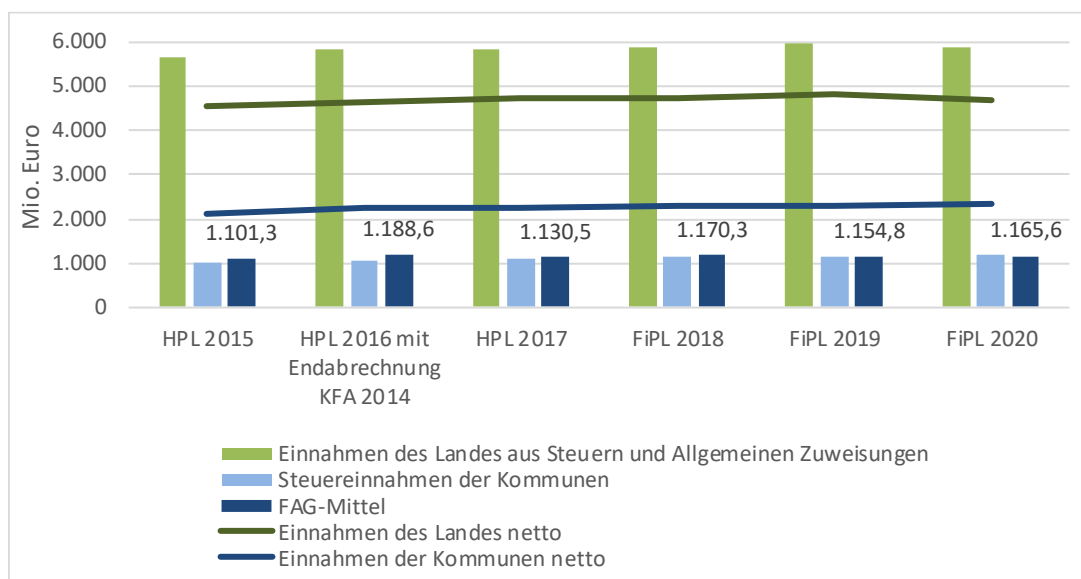
1. Prüfung der Aufgaben- und Ausgabenentwicklung außerhalb des KFA von 2008 bis 2010 sowie
2. Prüfung der Entwicklung von ausgewählten Finanzkennziffern von 2006 bis 2011.

Im 1. Prüfschritt wird zunächst die Entwicklung der bereinigten Gesamtausgaben - beim Land ohne die Ausgaben für den KFA abzüglich der bereinigten Gesamteinnahmen, d.h. ohne die Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen, bei den Kommunen ohne Gemeindesteuern, ohne die Mittel aus dem KFA und KAFG M-V - berücksichtigt.⁴⁶⁹ Durch den Vergleich der Entwicklung der verbleibenden Netto-Ausgaben von Land und Kommunen wird die Angemessenheit des KFA im jeweils zu untersuchenden Zeitraum überprüft. Ein Anstieg der so ermittelten Netto-Ausgaben ist ein Maß für eine erhöhte verbleibende Belastung, Verminderungen dieser Netto-Ausgaben sind Ausdruck geringerer Belastung im Vergleichszeitraum. Auf Basis der Veränderungsraten der Netto-Ausgaben bei Land und Kommunen sollen Aussagen zur Entwicklung der Belastung getroffen werden können. Dabei sollen der Entwicklungstrend und die Höhe der Veränderungsraten selbst betrachtet werden. Die Ergebnisse sind im Rahmen des regelgebundenen Verfahrens neben der Entwicklung der Finanzkennziffern (2. Prüfschritt) zu bewerten, um daraus Schlussfolgerungen für eine mögliche Anpassung der Finanzverteilung zwischen Land und Kommunen zu ziehen.

Im Überprüfungszeitraum von 2008 zu 2010 hatten sich die verbleibenden Netto-Ausgaben jeweils beim Land und bei den Kommunen um 1,5 % erhöht. Im vorhergehenden Prüfbericht lagen die verbleibenden Netto-Ausgaben im Vergleich von 2006 zu 2008 beim Land bei 104,9 % und bei den Kommunen bei 105,3 %. Die Entwicklungstendenz war auch seinerzeit gleichgerichtet, der Unterschied betrug aber 0,4 Prozentpunkte zugunsten der Kommunen. Darüber hinaus wurden im Überprüfungszeitraum 2008 bis 2010 keine wesentlichen Veränderungen in der Aufgabenbelastung von Land und Kommunen festgestellt. Auch vor dem Hintergrund des Konnexitätsgrundsatzes nach Art. 72 Abs. 3 LV ergab sich aus der Analyse der Daten zur Entwicklung der Netto-Ausgaben von Land und Kommunen kein Anhaltspunkt, die Finanzausstattung gemäß § 7 Abs. 3 Satz 1 FAG anzupassen.

Die Überprüfung basiert auf Rechnungsdaten vergangener Jahre und soll so möglichst feststehende und verlässliche Daten als Grundlage haben, wobei eine rechnerische Prognose explizit nicht angestellt wird. Die Grundsystematik des Vorgehens bei der Überprüfung entspricht jenem des Symmetriemodells (Kapitel 2.5). Dabei steht die gleichgewichtigte/gleichgerichtete Entwicklung der Ebenen im Mittelpunkt. Vor dem Hintergrund der Subsidiarität des KFA wird im Zuge der Berechnungen differenziert, welche Ausgaben nicht aus Allgemeinen Deckungsmitteln zu finanzieren sind. Auf Basis dieses Verfahrens verlief die Entwicklung bis auf geringfügige Differenzen im Wesentlichen gleichgerichtet, sodass kein Änderungsbedarf abgeleitet werden konnte. Zugleich verbleibt die bisherige Überprüfung auf einer vergleichsweise hohen Aggregationsebene, indem sie ganze Ausgabenbereiche sowie die Kommunen als Gruppe insgesamt umfasst. Zugleich sind die Fortschreibungsfähigkeit des Ergebnisses sowie die Aktualität der Datenbasis eingeschränkt. Es bietet sich daher an, die Analyse perpektivisch stärker nach Aufgabenbereichen und kommunalen Gruppen zu differenzieren und einen regelmäßigen Überprüfungsmodus zu entwickeln, der in einem angemessenen Verhältnis zu diesem Verfahren steht. Der GMG bietet sich wiederum - einnahmebasiert - als Fortschreibungsmechanismus für die Jahre zwischen den Überprüfungszyklen an.

⁴⁶⁹ Ebenda.

Abbildung 76: Prognose der Einnahmeentwicklung / FAG-Leistungen des Landes Mecklenburg-Vorpommern 2015-2020

Quelle: Eigene Darstellung. Eigene Berechnungen auf Basis der Novembersteuerschätzung sowie der Haushaltsplanung / Mittelfristigen Finanzplanung des Landes Mecklenburg-Vorpommern 2015-2020.

Schreibt man den bisher geltenden KFA mit dem derzeit gültigen GMG auf Basis der Novembersteuerschätzung fort, so ergibt sich ein differenziertes Bild (vgl. Abbildung 76). Die Steuereinnahmen der Kommunen nehmen demnach kontinuierlich um rund 30 Mio. Euro p. a. zu (+3,0 % p. a.), so dass diese prognostiziert 2020 15,9 % über dem Wert von 2015 liegen werden. Im gleichen Zeitraum nehmen die Einnahmen des Landes aus Steuereinnahmen und Allgemeinen Zuweisungen ebenfalls zu (+3,8 %). Dabei wachsen die Steuereinnahmen des Landes gemäß der Prognose mit +3,2 % p. a. sogar stärker als diejenigen der Kommunen. Durch die rückläufigen Einnahmen aus den Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen aus dem abschmelzenden Solidarpakt II wird die Wachstumsrate jedoch deutlich auf durchschnittlich +0,7 % p. a. gebremst. Dies zeigt sich insbesondere am aktuell noch in der Mittelfristigen Finanzplanung abgebildeten Wegfall der SoBEZ für teilungsbedingte Sonderlasten von 2019 auf 2020. Aufgrund des insgesamt höheren Gewichts des Landes in der vergleichenden Betrachtung von Landes- und Kommunalebene (33,99 %) dämpft den GMG auch die Zunahme der im FAG zur Verfügung stehenden Mittel. Diese nehmen im Prognosezeitraum lediglich um insgesamt 5,8 % zu (+1,1 % p. a.). So ergibt sich für die Kommunen insgesamt eine Zunahme der Einnahmen (netto) um 10,7 % (+2,1 % p. a.). Die Einnahmen der Kommunen nehmen im Prognosezeitraum entsprechend weiterhin zu. Der Zuwachs ist allerdings durch die Wirkung im Zusammenhang mit den absinkenden SoBEZ gebremst. Sobald dieser Effekt wegfällt bzw. sich auch auf Seiten des Landes die steuerlichen Mehreinnahmen manifestieren, partizipieren die Kommunen auch mit der Wirkung des GMG an diesen Zuwächsen (zur Einigung bei den Bund-Länder-Finanzbeziehungen siehe Kapitel 1.1.3).

Dabei zeigen im Ergebnis bereits die die Einführung und Genese des GMG im FAG des Landes Mecklenburg-Vorpommern begleitenden Argumentationslinien die grundsätzlichen Herausforderungen auf. Die Systematik des GMG hat seit seiner Einführung einen Begründungswandel von der finanziellen Planungssicherheit für die Kommunen hin zu einer gleichmäßigen Lastenteilung (insbesondere bei insgesamt sinkender Finanzausstattung) erfahren. In jüngerer Vergangenheit war diese erstmals seit dem Wegfall der Mindestfinanzausstattung im Jahr 2005 voll wirksam werdende Funktionsweise des GMG allerdings angesichts positiver Tendenzen bei den Steuereinnahmen beider Ebenen differenzierter einzuschätzen.

Gleichwohl haben den GMG seit seiner Einführung in das FAG Mecklenburg-Vorpommern starke strukturelle Veränderungen, wie etwa die Neuordnung des Solidarpakts, die Finanz- und Wirtschaftskrise, Steuerrechtsänderungen sowie die Verwaltungsstruktur- und Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern sowie die Umstellung des Kommunalen Rechnungswesens auf die Doppik begleitet, wobei

sich dieser insgesamt als tauglich und in diesem Sinne strukturell „widerstandsfähig“ erwiesen hat. Auch wenn diese Herausforderungen das Wirken des GMG insgesamt sowie die Fortschreibung der Beteiligungsquote der Kommunen erschwert haben. Überdies basierte diese zunächst auf ausgewählten, später auf allen Ausgabebereichen, wobei die Ausgangsbasis der Finanzmittelverteilung bzw. -anteil der Kommunen anhand der Haushaltsplanung 2001 weitgehend erhalten geblieben war. Dieser Umstand sowie die begleitende Diskussion um alternative Gestaltungsmodelle für den FAG zeigt die besondere Relevanz der Bedarfsbestimmung als Ausgangspunkt für den GMG im FAG Mecklenburg-Vorpommern auf, auch wenn sich dieser in seiner Wirkung in der Vergangenheit sowohl konjunkturell als auch strukturell als widerstandsfähige und insgesamt taugliche Gestaltungssystematik für den FAG Mecklenburg-Vorpommern erwiesen hat.

Hinsichtlich der Überprüfungspraxis des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes lassen sich gleichwohl einige verbesserungswürdige Punkte herausstellen. Grundsätzlich stellt das Überprüfungsverfahren dar, inwiefern die Symmetrie der Einnahmeentwicklung (sichergestellt durch den GMG) auch einer symmetrischen Entwicklung der Ausgabenentwicklung folgt. Insofern ist es in seiner Grundkonstruktion dem im nachfolgenden Kapitel 2.5 vorgestellten Symmetrieverfahren strukturell ähnlich. Die Bewertung erfolgt jedoch lediglich mittels *Entwicklungsquoten* im Zeitverlauf. Damit wird jeweils unterstellt, dass die Verhältnisse im Ausgangsjahr angemessen waren. Nur, wenn sich unterschiedliche *Entwicklungen* von den Ausgangspunkten aus zeigen, leitet sich ggf. eine Änderung der Verbundmassenanteile ab. Die Grundfrage nach der Angemessenheit der *Ausgangspositionen selbst* wird hingegen durch das Modell nicht beantwortet. Dies ist durchaus bedeutsam, wenn, wie im aktuell anstehenden Überprüfungsrhythmus die finanzpolitisch höchst unterschiedlichen Jahre 2010⁴⁷⁰ und 2012 herangezogen werden (siehe Abbildung 2 im Kapitel 1.1.1).

Zu kritisieren ist zudem der Umstand, dass die Überprüfung nur in 2-Jahres-Schritten erfolgt.⁴⁷¹ Es werden jeweils „gerade“ Jahre herangezogen. Stellen sich in einem „ungeraden“ Jahr Verschiebungen dar, ist das bisherige System dafür blind. Gerade im Hinblick auf die durchaus schwankende Haushaltslage des Landes im Zeitverlauf und besonders auch zwischen „geraden“ und „ungeraden“ Jahren (siehe Abbildung 2 im Kapitel 1.1.1) kann dieser Umstand zu Fehlstellungen führen. Dieser Aspekt könnte vergleichsweise einfach angepasst werden, indem aus dem jeweils untersuchten 4-Jahres-Zeitraum (5 Jahresscheiben) jährliche Veränderungsdaten abgeleitet und daraus durchschnittliche Anpassungspotenziale berechnet werden. Die fehlende Bewertung des jeweiligen Ausgangszeitpunkts bleibt gleichwohl unberührt und damit weiter offen.

Durchaus ambivalent ist auch die fehlende Regelbindung bei der Anpassung der Verbundmassenanteile zu sehen. Zwar ist der Berechnungsweg festgelegt, die Entscheidung über die Anpassung der Verbundmassenanteile ist gleichwohl nicht an dieses rechnerische Ergebnis gebunden. Dies lässt einerseits die Möglichkeit offen, die Entwicklungspfade vor dem Hintergrund der konkreten finanzpolitischen Entwicklungen zu bewerten. Andererseits hat es in der Vergangenheit dazu geführt, dass Anpassungspotenziale nicht genutzt und stattdessen das bestehende Aufteilungsverhältnis prolongiert wurde. Hierbei sollte beachtet werden, dass auch vermeintlich geringfügige Asynchronitäten erhebliche Auswirkungen haben können. In der letzten Überprüfung wurde für 2012 von einem Gesamtvolumen der relevanten Netto-Ausgaben in Höhe von 5.860 Mio. Euro ausgegangen.⁴⁷² Insofern sind auch Veränderungen im Nachkommabereich fiskalisch durchaus bedeutsam.⁴⁷³

⁴⁷⁰ Für das Jahr 2010 stellt sich zudem die Problematik, dass die nicht berücksichtigten Ausgaben des Kreises Nordwestmecklenburg (56,2 Mio. Euro), die im Zuge der Begutachtung aufgedeckt wurden, das Ergebnis prägen.

⁴⁷¹ Zuletzt wurde im Zuge der Überprüfung im Haushaltsbegleitgesetz 2016/2017 der Zeitraum 2008-2012 in die beiden Prüfschritte „2008-2010“ und „2010-2012“ zerlegt. Vgl. Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2015): Drs. 6/4199, S. 32ff.; im letzten Änderungsgesetz zum FAG wurde der Prüfzeitraum 2006-2010 herangezogen, vgl. Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2013), Drs. 6/2210, S. 53ff.

⁴⁷² Summen aus den Zeilen 9 und 17 des relevanten Berechnungsschemas, Drs. 4/4199, S. 32

⁴⁷³ 0,1 % Abweichung auf kommunaler Seite vom gesamthaften Entwicklungspfad entsprechen nach derzeitigem Stand rund 2 Mio. Euro, 0,1 % Abweichung auf Landesseite rund 4 Mio. Euro.

2.4.4 EFFEKT DER REALSTEUERPOLITIK AUF DEN GLEICHMÄßIGKEITSGRUNDSATZ

Durch ihre Hebesatzpolitik erzielen die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern geringere Einnahmen aus der Gewerbe- und Grundsteuer als die Kommunen in den übrigen Flächenländern. Die Effekte der unterdurchschnittlichen Hebesätze sind im Abschnitt 1.3 ihrem absoluten Umfang angegeben. Zuletzt (2015) führte die Hebesatzpolitik 2014 zu rund 8,2 Mio. Euro Mindereinnahmen gegenüber einer Hebesatzanspannung wie im bundesdeutschen Mittel. Dieser Effekt hat sich in den vergangenen 10 Jahren im Trend abgeschwächt, ist aber nach wie vor nachweisbar.

Der Effekt ist nicht so stark, dass er die Finanzierungssalden der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern maßgeblich beeinträchtigt. Er erbringt aber einen durchaus nennenswerten Beitrag. Die Arithmetik des Kommunalen Finanzausgleichs mit dem vertikalen Gleichmäßigkeitsgrundsatz führt allerdings dazu, dass nur ein kleiner Anteil dieses rechnerischen Minderaufkommens bei den Kommunen netto verbleibt. Durch das fixierte Aufteilungsverhältnis zwischen der kommunalen und der Landesebene führen die ungenutzten Hebesatzpotenziale zu einem Ansteigen der FAG-Masse. Nach dem derzeit gültigen Parameter beläuft sich die Kompensation auf rund 66 %. Damit bleiben den Kommunen von den 8,2 Mio. Euro Mindereinnahmen durch die geringeren Hebesätze nur rund 2,7 Mio. Euro netto erhalten, während das Land rund 5,4 Mio. Euro höhere Leistungen über den Gleichmäßigkeitsgrundsatz erbringt.

Dies ist aus Anreizgesichtspunkten durchaus fragwürdig und keinesfalls eine alternativlose Regelung. So wird beispielsweise in den Kommunalen Finanzausgleichssystemen Thüringens und Sachsen-Anhalts nicht die tatsächlich vorhandene, sondern eine Realsteuerkraft auf Basis von Durchschnittshebesätzen für die Dotation der FAG-Masse angesetzt. In Thüringen wird hierbei der durchschnittliche Hebesatz in den Flächenländern angesetzt, in Sachsen-Anhalt wird sich auf eine Gruppe westdeutscher Vergleichsländer gestützt (im Einzelnen siehe unten bei den Bedarfssystemen, Abschnitt 2.6). Auch wenn sich die beiden Systeme insofern unterscheiden, als die Dotation der FAG-Masse dort „bedarfsorientiert“ abläuft, so kann der Ansatz durchschnittlicher Hebesätze durchaus als Vorbild dienen. Dann wären nur noch Einnahmesteigerungen aufgrund einer wachsenden Bemessungsgrundlage (bereinigter Gewerbeertrag bzw. Einheitswert) für den GMG relevant, nicht aber Einnahmeveränderungen, die die Kommunen durch ihre Hebesatzpolitik bewirken. Dies würde auch der Logik entsprechen, die im weiteren Verfahren des FAG M-V bei der Verwendung der landesweiten Nivellierungshebesätze zum Tragen kommt.

Auch im Länderfinanzausgleich wird ein bundesdurchschnittlicher Hebesatz zur Berechnung der kommunalen Steuerkraft angesetzt, auf deren Basis das Land Mecklenburg-Vorpommern Ausgleichszuweisungen der Geberländer und Allgemeine Ergänzungszuweisungen des Bundes erhält. Dies bedeutet im konkreten Fall, dass der höhere Bundesdurchschnitt für die kommunale Finanzkraft angesetzt wird. In der Folge erhält das Land geringere Zuweisungen als es sie bei einer Anrechnung der kommunalen Ist-Einnahmen erhalten würde. Bei der Weitergabe im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs sind dann aber die geringeren tatsächlichen Ist-Einnahmen relevant. Auch hieraus ergibt sich eine logische Verbindung, diese nivellierten Einnahmen (im besten Fall mit größenklassenbereinigten Durchschnitten) aus den Realsteuern für die vertikale Verteilung nach dem GMG als Messgröße zu nutzen.

Wie auch in der horizontalen steuerkraftorientierten Verteilung der Schlüsselzuweisungen im FAG M-V sollten die Kommunen weder zu einer unterdurchschnittlichen Hebesatzgestaltung angereizt noch für eine überdurchschnittliche Hebesatzanspannung bestraft werden. Insbesondere zweiteres kann aber für das Zusammenwirken zwischen der Hebesatzpolitik der Kommunen und der gegenläufigen Ausgleichsbewegung durch den vertikalen GMG festgestellt werden. Würde die Realsteuerkraft der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern an einem bundesdurchschnittlichen Hebesatz (mit Größenklassengewichtung) orientiert, würde sich die FAG-Masse auf Basis der 2015-er Daten um die fiktiv erhöhten 5,4 Mio. Euro vermindern.

2.5 SYMMETRIEVERFAHREN

2.5.1 GRUNDIDEE DES SYMMETRIEVERFAHRENS

Das Symmetrieverfahren ist eine Möglichkeit, den Umfang der FAG-Masse zu bestimmen. Die Grundvorstellung besteht in einer prinzipiellen Gleichwertigkeit von Landes- und Kommunalaufgaben und entspricht einer Operationalisierung der angemessenen Ausstattung der Kommunen bei gleichzeitigem Leistungsfähigkeitsvorbehalt des Landes.⁴⁷⁴ Im Kern geht es um die Verpflichtung des Landes zu einer angemessenen Finanzausstattung der Kommunen, d. h. Erfüllung der Pflichtaufgaben und eines Mindestumfangs an freiwilligen Aufgaben (sog. Kernbereich-Randbereich-Modell). Aus dem Konflikt mit dem Leistungsfähigkeitsvorbehalt des Landes ergibt sich das Symmetrieverfahren als mögliche Lösung.⁴⁷⁵ Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die Landesverfassung sowohl den Kernbereich als auch den Randbereich schützt. Die Voraussetzung ist dabei, dass die Landesmittel nicht ausreichen, um beide Anforderungen zu erfüllen. Eine Lösung bietet das Symmetrieverfahren insofern vor allem in einer Situation beidseitiger Defizite.⁴⁷⁶

Faktisch ergibt sich aus dem Verfahren eine gleichmäßige (= ausgabenorientierte) Beteiligung an den gemeinschaftlichen Überschüssen bzw. Defiziten der beiden Ebenen, wobei keine Ebene eine vollständige Deckung ihrer Ausgaben erwarten darf. Das Symmetriemodell ist dabei weniger ein originäres finanzwissenschaftliches Konzept als vielmehr durch Gerichtsentscheidungen motiviert. „Das Gebot der ‚vertikalen Verteilungssymmetrie‘ von Einnahmen und Ausgaben geht maßgeblich auf zwei Urteile des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes sowie des Niedersächsischen Staatsgerichtshofes aus dem Jahr 1997 zurück.“⁴⁷⁷

Auch der VERFASSUNGSGERICHTSHOF RHEINLAND-PFALZ bezog sich in seinem Urteil aus dem Jahr 2012 auf den Symmetrieansatz als mögliche Lösung für die Dotationsfrage und bezieht die beiden im Verfahren vorgebrachten Modelle von JUNKERNHEINRICH ET AL. und SCHERF in seine Entscheidung ein – den beiden Protagonisten in der Auseinandersetzung mit dem Symmetrieansatz.⁴⁷⁸ Es erkannte die Gleichwertigkeit der Aufgabenerfüllung von Land und Kommunen an, obgleich diese nicht explizit in der Landesverfassung verankert sei:

*„Angesichts der grundsätzlichen Gleichwertigkeit von staatlichen und kommunalen Aufgaben wird der vertikale Finanzausgleich danach durch den Grundsatz der Verteilungssymmetrie bestimmt, der eine gleichmäßige und gerechte Aufteilung der verfügbaren Finanzmittel auf die verschiedenen Ebenen gebietet.“*⁴⁷⁹

Das Gericht machte gleichzeitig Aussagen zur konkreten Durchführung des Symmetrieverfahrens, jedoch in mehreren denkbaren Alternativen und ohne Vorabfestlegung:

*„Ausgangspunkt jeder Symmetriebetrachtung ist ein Vergleich der Finanzlage des Landes und der kommunalen Ebene anhand finanzwissenschaftlicher Kennzahlen. Anhaltspunkte hierfür lassen sich beispielsweise aus einer Gegenüberstellung der Kommunalisierungsgrade von Ausgaben und Einnahmen, einem Vergleich der Deckungsquoten auf Landes- und Kommunalebene oder auch aus einer vergleichenden Betrachtung der Finanzierungssalden und der jeweiligen Verschuldungssituation gewinnen.“*⁴⁸⁰

⁴⁷⁴ Vgl. Junkernheinrich/Boettcher/Holler (2012), S. 6.

⁴⁷⁵ Vgl. Junkernheinrich/Boettcher/Holler u.a. (2012), S. 38.

⁴⁷⁶ Vgl. Boettcher/Holler (2012), S. 261.

⁴⁷⁷ Junkernheinrich/Boettcher/Holler (2012), S. 6. Seither wurde dieses von den Verfassungs- bzw. Verwaltungsgerichtshöfen verschiedener Länder weiterentwickelt, vgl. ebenda.

⁴⁷⁸ Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz (14.02.2012). Maßgeblich für die Diskussion des Symmetrieansatzes sind die Arbeiten von Boettcher/Holler (2012), Junkernheinrich/Boettcher/Holler (2012), Junkernheinrich/Boettcher/Holler u.a. (2012), Junkernheinrich/Micosatt (2012), Scherf (2012) sowie Scherf (2015).

⁴⁷⁹ Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz (14.02.2012), S. 11.

⁴⁸⁰ Ebenda.

Ein wesentlicher Vorzug dieses Systems ist, dass es transparent und rechnerisch relativ einfach darstellbar ist.⁴⁸¹ BOETTCHER/HOLLER sprechen von einer „(...) *geradezu bestechend einfachen Logik: (...) Die vertikale Einnahmenverteilung muss der Aufgabenverteilung folgen.*“⁴⁸² Dabei ist eine Einzelbewertung von Aufgaben hinsichtlich ihrer Pflichtigkeit entbehrlich. Der Symmetrieansatz bezieht sich auf die Gesamtheit der Aufgabenerfüllung auf kommunaler und auf Landesebene.

2.5.2 BERECHNUNGSWEG

Ausgangspunkt der Symmetrieberechnungen bilden Daten der amtlichen Finanzstatistik. Dabei ist jedoch zu beachten, dass diese nicht unmittelbar in das Berechnungssystem eingehen können, sondern modifiziert werden müssen.⁴⁸³ Dies gilt sowohl für das Verfahren nach JUNKERNHEINRICH ET AL. als auch für das Verfahren nach SCHERF. Ziel ist die Berechnung eines Symmetriefaktors, der angibt, ob die Einnahmeausstattung der Gemeinden symmetrisch zu ihrem Ausgabenanteil ist.

JUNKERNHEINRICH/BOETTCHER/HOLLER⁴⁸⁴ gehen für die Berechnung des Symmetriefaktors von den Bereinigten Gesamtausgaben aus, von denen sie die Bereinigten Gesamteinnahmen ohne die Allgemeinen Deckungsmittel abziehen (Abbildung 77). Es verbleibt der Zuschussbetrag, der als **Deckungsmittelverbrauch** bezeichnet wird. Die Berechnung des korrespondierenden **Deckungsmittelbestandes** erfolgt auf Basis der Allgemeinen Deckungsmittel, echte Dispositionsfreiheit über die Finanzmittel ist demnach Voraussetzung. Es erfolgt weiterhin eine Bereinigung um Zahlungen der Länder an die Gemeinden und der Gemeinden an die Länder.⁴⁸⁵ Der Mittelfluss zwischen den beiden Ebenen stellt die eigentliche Zielgröße des Symmetrieverfahrens dar und darf daher nicht selbst Grundlage seiner Berechnung sein. Für westdeutsche Flächenländer ist zudem die erhöhte Gewerbesteuerumlage für die Finanzierung des Fonds Deutsche Einheit abzuziehen. Für beide Größen wird im nächsten Arbeitsschritt der kommunale Anteil berechnet. Das Verhältnis aus kommunalem Deckungsmittelbestand und kommunalem Deckungsmittelverbrauch bildet schließlich den Symmetriekoeffizienten. Perfekte Symmetrie ist gegeben, wenn der Faktor den Wert 1 annimmt. Wenn er kleiner als 1 ist, dann herrscht eine relative Unterausstattung der Kommunen und es ergibt sich eine Nachschussaufforderung an das Land. Wenn er Werte größer 1 annimmt, sind die Kommunen bezogen auf ihre Ausgaben überdurchschnittlich mit Deckungsmitteln ausgestattet, sodass eine Nachschusspflicht für die Kommunen zu Gunsten des Landes abgeleitet werden kann.⁴⁸⁶

Durch den Bezug auf allgemeine Deckungsmittel wird die Gebührenpolitik beider Ebenen als gegeben anerkannt. Insbesondere für die kommunale Ebene, die sich in einem nicht unerheblichen Umfang aus Gebühreneinnahmen finanziert (in Mecklenburg-Vorpommern betrug der Anteil im Jahr 2015 immerhin rund 6% der Bereinigten Gesamteinnahmen und damit mehr als Grundsteuer B und Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer zusammen), bedeutet dies, dass ggf. nicht ausgeschöpftes Gebührenpotenzial außen vor bleibt. Gebührenfinanzierte Aufgaben gehen mit ihren unbereinigten Zuschussbeträgen ein.

⁴⁸¹ Vgl. Boettcher/Holler (2012), S. 262.

⁴⁸² Junkernheinrich/Boettcher/Holler (2012), S. 36.

⁴⁸³ Vgl. Scherf (2015), S. 27-29.

⁴⁸⁴ Junkernheinrich, Boettcher, Holler und Micosatt bearbeiteten die Fragestellung als Team in unterschiedlichen Zusammensetzungen mit der identischen Methode und ähnlichen Ergebnissen. Im Folgenden steht die Notation „Junkernheinrich et al.“ für diese in verschiedenen Zusammensetzungen agierende Forschergruppe.

⁴⁸⁵ Allerdings nur bezogen auf die allgemeinen Zuweisungen und nicht auf zweckgebundene Zuweisungen. Letztere kommen bereits bei der Berechnung des Deckungsmittelbestandes (Zuschussbedarf) zum Abzug.

⁴⁸⁶ Vgl. Junkernheinrich/Boettcher/Holler (2012), S. 10-13. Das beschriebene Verfahren ist auch in den weiteren Gutachten zur Anwendung gekommen.

Abbildung 77: Berechnung des Symmetriekoeffizienten nach JUNKERNHEINRICH ET AL.

Land Bereinigte Gesamtausgaben ./ bereinigte Gesamteinnahmen + allgemeine Deckungsmittel = <i>Deckungsmittelverbrauch des Landes</i> Kommunen Bereinigte Gesamtausgaben ./ bereinigte Gesamteinnahmen + allgemeine Deckungsmittel = <i>Deckungsmittelverbrauch der Kommunen</i> Insgesamt Deckungsmittelverbrauch des Landes + Deckungsmittelverbrauch der Kommunen = <i>Gesamtdeckungsmittelverbrauch</i>	Land Steuern u. steuerähnliche Abgaben ./ Abschöpfungen aus Länderfinanzausgleich ./ allgemeine Zuweisungen an Gemeinden/Gemeindeverb. + allgemeine Zuweisungen u. Umlagen von Gemeinden/Gemeindeverb. ./ erhöhte Gewerbesteuerumlage für Fonds Deutsche Einheit (bis 2004) = <i>Deckungsmittelbestand des Landes</i> Kommunen Steuern und steuerähnliche Abgaben + allgemeine Zuweisungen vom Land ./ allgemeine Zuweisungen und Umlagen an das Land = <i>Deckungsmittelbestand der Kommunen</i> Insgesamt Deckungsmittelbestand des Landes + Deckungsmittelbestand der Kommunen = <i>Gesamtdeckungsmittelbestand</i>

<u>Kommunaler Anteil am gesamten Deckungsmittelbestand</u> Kommunaler Anteil am gesamten Deckungsmittelverbrauch	= Symmetriekoeffizient
Interpretation Symmetriekoeffizient = 1 $\triangleq$ „Perfekte Symmetrie“ Symmetriekoeffizient < 1 $\triangleq$ Ungleichverteilung zulasten der kommunalen Ebene Symmetriekoeffizient > 1 $\triangleq$ Ungleichverteilung zugunsten der kommunalen Ebene	

Quelle: Junkernheinrich et al. (2012a), S. 10-13.

Etwas anders geht SCHERF vor, der einen **ausgabenseitigen Kommunalisierungsgrad** auf Basis **unmittelbarer** Ausgaben berechnet, also Ausgaben ohne Zahlungen an den öffentlichen Bereich – als Repräsentant der mit der tatsächlichen Aufgabenerfüllung anfallenden Ausgaben.⁴⁸⁷ Diese werden um Gebühren- und Entgelteinnahmen bereinigt, da diese spezifische Kosten decken und nicht die allgemeine Verfügbarkeit von Finanzmitteln verbessern. Auf der Einnahmenseite werden zur Berechnung eines **einnahmeseitigen Kommunalisierungsgrades** die Gebühren- und Entgelteinnahmen ebenfalls neutralisiert. Die Ländereinnahmen bestehen wiederum aus Steuern, Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich und Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen, abzüglich der Zuweisungen an die Kommunen. Die Kommunaleinnahmen setzen sich aus Steuern und sämtlichen Zuweisungen der Länder zusammen (nicht nur allgemeine Zuweisungen).⁴⁸⁸

Die beiden Modelle unterscheiden sich damit durch die Nutzung **unterschiedlicher Ausgabenkonzepte** (Zuschussbeträge, unmittelbare Ausgaben). Diese spiegeln unterschiedliche Perspektiven: Zuschussbeträge sind Repräsentanten der Finanzierungsverantwortung, die mit Allgemeinen Deckungsmitteln korrespondieren müssen. Unmittelbare Ausgaben zeigen hingegen die Durchführungsverantwortung an und sind daher inkompatibel mit Allgemeinen Deckungsmitteln.⁴⁸⁹ SCHERF nutzt jedoch keine Allgemeinen Deckungsmittel als Zielgröße auf der Einnahmenseite, sondern einen umfassenderen Begriff, der auch zweckgebundene Zuweisungen einbezieht. Zudem wird um Gebühren und Leistungsentgelte bereinigt. Damit sind auch im SCHERF-Modell Einnahmenseite und Ausgabenseite strikt aufeinander bezogen. Insofern folgen beide Modelle grundsätzlich einer sehr ähnlichen Herangehensweise.

Beiden Modellen ist **gemein**, dass die letztlich resultierende Finanzausstattung der Kommunen auf Veränderungen der Aufgabenwahrnehmung reagiert, die sich im Ausgabenverhalten widerspiegelt.

⁴⁸⁷ Vgl. Scherf (2012), S. 25-27. Allerdings sind weitere kommunale Einnahmen, wie Gewinnanteile wirtschaftlicher Unternehmen, Einnahmen aus wirtschaftlicher Betätigung oder Mieten und Pachten nicht erfasst. Der Einfluss dieser Größen erschien offenbar im Gesamtkontext vernachlässigbar.

⁴⁸⁸ Sehr ausführlich mit Formeln und Darstellung der statistischen Eingangsgrößen, vgl. Scherf (2015), S. 24-33.

⁴⁸⁹ Zweckgebundene Einnahmen (Gebühren, Zweckzuweisungen) bleiben hierbei unbeachtet, vgl. Junkernheinrich/Boettcher/Holler (2012), S. 8.

Dabei kann sich nur auf die Gesamtausgaben und Gesamteinnahmen bezogen werden, nicht auf einzelne Aufgaben. Ebenso wenig können nur Teile der Zuweisungen (z. B. Schlüsselzuweisungen) separat auf Symmetrie untersucht werden.⁴⁹⁰ Beide Modelle nehmen Bezug auf die Ist-Ausgaben, d. h. auf eine Abgrenzung **erforderlicher** Aufgaben (durch Normierung oder Effizienzmessung) wird verzichtet, da keine entsprechenden Daten vorliegen. Sie unterstellen daher ein identisches Ausmaß an Effizienz/Ineffizienz auf beiden Ebenen. Es handelt sich demnach um rein quantitative Verfahren.

Der maßgebliche Unterschied beider Modelle besteht in der **Behandlung der Zinsausgaben** beider Ebenen. JUNKERNHEINRICH ET AL. plädieren dafür, **Zinsausgaben aus der Symmetriebetrachtung auszuschließen**. Den Hintergrund bildet die Forderung nach einer periodengerechten Abgrenzung der Einnahmen und Ausgaben, v.a. hinsichtlich der laufenden Aufgabenerfüllung. Zinszahlungen zeigten keinen Bezug zur aktuellen Leistungserbringung. Voraussetzung für deren Nutzung wäre eine zyklische Tilgung der Kreditbestände, die nicht gegeben sei. Die Länder hätten in der Vergangenheit das Instrument der Verschuldung deutlich intensiver genutzt als die Kommunen. Der haushälterische Einwand, dass Zinsen ebenso zu finanzieren seien, wird durchaus gesehen, gleichwohl gegenüber den theoretischen Bedenken als nicht hinreichend erachtet.⁴⁹¹

In diesem Zusammenhang werden besonders systematische **Unterschiede der Möglichkeiten der Kreditfinanzierung von Ausgaben** thematisiert. Eine Verteilung auf Basis der Ausgaben suggeriere, dass diese den Aufgaben tatsächlich entsprächen. Das Ausgabeverhalten sei aber nicht nur Spiegelbild der Aufgaben, sondern auch der Finanzierungsmöglichkeiten. Es ergäben sich Verzerrungen, wenn diese nicht symmetrisch gegeben seien. Es wird daher die Gefahr eines Zirkelschlusses und der doppelten Belohnung kreditfinanzierter Ausgaben gesehen - im Zeitpunkt ihrer Realisierung und später über erhöhte Finanzmassenanteile.⁴⁹² Dies stehe im Zusammenhang mit unterschiedlichen haushaltsrechtlichen Vorgaben mit stärkeren Restriktionen für die kommunale Ebene. Das Symmetrieverfahren würde bei Berücksichtigung der Zinsen auch übermäßiges Ausgabeverhalten über die Einnahmenseite honorieren und somit fortschreiben und damit letztlich zu Gunsten der Landesebene wirken.⁴⁹³

SCHERF hingegen argumentiert, dass Zinsausgaben aus haushälterischer Sicht tatsächliche und erforderliche Ausgaben seien und ein **Ausschluss der Zinsausgaben insofern nicht gerechtfertigt** sei. Es bestehe kein Unterschied zwischen Zinsen und anderen zukunfts wirksamen finanziellen Festlegungen, die sich in Gestalt unterschiedlicher Ausgabearten zeigen können. Insbesondere beim Vergleich zwischen einer Alternative mit Kreditfinanzierung einer öffentlichen Infrastruktureinrichtung mit einem Mietmodell würde letzteres bevorzugt.⁴⁹⁴ Während Mieten (oder auch Zuschüsse an ein ausgelagertes kommunales Unternehmen, welches die Leistung erbringt) in jedem Fall als bedarfsbegründende Ausgaben gelten, würden Zinsausgaben diskriminiert.

Der Abzug der Zinsen mit Verweis auf die **unterschiedlichen Kreditaufnahmemöglichkeiten** ist ein durchaus nachvollziehbares Argument. Auch vor dem Hintergrund, dass die Zinsausgaben des Landes auch in Mecklenburg-Vorpommern erheblich höher sind als diejenigen der kommunalen Ebene. Seit den 1990er Jahren hat es unterschiedliche Verschuldungsdynamiken gegeben, mit dem Ergebnis eines deutlich höheren Schuldenstandes des Landes. In den Jahren 2000 bis 2005 zeigt sich zudem ein gegenläufiger Trend: während sich das Land stärker verschuldete, konnten die Kommunen den Schuldenanstieg bremsen. Seit 2005 (verstärkt ab 2009) zeigt sich allerdings ein gleichlaufender Abbaupfad. Zwischen 2005 und 2013 führten die Kommunen ihren Pro-Kopf-Schuldenstand um 13,7 % zurück, das Land um 12 %. Daher kann insbesondere seit 2005 keine systematisch unterschiedliche Nutzung der Verschuldung zwischen den beiden Ebenen erkannt werden (siehe Kapitel 1.1.1). Es kommt hinzu, dass die Kommunen erhebliche Teile ihrer Verschuldung auf Fonds, Einrichtungen und Unternehmen

⁴⁹⁰ Vgl. Scherf (2012), S. 27-31.

⁴⁹¹ Vgl. Junkernheinrich/Boettcher/Holler (2012), S. 19-22.

⁴⁹² Vgl. ebenda, S. 1.

⁴⁹³ Vgl. ebenda, S. 23-29, im Weiteren mit Hinweis auf die tatsächlich höchst unterschiedliche Verschuldungspolitik des Landes Hessen und seiner Kommunen belegt sowie mit einem anschaulichen Modellbeispiel illustriert.

⁴⁹⁴ Vgl. Scherf (2015), S. 34-36.

(FEU) ausgelagert haben (in M-V ca. 200 % des Volumens der Kernhaushalte). Hier ist keine Abbaudynamik, sondern eine Stagnation der absoluten Höhe zu erkennen.⁴⁹⁵ Insofern kann ab dem Jahr 2005 aus dieser Perspektive kein Vorteil des Landes nachgewiesen werden. Eher noch könnten Kommunen durch Auslagerungen und damit verbundene Zuschusszahlungen an die ausgelagerten Einheiten in diesem Zusammenhang bei der Berechnung eines Symmetriefaktors leicht im Vorteil sein.

Der VERFASSUNGSGERICHTSHOF RHEINLAND-PFALZ, der in der Klage gegen das dortige FAG mit Gutachten beider Autoren konfrontiert war, verglich die Verfahren (bezüglich statistischer Basis, Ausgabenkonzept und Umgang mit Zinszahlungen) ohne eindeutiges Ergebnis: „(...) *keine der beiden Vergleichsberechnungen ist offenkundig vorzugswürdig. (...) Keine der beiden Berechnungsmethoden begründet so gravierende Richtigkeitszweifel, dass ihre Ergebnisse im vorliegenden Zusammenhang unberücksichtigt bleiben müssten.*“⁴⁹⁶

Wird die Abgrenzung periodenwirksamer Ausgaben noch weiter verfolgt, wären auch **Pensionsauszahlungen** in diesem Zusammenhang problematisch. Zukünftig wäre der Symmetriefaktor voraussichtlich zu Lasten der Kommunen verzerrt, da das Land zunehmende und dynamische Versorgungslasten übernehmen muss, gleichzeitig aber kein hinreichender Bezug zur laufenden Aufgabenerfüllung besteht.⁴⁹⁷ Die Kommunen verfügen auf der anderen Seite weit mehrheitlich über angestelltes und nicht verbeamtetes Personal, für welches bereits in der Gegenwart Arbeitgeberanteile zur Rentenversicherung und ggf. Zusatzversorgungsleistungen gezahlt werden müssen. Eine Einberechnung dieser Größen wird jedoch in keinem der beiden Modelle vorgenommen.

Weiterhin ist die Stellung der **öffentlichen Unternehmen** (FEU) im Zusammenhang mit dem Symmetrieverfahren zu klären. Prinzipiell wären sie einzubeziehen, da sie bedeutsam für die öffentliche Leistungserbringung sind (insbesondere bei einer Orientierung an der Durchführungsverantwortung). In einem Symmetrieverfahren, das an der Finanzierungsverantwortung orientiert ist, ist eine Betrachtung der FEU beider Ebenen allerdings nicht erforderlich. Reichen die eigenen Mittel der FEU nicht aus, müssen sie aus den Kernhaushalten zugeschossen werden, Überschüsse fließen in den Kernhaushalt zurück. Durch diese Verbindung zwischen Kernhaushalt und ausgelagerten Bereichen ist eine separate Betrachtung der FEU nicht erforderlich.⁴⁹⁸

2.5.3 WIRKUNGEN UND ANREIZE

Das Symmetrieverfahren nach JUNKERNHEINRICH ET AL. erbrachte in den hier als Referenz angeführten Anwendungsfällen durchgängig strukturelle Symmetriefaktoren <1 , sodass sich eine Nachschusspflicht der Länder im Sinne einer zu erhöhenden Finanzausgleichsmasse ergab. Dies war für Kommunen Brandenburgs⁴⁹⁹, Hessens⁵⁰⁰ und Rheinland-Pfalz⁵⁰¹ der Fall. Ebenfalls für Rheinland-Pfalz begutachtete SCHERF die Finanzlage der Kommunen mit seinem abweichenden methodischen Ansatz (insbesondere mit einer vollständigen Anerkennung der Zinsausgaben) und kam zum gegenteiligen Ergebnis eines Symmetriefaktors >1 und damit einer potenziellen Anpassung zu Gunsten des Landes und zu Lasten der kommunalen Ebene.⁵⁰² Später wurde die Berechnung mit einer aktualisierten Datenreihe mit gleichem Ergebnis wiederholt.⁵⁰³ Demnach wird klar, dass das Ergebnis des Symmetrieverfahrens stark vom **Umgang mit Zinslasten** abhängt.

⁴⁹⁵ Dies kann auch erfassungsbedingte Ursachen haben, da die Statistik der ausgelagerten Extrahaushalte und sonstigen FEU in den vergangenen Jahren stetig erweitert und methodisch angepasst wurde.

⁴⁹⁶ Vgl. Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz (14.02.2012), S. 18.

⁴⁹⁷ Vgl. Junkernheinrich/Boettcher/Holler u.a. (2012), S. 66-69.

⁴⁹⁸ Vgl. ebenda, S. 43.

⁴⁹⁹ Vgl. ebenda.

⁵⁰⁰ Vgl. Junkernheinrich/Boettcher/Holler (2012).

⁵⁰¹ Vgl. Junkernheinrich/Micosatt (2012).

⁵⁰² Vgl. Scherf (2012). Scherf erkennt zwar auch finanzielle Probleme in den klagenden Kommunen, sieht aber das Land nicht als adäquaten Adressaten und verweist auf eine Schieflage in der horizontalen Verteilung innerhalb der kommunalen Ebene.

⁵⁰³ Vgl. Scherf (2015).

Ein **gravierender Nachteil** des Symmetrieverfahrens gegenüber anderen Varianten der Dotation der Finanzausgleichsmasse liegt in seinen **dynamischen Anreizeffekten**. Um in späteren Perioden eine Erhöhung des eigenen Anteils an der gesamthaften Finanzmasse zu erreichen, besteht für beide Ebenen ein deutlicher Anreiz zur Steigerung der eigenen Ausgaben. Dies ist in einem rein einnahmeorientierten System wie dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz nicht der Fall. Diesen Nachteil räumen auch JUNKERNHEINRICH ET AL. unumwunden ein.⁵⁰⁴ Isolierte Ausgabensteigerungen einer Ebene führen automatisch und regelgebunden über einen höheren ausgabeseitigen Anteil zu einer partiellen (symmetrischen) Mitfinanzierung durch die andere Ebene. Analog dazu führen Ausgabensenkungen einer Ebene zu einer automatischen und regelgebundenen Absenkung des ausgabeseitigen Anteils und damit zu einer zusätzlichen negativen Entwicklung der Einnahmenseite. Fiskalische Einspareffekte müssten dann automatisch und regelgebunden mit der anderen Ebene geteilt werden, sodass ein Teil eines ausgabeseitig erreichten Konsolidierungseffekts durch gegenläufig geringere Zuweisungen „bestraft“ würde. Insofern besteht keinerlei Anreiz, Ausgaben konstant zu halten oder gar zu senken bzw. Zuschussbeträge durch Erhöhung anderer Einnahmen (Gebühren) zu senken.⁵⁰⁵

Hierbei kann jedoch keine der beiden Ebenen ex ante ihren Erfolg einplanen. Das Ausgabeverhalten müsste über längeren Zeitraum hinweg gesteigert werden (die Berechnung erfolgt in der Regel auf Basis eines Mehrjahresdurchschnitts) und zudem vollständig vorfinanziert werden, ohne dass Klarheit über den exakten Umfang der Kompensation herrscht. Nur wenn eine Seite ihr Ausgabenniveau stärker gesteigert hat als die andere, hat sie eine einnahmeseitige Kompensation zu erwarten. Dies kann theoretisch auch positiv für beide Seiten ausgehen, wenn das Ausgabevolumen insgesamt weniger stark wächst als das Einnahmenvolumen. In diesem Fall haben beide Ebenen mehr als vorher. Realistischer ist jedoch die Variante, dass das Ausgabenvolumen insgesamt stärker wächst als die insgesamt verfügbaren Einnahmen. Dann würden sich die Defizite für beide Seiten erhöhen.

Dabei muss jedoch bedacht werden, dass für beide Ebenen eine **Pflicht zum Haushaltsausgleich** besteht, die den Anreiz zu einem schuldenfinanzierten Ausgabenwettlauf begrenzt. Ab 2019 ist diese Grenze für das Land sogar verfassungsrechtlich verankert (die grundgesetzliche Schuldenregel erlaubt ab 2020 keine Nettokreditaufnahme mehr, die Landesverfassung setzt die Grenze bereits 2019), während für die Kommunen im Rahmen der landesgesetzlichen Gemeindehaushaltsregeln nach wie vor temporäre Überschreitung der Regeln und Kreditaufnahme zur Investitionsfinanzierung möglich sind. Damit ergibt sich aus der Symmetrieperspektive eher ein strategischer Nachteil für das Land, da die Kommunen weiterhin Ausgaben über Kredite finanzieren können und somit ihr Ausgabevolumen über die gegenwartsbezogenen Einnahmen hinweg ausdehnen können. Es kann abgeleitet werden, dass bei der Umsetzung eines symmetrieorientierten Verfahrens für beide Ebenen ein dauerhafter Anreiz besteht, die eigenen Einnahmemöglichkeiten voll auszuschöpfen und keine (liquiden) Haushaltsüberschüsse zu generieren, welche in den Abbau des bestehenden Schuldenstandes fließen könnten. Hierbei ist wiederum das Land leicht im Vorteil, da es durch rechtsaufsichtliche Aktivitäten auf eine Rückführung des kommunalen Schuldenstandes und damit auf Finanzierungsüberschüsse der Kommunen drängen könnte. Ein Anreiz zur Kürzung von Ausgaben ist durch das Symmetriemodell jedenfalls für beide Seiten klar ausgeschlossen.

Gleichzeitig muss aber herausgestellt werden, dass die genannten Anreizeffekte nicht ausschließlich für das Symmetrieverfahren sondern für jede Art der ausgabeseitigen Betrachtung gelten. Werden Ist-Ausgaben oder anderweitig approximierte Bedarfe als Maßstab der FAG-Dotierung herangezogen, ergibt sich für die beteiligten Akteure ein Anreiz, diese zu steigern, um zusätzliche Einnahmen zu generieren. Die Anreizproblematik ergibt sich demnach gleichermaßen für die derzeitige Überprüfungspraxis des Gleichmäßigkeitsgrundsatz in Mecklenburg-Vorpommern (siehe Kapitel 2.4.3).

Vor dem Hintergrund des demographischen Ausblicks in Mecklenburg-Vorpommern in Verbindung mit den kleinteiligen Verwaltungsstrukturen sind die dynamischen Anreizeffekte negativ zu bewerten. Bei einer praktischen Nutzung muss das Konzept gegen den Missbrauch dieser Anreize abgesichert werden.

⁵⁰⁴ Vgl. Junkernheinrich/Boettcher/Holler u.a. (2012), S. 42.

⁵⁰⁵ Ebenda.

Ein weiterer Aspekt der dynamischen Wirkung ergibt sich aus der Einbindung der Länder und der Kommunen ins föderale Gesamtsystem und betrifft die durch Bundesgesetz determinierten Aufgaben. Ausgabensteigerungen für die Kommunen, die nicht durch Konnexitätsregelungen gedeckt sind (Altaufgaben), würden über das Symmetrieverfahren teilweise durch die Landesebene erstattet, allerdings nicht vollständig. Die Erstattung für eine Bundesaufgabe wäre dann abhängig von der Leistungsfähigkeit des Landes. Zusätzliche Kostenübernahmen durch den Bund wären aber gleichermaßen betroffen. Hier ergäbe sich ein partieller Ausgleich der Entlastung zu Gunsten des Landes und die Entlastung würde nicht vollständig auf der kommunalen Ebene wirksam werden. Wird z. B. die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft erhöht, vermindert dies den Deckungsmittelverbrauch der kommunalen Ebene und damit auch den Anspruch auf Anteile aus dem Deckungsmittelbestand. Fraglich ist dann, ob die vorherige Ausstattung der Kommunen bereits angemessen war, ob also das Land bisher tatsächlich einen symmetrischen Anteil der Aufgabe übernommen hatte. Dies birgt insbesondere bei starker Ausgabendynamik die Gefahr einer dauerhaften Schieflage – die Kommunen mussten Ausgabensteigerungen in der Vergangenheit selbst verkraften, bei der Entlastung soll jedoch das Land partizipieren.⁵⁰⁶

Stabilitätspolitisch interessant sind die Bewegungen der Symmetriefaktoren im Rahmen **konjunktureller Schwankungen**. Die ausgabenseitigen Eingangsgrößen bleiben durch die Konjunktur voraussichtlich vergleichsweise unbeeinflusst. Eine stärkere Prozyklizität herrscht dagegen auf der Einnahmenseite, sodass ständige Anpassungen der Zuweisungen erfolgen müssten. Kurzfristig angezeigte Ungleichgewichte müssen allerdings nicht automatisch zur Anpassung führen. Erst persistente Veränderungen in den Verhältnissen würden dies erforderlich machen. JUNKERNHEINRICH ET AL. schlagen dazu einen möglichst konjunkturneutralen Mehrjahresdurchschnitt vor,⁵⁰⁷ SCHERF eine Trendberechnung der Kommunalisierungsgrade auf Einnahmen- und Ausgabenseite.⁵⁰⁸

2.5.4 MÖGLICHKEITEN UND GRENZEN

Das Symmetriemodell bietet ein vergleichsweise überschaubares Rechenwerk an, um den durch einige Verfassungsgerichte postulierten Anspruch auf eine aufgabenangemessene Finanzausstattung der kommunalen Ebene auch operativ umzusetzen und gleichzeitig die Leistungsfähigkeit des Landes hinreichend zu würdigen. Die Gleichwertigkeit der Aufgabenerfüllung fordert grundsätzlich einen Symmetriekoeffizienten von 1, der sich auch nachvollziehbar berechnen lässt.

Es sind jedoch auch methodische und inhaltliche Schwierigkeiten zu erkennen. Weniger ins Gewicht fällt, dass die Ausgaben möglicherweise nicht mit der notwendigen Aufgabenerfüllung korrespondieren und dass eine unterschiedliche rechtliche Gestaltbarkeit der Aufgaben zwischen Land und Kommunen zu konstatieren ist. Dies ist allen ausgabenseitig agierenden Herangehensweisen gemein. Angesichts der konkurrierenden Modelle ist eine Entscheidung hinsichtlich der Zinsausgaben zu treffen, welche vor dem Hintergrund der tatsächlichen Entwicklungen im Berechnungszeitraum abzuwägen ist. Die Forderung nach einem konjunkturneutralen Stützzeitraum führt regelmäßig zu einem sehr weiten Griff in die Vergangenheit, da die tatsächliche Konjunktursituation nur nachlaufend bewertet werden kann und sie zudem nicht revisionssicher ist. Die Konjunkturneutralität ist jedoch nicht zwingend erforderlich. Bei wiederholter Anwendung können sich positive und negative Effekte ausgleichen. Je weiter der Stützzeitraum zurück liegt, desto weniger können am aktuellen Rand liegende Effekte ausgeglichen werden. Dennoch sollten Mehrjahresdurchschnitte für die Bewertung genutzt werden. Nicht jede Abweichung muss unmittelbar ausgeglichen werden, nur strukturelle Verwerfungen, was auch mit Blick auf die nachlaufende Statistik kaum anders möglich erscheint.⁵⁰⁹

Letztlich halten die Autoren um JUNKERNHEINRICH ET AL. selbst das Symmetrieverfahren nicht für geeignet, um Verteilungsentscheidungen allein darauf zu gründen. Einerseits führen sie dafür verzerrende

⁵⁰⁶ Vgl. Junkernheinrich/Boettcher/Holler u.a. (2012), S. 73.

⁵⁰⁷ Vgl. ebenda, S. 53-57.

⁵⁰⁸ Vgl. Scherf (2012), S. 58-61.

⁵⁰⁹ Vgl. Scherf (2012), S. 31.

Effekte zu Lasten der Kommunen aufgrund der ungleichmäßigen Kreditaufnahmemöglichkeiten und Aufgabenautonomie ins Feld.⁵¹⁰ Gravierender sind jedoch die dynamischen Anzeizeffekte, die aus ihrer Sicht zu einem faktischen Ausschluss des Symmetrieverfahrens für eine wiederholte oder regelgebundene Bewertung der kommunalen Finanzausstattung führen: *„Eine dauerhafte verteilungspolitische Nutzung der Symmetrie geht mit der Gefahr strategischen Verhaltens einher. Es ist zu befürchten, dass die Ist-Ausgaben von den beteiligten Akteuren absichtlich nach oben getrieben werden, um den eigenen Anteil an den föderalen Einnahmen zu erhöhen. (...) Von einer derartigen Institutionalisierung der Ausgabensymmetrie muss daher aus finanzwissenschaftlicher Sicht nachdrücklich abgeraten werden.“*⁵¹¹ Dennoch soll in den nachfolgenden Abschnitten ein Vorschlag entwickelt werden, wie das Symmetriekonzept für die Dotation der Finanzausgleichsleistungen in Mecklenburg-Vorpommern genutzt werden kann, während die Nachteile minimiert werden.

2.5.5 BERECHNUNG EINES SYMMETRIEVERFAHRENS FÜR MECKLENBURG-VORPOMMERN

2.5.5.1 EFFIZIENZBEWERTUNG AUF DER LANDESEBENE

Da bei einem Symmetriemodell sowohl die Einnahmen und Ausgaben der kommunalen Ebene als auch die Einnahmen und Ausgaben des Landes einbezogen werden, soll in einem vorgelagerten Schritt die Effizienz der Aufgabenerfüllung auf Landesebene untersucht werden. Auf die Schwierigkeit der Messung eines aufgabenangemessenen Ausgabevolumens ist bereits hingewiesen worden (siehe Abschnitt 2.2.1). Für die Kommunale Ebene kann daher die Lösung nur in einer **relativen Bedarfsmessung** liegen, d. h. einer interkommunalen Untersuchung innerhalb der Landesgrenzen, welche sich mit Abweichungen einzelner Kommunen von differenzierten Mittelwerten beschäftigen muss. Diese Aufgabenstellung wird im Abschnitt 2.7 für die kommunale Ebene in Mecklenburg-Vorpommern erfüllt und zeigt - ohne Vorgriff auf die Einzelheiten -, dass die Ist-Aufgaben im Wesentlichen den bedarfsgerechten Ausgaben entsprechen. Es wird nur ein geringer Anteil von weniger als 5 % der derzeitigen Ausgaben unter den Vorbehalt einer fragwürdigen Angemessenheit gestellt.

Für das Land ist eine relative Effizienzmessung ungleich schwieriger, da nur 12 Vergleichsländer existieren, die zudem eine erhebliche Heterogenität hinsichtlich Einwohnerzahl, Raumstrukturen, Wirtschaftskraft und demographischer Entwicklung aufweisen (die Stadtstaaten werden unmittelbar ausgeschlossen). Da der Vergleich zwischen strukturell ähnlichen Einheiten hergeleitet werden soll, wird der Vergleichskreis aus folgenden Ländern zusammengesetzt:

- Sachsen-Anhalt (Flächenland Ost, Siedlungsstruktur, wenige Oberzentren, ähnliche Bevölkerungsentwicklung),
- Schleswig-Holstein (finanzschwaches Flächenland West, Küstenlage, Siedlungsstruktur, wenige Oberzentren),
- Niedersachsen (finanzschwaches Flächenland West, Küstenlage, Siedlungsstruktur).

Ein Vergleich mit den süddeutschen Flächenländern oder Nordrhein-Westfalen erscheint ungeeignet, da die Landesaufgaben dort auf Basis einer sehr abweichenden Wirtschaft- und Raumstruktur sowie einer strukturell verschiedenen Einwohnerentwicklung erbracht werden müssen. Innerhalb Ostdeutschlands hat Brandenburg durch seinen „Berliner Speckgürtel“ eine Sonderstellung.⁵¹² Auch der Freistaat Sachsen erscheint durch seine vergleichsweise dichte Siedlungsstruktur für einen Effizienzvergleich auch nur bedingt geeignet.

⁵¹⁰ Vgl. Junkernheinrich/Boettcher/Holler (2012), S. 38.

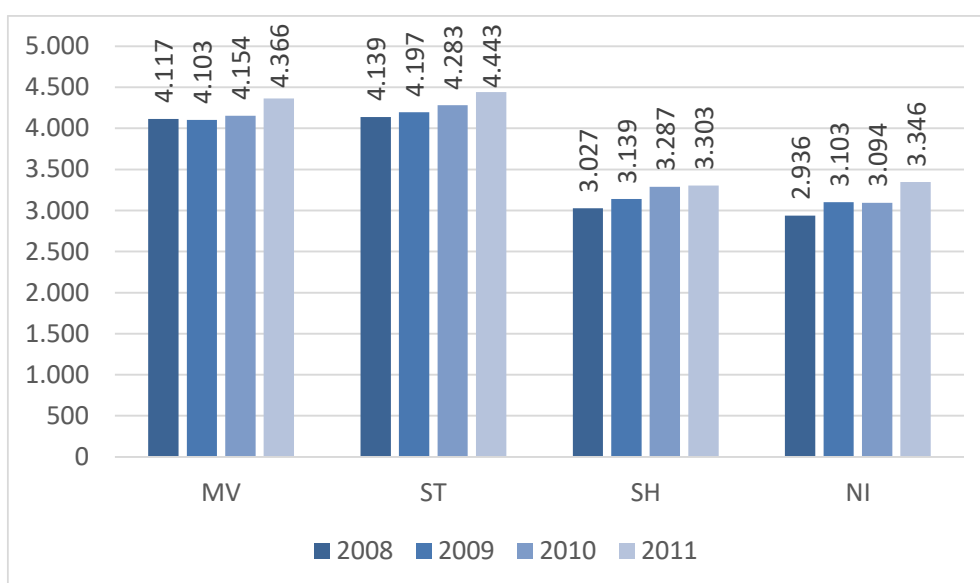
⁵¹¹ Junkernheinrich/Boettcher/Holler u.a. (2012), S. 56.

⁵¹² Aufgrund der Debatten im Lenkungsausschuss zum vorliegenden Gutachten wurden die nachfolgenden Berechnungen auch in einer Variante durchgeführt, die das Land Brandenburg einschließen. Diese erbrachten fast punktgenau identische Ergebnisse. Die strukturellen Unterschiede zwischen Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern erschweren jedoch die Interpretation der Ergebnisse.

Der statistische Vergleich stützt sich auf den Zeitraum der Jahre 2008 bis 2011, um einerseits durch einen Mehrjahresvergleich einzelne Ausreißer zu nivellieren und um andererseits die ausgabendifferenzierte amtliche Statistik (Jahresrechnungsstatistik des öffentlichen Gesamthaushalts) nutzen zu können.⁵¹³

Werden zunächst die Bereinigten Ausgaben je Einwohner verglichen, ist erkennbar, dass das Land Mecklenburg-Vorpommern tatsächlich ein höheres Ausgabenniveau aufweist als Niedersachsen oder Schleswig-Holstein (Abbildung 78). Es ist jedoch auch am Vergleichswert für Sachsen-Anhalt zu erkennen, dass dies mit dem Status als wirtschaftsschwaches ostdeutsches Flächenland zusammenhängt, wofür Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) seitens des Bundes (und höhere Volumina an EU-Fördermitteln) fließen, welche auf der Ausgabenseite wieder abfließen. Insgesamt beläuft sich das überdurchschnittliche Ausgabenniveau des Landes Mecklenburg-Vorpommern in der Vergleichsgruppe auf 660 Euro je Einwohner.⁵¹⁴

Abbildung 78: Bereinigte Ausgaben Mecklenburg-Vorpommerns und der Vergleichsländer 2008-2011 in Euro/Einw.



Quelle: Eigene Darstellung, Eigene Berechnungen, Daten: Statistisches Bundesamt.⁵¹⁵

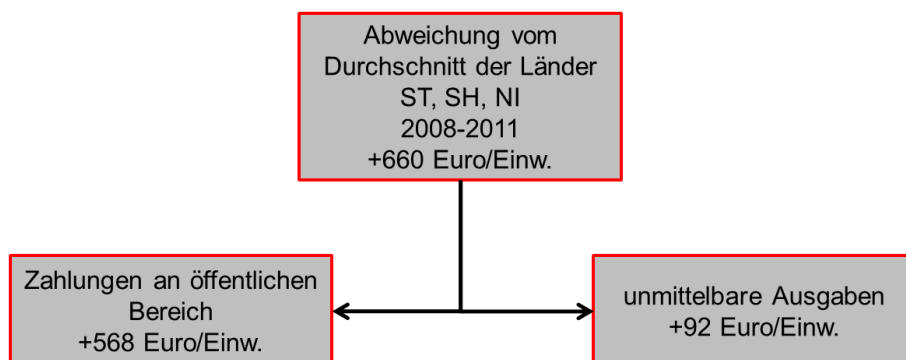
Wird die Struktur der Abweichung der Bereinigten Ausgaben weiter zerlegt, wird klar, dass sich die durchschnittlich 660 Euro/Einw. zu mehr als 85 % auf ein höheres Volumen der Zahlungen an den öffentlichen Bereich konzentrieren (Abbildung 79). Die im Vergleichsring überdurchschnittlichen 568 Euro/Einw. zeigen sich im deutlich höheren Volumen der Zuweisungen an die Kommunen (siehe Abschnitt 1.2.2.5), welcher - für Ostdeutschland typisch - sowohl die strukturelle Steuerschwäche der Kommunen nivellieren als auch investive Impulse zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten setzen soll. Lediglich 92 Euro/Einw. entfallen damit auf unmittelbare Ausgaben des Landes,⁵¹⁶ d. h. diese werden für die tatsächliche Aufgabenerfüllung des Landes (Durchführungsverantwortung) verausgabt. Damit beläuft sich der Umfang der überdurchschnittlichen und damit potenziell ineffizienten Ausgaben immerhin auf noch reichlich 2 % der Landesausgaben.

⁵¹³ Zum Zeitpunkt der Gutachtenerstellung lag die unmittelbar vergleichsfähige Fachserie 14, Reihe 3.1 leider nur bis zum Jahr 2011 vor, obwohl die Länder durchgehend bereits ihre Haushaltsrechnungen bis 2014 vorgelegt haben.

⁵¹⁴ Ungewichteter Mittelwert der Jahre 2008 bis 2011.

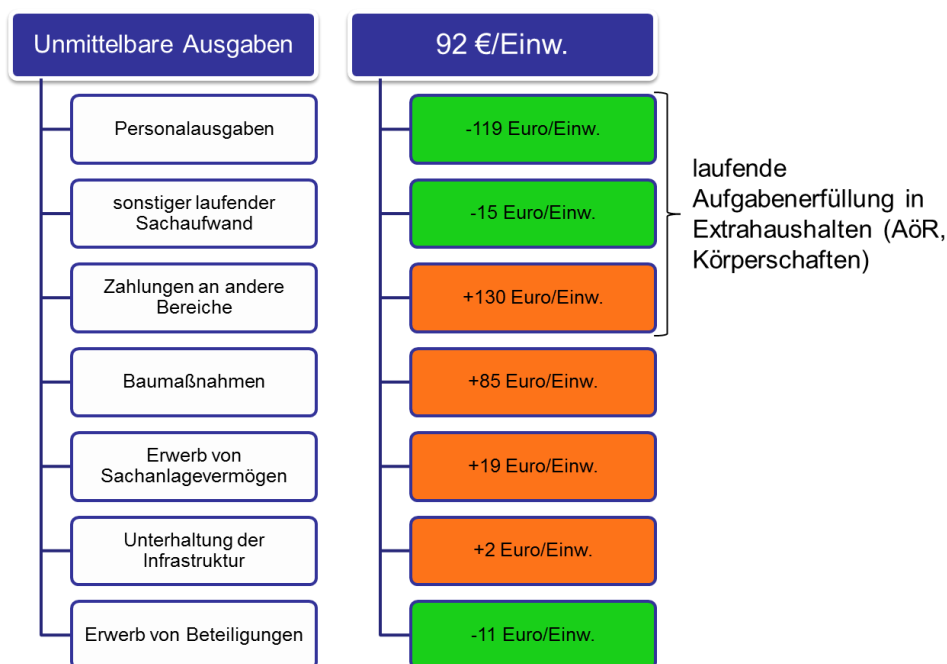
⁵¹⁵ Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 3.1, Tabellen 7 und 8, verschiedene Jahrgänge.

⁵¹⁶ Unmittelbare Ausgaben berechnen sich als Bereinigte Ausgaben zuzüglich Zahlungen von gleicher Ebene (in Mecklenburg-Vorpommern im betrachteten Zeitraum = 0) abzüglich der Zahlungen an den öffentlichen Bereich.

Abbildung 79: Struktur der Abweichung der Bereinigten Ausgaben Mecklenburg-Vorpommerns 2008-2011

Quelle: Eigene Darstellung, Eigene Berechnungen, Daten: Statistisches Bundesamt.⁵¹⁷

Werden die unmittelbaren Ausgaben weiter nach Ausgabearten zerlegt, so zeigen sich zum einen überdurchschnittliche Ausprägungen bei den Ausgaben für *Personal* und den *sonstigen laufenden Sachaufwand*, die jedoch durch Minderausgaben bei den *Zahlungen an andere Bereiche* weitgehend ausgeglichen werden. Hierin zeigt sich keine Ineffizienz, sondern eine abweichende Form der Leistungserbringung. Das Land Mecklenburg-Vorpommern hat in geringem Umfang als in den Vergleichsländern Aufgaben auf Extrahaushalte und sonstige FEU ausgelagert und verausgabt im Gegenzug höhere Volumina in der Kernverwaltung. Beim Erwerb von Beteiligungen zeigt sich zum anderen ein unterdurchschnittliches Ausgabeverhalten des Landes (-11 Euro/Einw.). Als Komponenten der überdurchschnittlichen unmittelbaren Ausgaben bleiben lediglich infrastrukturbezogene Ausgaben, insbesondere bei den Baumaßnahmen (+85 Euro/Einw.) und dem Erwerb von Sachanlagevermögen (+19 Euro/Einw.). Dies ist jedoch nicht als Zeichen der Ineffizienz zu werten sondern als direkte Folge der Solidarpaktmittel, deren Verwendung vor allem im investiven Bereich zu erfolgen hat.

Abbildung 80: Struktur der überproportionalen unmittelbaren Ausgaben Mecklenburg-Vorpommerns 2008-2011 in Euro/Einw.

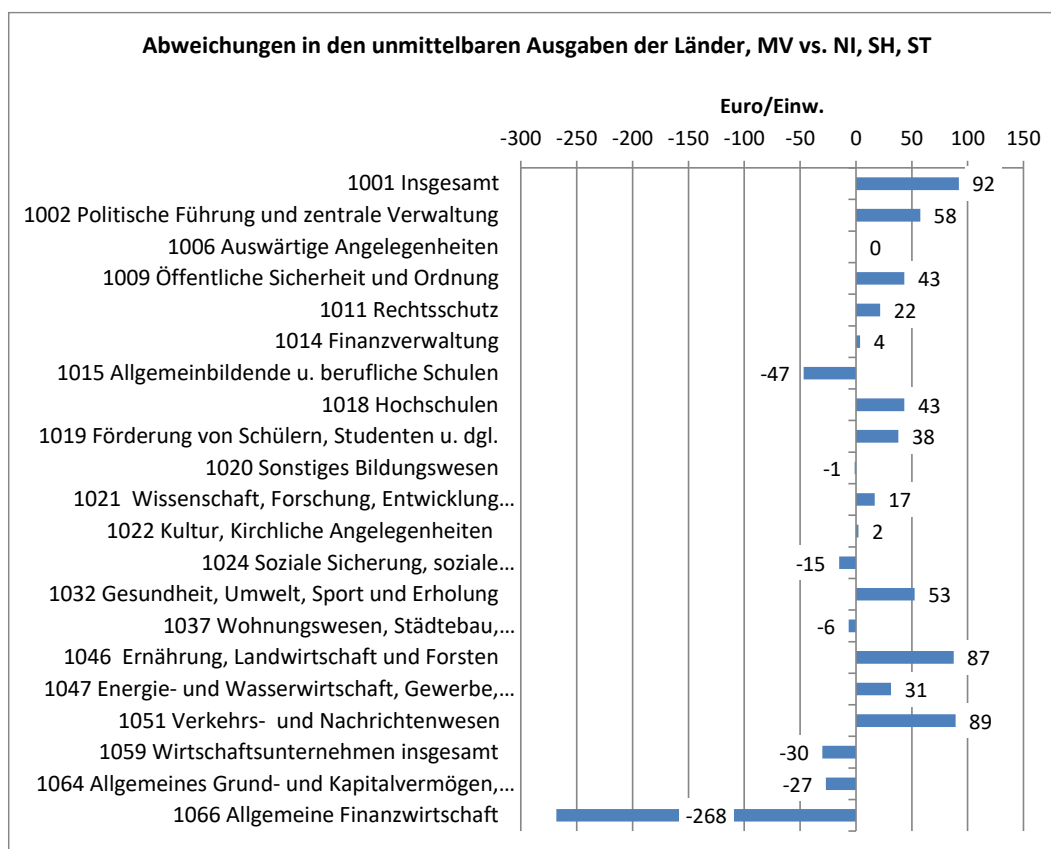
Quelle: Eigene Darstellung, Eigene Berechnungen, Daten: Statistisches Bundesamt.⁵¹⁸

⁵¹⁷ Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 3.1, Tabellen 7 und 8, verschiedene Jahrgänge.

⁵¹⁸ Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 3.1, Tabellen 7 und 8, verschiedene Jahrgänge.

Eine Differenzierung kann auch nach Aufgabenbereichen erfolgen, um die Hintergründe der verbleibenden relativen Mehrausgaben zu ergründen (Abbildung 81).

Abbildung 81: Durchschnittliche Abweichung der unmittelbaren Ausgaben Mecklenburg-Vorpommerns nach Aufgabenbereichen



Quelle: Eigene Darstellung, Eigene Berechnungen, Daten: Statistisches Bundesamt.⁵¹⁹

Demnach sind vor allem die nachfolgenden Aufgabenbereiche auffällig:

- **Politische Führung und zentrale Verwaltung:** Vor allem die Kosten politischer Führung sind überdurchschnittlich. Als Kompensation hierfür dienen aber SoBEZ, die das Land Mecklenburg-Vorpommern neben anderen Ländern vom Bund für diese überdurchschnittlichen Kosten erhält. Sie belaufen sich auf 61,4 Mio. Euro (38 Euro/Einw.) und decken damit rund zwei Drittel der Kosten ab. Es verbleiben demnach lediglich 20 Euro/Einw. als relative Effizienzreserve.
- **Öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie Rechtsschutz:** Hier zeigen sich höhere Personalausgaben sowie höherer Sachaufwand. Dies ist auf den klaren Flächenbezug insbesondere der Polizeiarbeit zurückzuführen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass entsprechende Strukturreformen in den vergangenen Jahren eingeleitet wurden.
- **Hochschulen:** Hier zeigen sich Mehrausgaben für Bauinvestitionen sowie den Erwerb von Ausstattung. Der laufende Personal- und Sachaufwand der Hochschulen ist demgegenüber durchschnittlich. Insofern handelt es sich um einen vorübergehenden Effekt.
- **Verkehrs- und Nachrichtenwesen:** Mecklenburg-Vorpommern weist hier verbundene Personalausgaben aus, die in anderen Ländern nicht abgebildet werden. Dies ist ein Zeichen für die Erbringung entsprechender Aufgaben im Kernbereich statt in ausgelagerten Einrichtungen. Weiterhin sind auch in diesem Bereich erhöhte Ausgaben für Baumaßnahmen zu konstatieren.
- **Landwirtschaft, Ernährung und Forsten:** Hier sind es vor allem Zuweisungen an die Privatwirtschaft, welche den Wert prägen. Ursächlich sind die Förderung der Landwirtschaft und des

⁵¹⁹ Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 3.1, Tabellen 7 und 8, verschiedene Jahrgänge.

ländlichen Raums durch die EU-Struktur- und Regionalförderung in Verbindung mit der Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur Mecklenburg-Vorpommerns.

Bemerkenswert sind außerdem drei Aufgabenbereiche mit einer negativen Abweichung vom Durchschnittswert der Vergleichsländer:

- Allgemeinbildende und berufliche Schulen: Hier prägen vor allem unterdurchschnittliche Personalausgaben das Bild.
- Soziale Sicherung: Die überdurchschnittlichen Sozialausgaben in Mecklenburg-Vorpommern, die in einem anderen Gutachten⁵²⁰ näher betrachtet wurden, sind **kommunale** Ausgaben, damit sind sie nicht durch die Steuerung der Landesverwaltung veränderbar. Hintergrund des hier dargestellten Wertes ist, dass in Sachsen-Anhalt das **Land** Träger der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen ist und damit der Durchschnittswert der Vergleichsländer nach oben verzerrt ist.
- Allgemeine Finanzwirtschaft: Die hier angegebene Negativabweichung vom Durchschnitt repräsentiert nicht Zuweisungen an die Kommunen (diese sind, wie oben gezeigt wurde, überdurchschnittlich), sondern höhere Ausgaben für die Beamtenversorgung in Niedersachsen und Schleswig-Holstein (typisch für die westdeutschen Flächenländer).

Insgesamt erscheinen die Abweichungen der Landesausgaben Mecklenburg-Vorpommerns gut erklärbar und insgesamt nicht so umfangreich, dass eine Effizienzbereinigung naheliegen würde. Im Sinne einer gleichmäßigen Behandlung der Landes- und Kommunalebene wird zur Berechnung des Symmetrieverfahrens auch für die Kommunen auf eine Bereinigung um Effizienzreserven verzichtet.

2.5.5.2 BERECHNUNG DER SYMMETRIEFAKTOREN UND BEWERTUNG

Ein Nachteil der von JUNKERNHEINRICH ET AL. und SCHERF in die Diskussion eingebrachten Symmetriemodelle ist der fehlende direkte Bezug zu den Finanzausgleichsleistungen. Es werden zwar jeweils Allgemeine Deckungsmittel herangezogen, die aus Steuereinnahmen und allgemeinen Zuweisungen bestehen. Bei der Bereinigung der Zahlungen zwischen Land und Kommunen werden jedoch nicht explizit die Zuweisungen nach dem Kommunalen Finanzausgleich herangezogen. Der Hintergrund hierfür ist die notwendige statistische Basis. Weder die Jahresrechnungs- noch die Kassenstatistik weisen Finanzausgleichsleistungen explizit aus. Sie müssen vielmehr aus den Angaben der Landeshaushalte rekonstruiert werden. Ein Vorteil bei der Nutzung von Finanzausgleichsleistungen besteht allerdings in einer verbesserten Prognosemöglichkeit gegenüber der Nutzung amtlicher Statistikdaten. Da Daten der Steuerschätzung sowie der Mittelfristigen Finanzplanung des Landes einschließlich der Finanzausgleichsleistungen genutzt werden können (derzeit bis 2020), müssen für zukunftsgerichtete Rechnungen lediglich wenige andere Daten mit Schätzverfahren fortgeschrieben werden. Daher beziehen sich die nachfolgend erläuterten Berechnungen explizit auf die **Finanzausgleichsleistungen**, welche das Bindeglied zwischen Deckungsmittelverbrauch und -bestand bilden und für ein symmetrisches Verhältnis beider Größen sorgen.⁵²¹

Bevor in die Einzelheiten der Berechnung und die Darstellung der Ergebnisse eingestiegen wird, muss betont werden, dass den Ausgangspunkt in Mecklenburg-Vorpommern nicht eine Situation beidseitiger Defizite, sondern beidseitiger Überschüsse bildet (siehe Ausführungen zur Finanzlage beider Ebenen in Kapitel 1.1.1). Insofern stellt sich die Frage nach einer ausgabensymmetrischen Verteilung des

⁵²⁰ Siehe Junkernheinrich/Brand (2014).

⁵²¹ Im Verlauf der Gutachtenerstellung wurden verschiedene Symmetriemodelle entwickelt, welche unterschiedliche Stärken und Schwächen haben. Die vorab skizzierten Grundmodelle haben die gemeinsame Schwäche, investive Zuweisungen aus dem FAG auszublenden, da sie „nur“ auf Allgemeine Deckungsmittel der laufenden Rechnung abstellen. Dies ist für die ostdeutschen Länder und Kommunen mit hohen investiven Anteilen in den Zuweisungen nachteilig, da es sich um einen unvollständigen Symmetrievergleich handelt. Des Weiteren ergeben sich Anschlussprobleme zwischen Jahresrechnungs- und Kassenstatistik im Zuweisungsbereich, welche durch die Nutzung der Finanzausgleichsleistungen umgangen werden können. Gleichwohl setzt das Vorgehen voraus, dass die erforderlichen Daten für die betroffenen Gruppen zur Verfügung stehen.

gesamthaften Überschusses. Damit unterscheidet sich die Ausgangssituation deutlich von den Präzedenzfällen in Hessen und Rheinland-Pfalz, wo die Symmetrieberechnungen vor dem Hintergrund kommunaler Defizite berechnet wurden.

Grundsätzlich orientiert sich der in Abbildung 82 illustrierte Rechnungsweg am Verfahren nach JUNKERHEINRICH ET AL. (Abbildung 77, Seite 149): Zunächst wird für beide Ebenen der **Deckungsmittelverbrauch** berechnet. Dieser gibt für die Kommunen an, welche Ausgaben aus der Aufgabenerfüllung nicht durch zweckgebundene Einnahmen (einschließlich Zuweisungen aus den Förderprogrammen) gedeckt sind und aus Steuern und Finanzausgleichsleistungen (=Deckungsmittel) zu finanzieren sind. Für das Land liegt die Perspektive auf der eigenen Aufgabenerfüllung, die Finanzausgleichsleistungen sind demnach von den Bereinigten Ausgaben abzuziehen. Als rechnerische Basis werden die Einnahmen und Ausgaben beider Ebenen um die Kreditaufnahme und Tilgung beim öffentlichen Bereich sowie die Finanzmittelflüsse im Zusammenhang mit Beteiligungstransaktionen bereinigt, sodass die Ausgangsgrößen der Symmetriebetrachtung denen der allgemeinen Bewertung der Finanzlage beider Ebenen entsprechen (siehe Kapitel 1.1.1).⁵²² Auf beiden Ebenen verbleiben Platzhalter zur Berücksichtigung von Zinsausgaben, wenngleich eine vollständige Einbeziehung der Zinsausgaben beider Seiten sachgerecht erscheint. Durch die Berechnung ziehen sich zudem die Mittel aus dem Familienlastenausgleich, welche in der Systematik des Symmetrieverfahrens wie Steuereinnahmen behandelt werden.⁵²³

Auf der Seite des Deckungsmittelbestandes werden im nächsten Schritt für die Kommunen die Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben (einschließlich Familienleistungsausgleich) und die Finanzausgleichsleistungen addiert. Hinzu kommt das Mehreinnahmepotenzial aus Realsteuern (siehe Kapitel 1.3). Für das Land werden seine Steuereinnahmen mit den Einnahmen aus dem Bundesstaatlichen Finanzausgleich (allgemeine Zuweisungen und Umlagen) addiert und die an die Kommunen fließenden Finanzausgleichsleistungen sowie die Mittel aus dem Familienleistungsausgleich abgezogen. Die Summe aus dem Deckungsmittelbestand des Landes und der Kommunen bildet die gesamthaft verfügbare Finanzmasse, die nun ausgabensymmetrisch zu verteilen ist (Steuereinnahmen des Landes und der Kommunen, Zuweisungen aus den Bundesstaatlichen Finanzausgleich).

Sowohl für den Deckungsmittelverbrauch als auch für den Deckungsmittelbestand lässt sich nun der kommunale Anteil berechnen. Das Verhältnis aus den beiden kommunalen Anteilen bildet den Symmetriefaktor. Entsprechen sich beide Anteile, so herrscht eine ausgabensymmetrische Verteilung der Einnahmen zwischen beiden Ebenen (Symmetriefaktor = 1). Ist der kommunale Verbrauchsanteil größer als der Bestandsanteil, ist der Symmetriefaktor kleiner als 1. Der kommunale Anteil an der Finanzmasse ist nicht ausgabensymmetrisch, die Kommunen sind relativ unterausgestattet. Es ist demnach eine Korrektur der Finanzausgleichsleistungen erforderlich, bis die Symmetrie hergestellt ist, d. h. bis zum kommunalen Anteil an der Verbrauchskomponente. Analog dazu signalisiert ein Symmetriefaktor >1 eine **relative** Überausstattung der kommunalen Ebene, welche durch eine Senkung der Finanzausgleichsleistungen wieder ausgeglichen werden sollte.

⁵²² Des Weiteren wurde um den Sondereffekt der Kommunalen Zusatzversorgungskasse bei den Zweckverbänden im Jahr 2010 korrigiert.

⁵²³ Es handelt sich um Landeszuweisungen, die ein Surrogat für gemeindliche Einkommensteueranteile im Zusammenhang mit der Umstellung der Finanzierung des Kindergeldes und des Kinderfreibetrags über die Einkommensteuer darstellen. Sie werden aus dem Landeshaushalt gewährt, sind aber in ihrer Höhe abgesichert und demnach durch beide Seiten nicht modifizierbar. Der rechnerische Effekt auf das Gesamtergebnis ist nur gering.

Abbildung 82: Schema der Berechnung des Symmetrieverfahrens für Mecklenburg-Vorpommern

Kommunen (inkl. Zweckverbände)	Land
Bereinigte Ausgaben ./. ggf. Zinsausgaben ./. Bereinigte Einnahmen ./. Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben ./. Familienleistungsausgleich ./. Finanzausgleichsleistungen des Landes ./. ggf. Zinseinnahmen = Deckungsmittelverbrauch	Bereinigte Ausgaben ./. Familienleistungsausgleich ./. Finanzausgleichsleistungen des Landes ./. ggf. Zinsausgaben ./. Bereinigte Einnahmen ./. Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben ./. Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen ./. ggf. Zinseinnahmen = Deckungsmittelverbrauch
Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben + Familienleistungsausgleich + ggf. Mehreinnahmepotenzial Realsteuern + Finanzausgleichsleistungen des Landes = Deckungsmittelbestand	Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben + Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen ./. Familienleistungsausgleich ./. Finanzausgleichsleistungen des Landes = Deckungsmittelbestand

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Finanzausgleichsleistungen sind nach der Abgrenzung des Haushaltsplans definiert, einschließlich der Abrechnungsbeträge aus den Vorjahren. Um eine sachgerechte inhaltliche Verbindung zwischen den Größen des Modells herzustellen, mussten kleinere Bereinigungen vorgenommen werden. Ziel war es, diejenigen Zahlungen zu identifizieren, die tatsächlich aus der regelgebunden gebildeten FAG-Masse an die Kommunen fließen:

- Bei den Mitteln aus der Finanzausgleichsumlage (§ 8 FAG M-V) handelt es sich nicht um Landesmittel, sondern verschobene kommunale Mittel. Daher gelten sie nicht als Finanzausgleichsleistungen im Sinne des Symmetrieverfahrens.
- Wie oben dargestellt, gelten die kommunalen Einnahmen aus dem Familienleistungsausgleich ebenfalls nicht als Landesleistung, sondern werden äquivalent zu Steuereinnahmen behandelt.
- Die dem Kommunalen Aufbaufonds aus der Finanzausgleichsmasse zufließenden Mittel gelten ebenfalls nicht als Finanzausgleichsleistungen, da sie nicht direkt den Kommunen zufließen.
- Die Mittel aus der Vorentnahme zur Finanzierung kommunaler Ausgaben gelten ebenfalls nicht als Finanzausgleichsleistungen, da sie nicht direkt den Kommunen zufließen.

Eine Bereinigung um Zinszahlungen findet im vorliegenden Grundmodell zunächst nicht statt. Bei einem gleich laufenden Entschuldungstrend, wie er in Mecklenburg-Vorpommern seit 2005 festzustellen ist, kann eine asymmetrische Ausnutzung von Kreditfinanzierungsmöglichkeiten nicht festgestellt werden. Damit ist auch die von JUNKERNHEINRICH ET AL. aufgestellte Bedingung zur Nutzung der Zinsausgaben für das Symmetrieverfahren, die strukturelle Tilgung, erfüllt.⁵²⁴ Dennoch werden die Ergebnisse nachfolgend mit unterschiedlichen Varianten der Zinsanrechnung gezeigt, um deren Wirkung zu illustrieren.

⁵²⁴ Vgl. Junkernheinrich/Boettcher/Holler (2012), S. 19-22.

Die Berechnungen wurden für den Zeitraum 2001 bis 2014 durchgeführt. Da der Kreditabbau seit 2005 synchron verläuft, erscheint vor allem ein Zeitraum nach 2005 als geeignet für die Bewertung des Verfahrens. Zudem hat sich die finanzielle Lage der Kommunen seit den weitreichenden Sozialreformen 2005 spürbar verändert. Auf die Berechnung eines konjunkturneutralen Zeitraums wurde verzichtet, da dieser aufgrund der Wirtschaftskrise 2009 ohnehin kaum sauber abgrenzbar ist. Vielmehr werden Mehrjahresdurchschnitte dargestellt, die einer späteren Aktualisierung des Verfahrens offenstehen. Für die Jahre 2008 bis 2014 wurden die Daten detailliert aus der Jahresrechnungsstatistik der Kommunen sowie der Haushaltsrechnungen des Landes entnommen. Sie zeichnen sich durch eine hohe Datenqualität aus. Für die Jahre 2001 bis 2007 erfolgten die Berechnungen auf der Basis der Jahresrechnungsstatistik (Bundesstatistik), wobei die Finanzausgleichsleistungen gleichbleibend den tatsächlichen Mittelfluss an die kommunale Ebene wiedergeben.⁵²⁵

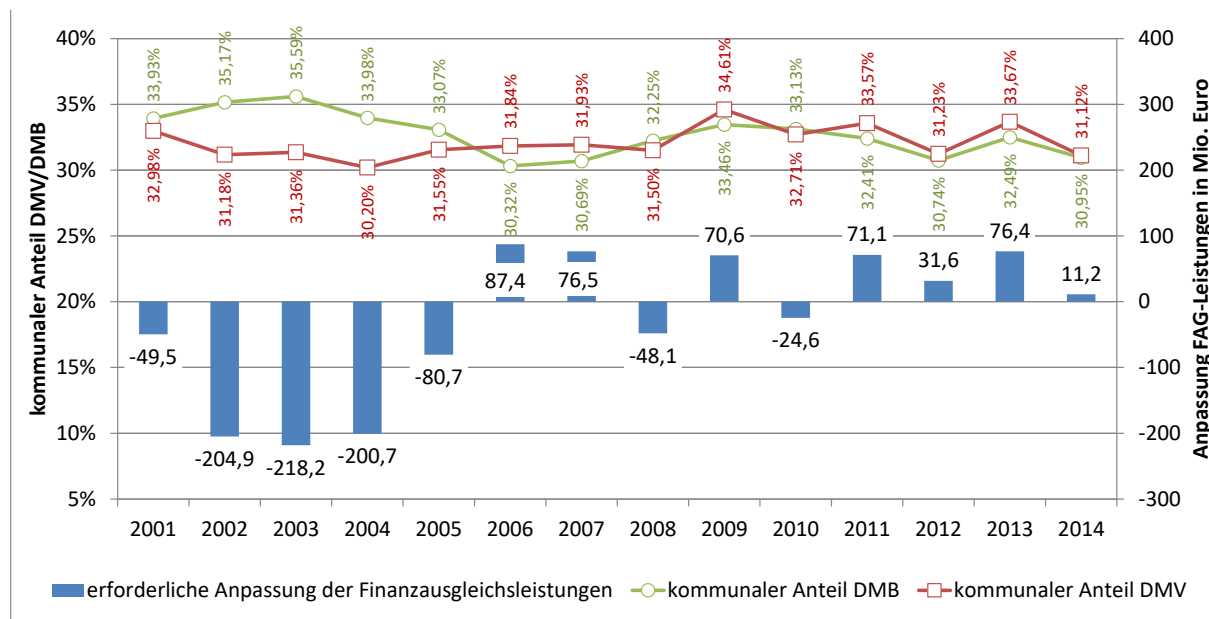
Daten des Jahres 2015 liegen zwar für beide Ebenen aus der Kassenstatistik vor. Jedoch sind diese Daten in der Vergangenheit sowohl für das Land als auch für die Kommunen regelmäßig deutlich korrigiert worden. Insofern stützt sich die Berechnung im Interesse der Präzision auf den gut abgesicherten Zeitraum bis 2014. Daten des Jahres 2015 sowie des laufenden Haushaltsjahrs 2016 gehen in die prognostische Fortschreibung (Abschnitt 2.5.5.3) ein.

Die Ergebnisse in Abbildung 83 zeigen die kommunalen Anteile am Deckungsmittelverbrauch und -bestand sowie das erforderliche Angleichungsvolumen der Finanzausgleichsleistungen, um Symmetrie herzustellen.⁵²⁶ In den Jahren vor 2005 spiegeln sich die hohen Defizite auf Landesseite in einer relativen Überausstattung der Kommunen und führen damit zu einer Negativanpassung. Seit 2005 schwanken die Werte in einem Korridor von rund +/-75 Mio. Euro um die Nulllinie. Seit 2011 ergeben sich Anpassungen zu Gunsten der kommunalen Ebene. Am aktuellen Rand (2014) ergibt sich bei Finanzierungsüberschüssen auf beiden Ebenen eine geringe Anpassung der Finanzausgleichsleistungen zu Gunsten der kommunalen Ebene (+11,2 Mio. Euro). Dies resultiert aus dem Umstand, dass der Finanzierungsüberschuss des Landes mit +187,6 Mio. Euro höher liegt als der kommunale Überschuss (+59,5 Mio. Euro einschließlich Zweckverbände). Zum einen beträgt der gemäß Symmetrieverfahren der kommunalen Ebene zugeordnete Teil rund 31 % der Summe, welche durch den eigenen Anteil bereits weitgehend erfüllt ist. Zum anderen werden potenzielle Mehreinnahmen aus den Realsteuern in Höhe von 9,0 Mio. Euro angesetzt, welche sich dem Symmetrieverfahren zufolge zu Gunsten der Landesseite auswirken.

⁵²⁵ Da der Zeitraum 2001-2007 lediglich zu illustrativen Zwecken gezeigt wird, ist die Abweichung zwischen den Jahresrechnungsdaten und den präziser hergeleiteten und bereinigten Eingangsdaten der Jahre 2008 ff. hinnehmbar und verzerrt nicht die zentralen Ergebnisse der Analyse des Symmetrieverfahrens.

⁵²⁶ Die Einzelheiten zur Berechnung finden sich im Anhang 2.

Abbildung 83: Ergebnisse des Symmetrieverfahrens für Mecklenburg-Vorpommern



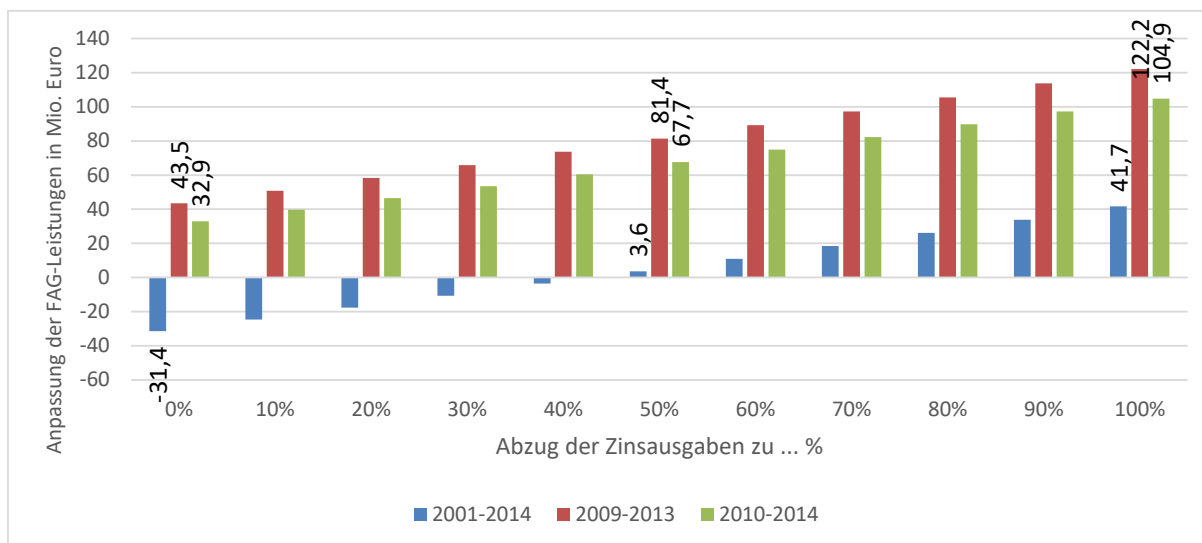
Quelle: Eigene Darstellung, Eigene Berechnung.⁵²⁷

Je nach abgegrenztem Bewertungszeitraum ergeben sich unterschiedliche Anpassungsvolumina im Bezug auf die Finanzausgleichsleistungen (vgl. Abbildung 84). Über die gesamte berechnete Zeitspanne hinweg (2001-2014) ergibt sich ein Korrekturvolumen von durchschnittlich -31,4 Mio. Euro pro Jahr zu Lasten der Kommunen. Dies hat jedoch aufgrund des zum Teil weit zurückliegenden Bezugsrahmens eher informativen Charakter. Geeigneter erscheinen die Fünfjahreszeiträume 2009-2013 und 2010-2014, welche im Verfahren der Gutachtererstellung auch für das Bedarfssystem zugrunde gelegt wurden. Bei dieser Betrachtung wären die Finanzausgleichsleistungen der Jahre 2010 bis 2014 durchschnittlich 32,9 Mio. Euro zu niedrig ausgefallen und müssten entsprechend angepasst werden, damit die Einnahmenverteilung symmetrisch zur Ausgabenverteilung ist. Es ist evident, dass bei Nutzung des Symmetrieverfahrens stets nur eine unsymmetrische Verteilung der Vergangenheit ausgeglichen werden kann, sodass sich ein Fünfjahresrhythmus zur Revision anbieten würde. Daher ist es auch nicht schädlich, dass es sich beim Zeitraum 2010-2014 nicht um eine konjunkturneutrale Phase handelt.⁵²⁸ Für den Zeitraum 2009- 2013 beläuft sich die erforderliche Anpassung zu Gunsten der Kommunen auf 43,5 Mio. Euro pro Jahr.

Werden zusätzlich Zinsausgaben beider Ebenen bei der Berechnung des Deckungsmittelverbrauchs zum Abzug gebracht, was aus methodischer Sicht für den Anwendungsfall Mecklenburg-Vorpommern nicht naheliegend ist, so erhöhen sich die Ausgleichsvolumina proportional zur Abzugsquote der Zinsausgaben (Abbildung 84). Bei einem vollständigen Abzug der Zinsausgaben liegt die Korrektur zu Gunsten der kommunalen Ebene bei +104,9 Mio. Euro (2010-2014) bzw. +122,2 Mio. Euro (2009-2013). Im Falle einer hälftigen Einbeziehung der Zinsen liegen die Korrekturvolumina bei +67,7 Mio. Euro (2010-2014) bzw. +81,4 Mio. Euro (2009-2013).

⁵²⁷ Hier und für die nachfolgenden Abbildungen zum Symmetrieverfahren: 2001-2007: Jahresrechnungsstatistik des öffentlichen Gesamthaushalts, 2008-2014: Jahresrechnungsstatistik der Gemeinden, Haushaltsrechnungen des Landes. 2010 um Effekte im Landkreis Nordwestmecklenburg bereinigt, Mehreinnahmepotenzial aus Realsteuern entsprechend dem Verfahren aus Abschnitt 1.3. Finanzausgleichsleistungen: Auskunft des Ministeriums für Inneres und Sport Mecklenburg-Vorpommern.

⁵²⁸ Eine konjunkturneutrale Phase zu finden ist angesichts der Krise 2008/2009 ohnehin schwierig, seit 2010 wurde kein vollständiger Zyklus durchlaufen. Eine zeitlich weiter zurückliegende Datenbasis würde das rechnerische Ergebnis noch deutlich weiter von den aktuellen Verhältnissen entfernen.

Abbildung 84: Modellvarianten des Symmetrieverfahrens für Mecklenburg-Vorpommern

Quelle: Eigene Darstellung, Eigene Berechnung.

Eine besondere Rolle hat im Jahr 2014 die Auszahlung der Sonderhilfen im Umfang von 80 Mio. Euro an die Kommunen gespielt. Diese erhöhten die Finanzierungskapazität der Kommunen und damit auch potenziell den kommunalen Finanzierungssaldo (wenn davon ausgegangen wird, dass die zusätzlichen Mittel nicht für zusätzliche Ausgaben, sondern ausschließlich zur Deckung bereits geplanter Ausgaben eingesetzt wurden). Wird um diese Mittel bereinigt, also unterstellt, die Mittel wären nicht geflossen, so hätte sich für 2014 ein symmetrieinduzierter Nachschussbedarf in Höhe von 94,3 Mio. Euro ergeben und der durchschnittliche Anpassungsbedarf zu Gunsten der Kommunen 2010-2014 hätte bei 49,4 Mio. Euro statt 32,9 Mio. Euro gelegen. Da der Mittelfluss aber tatsächlich stattgefunden hat - und darauf kommt es beim Symmetrieverfahren an - sind lediglich die geringeren Anpassungsbedarfe sachlich angemessen. Ansonsten würden die Kommunen die Sonderhilfen doppelt erhalten - einmal als Sonderhilfe selbst und ein weiteres Mal durch erhöhte Finanzausgleichsleistungen. Sollte der Wert unter Herausrechnung der Sonderhilfen für eine zukunftsgerichtete Dotation der Finanzausgleichsleistungen für das FAG 2018 ff. genutzt werden, ist zumindest sicherzustellen, dass zukünftig keine zusätzlichen Sonderhilfen gezahlt werden.

Soll das Symmetrieverfahren dazu genutzt werden, die Finanzmassenverteilung zwischen dem Land und den Kommunen ex post zu überprüfen, die Fortschreibung zwischen den Überprüfungsintervallen jedoch dynamisch auszugestalten, sind die Nachsteuerungsbeträge in Verbundsatzpunkte bzw. Anteile an der gesamthaften Finanzmasse im Rahmen des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes zu überführen. Bezogen auf den Gleichmäßigkeitsgrundsatz würde sich auf Basis der Daten 2010-2014 eine Erhöhung des kommunalen Anteils von 33,99 % auf 34,54 % ergeben (34,81 % bei Herausrechnung der Sonderhilfen). In Tabelle 12 ist der Rechenweg illustriert. Die Anpassung erfolgt über einen einfachen Dreisatz aus der Beziehung der bisherigen Finanzausgleichsleistungen zum bisherigen Verbundsatz. Aufgrund der oben genannten Abgrenzung der Finanzausgleichsleistungen sind die Bezugsgrößen nicht vollständig kongruent, da sich die 33,99 % Verbundmassenanteil gemäß § 7 Abs. 3 FAG auf die Einnahmen des Landes aus Steuern und dem bundesstaatlichen Finanzausgleich ohne die oben angeführten Korrekturen beziehen. Die resultierende geringfügige Abweichung erscheint jedoch hinnehmbar. Werden auch zukünftig Zu- und Abschläge zu den Finanzausgleichsleistungen nach den oben genannten Vorbildern vorgenommen, gleichen sich die Effekte im Zeitablauf aus.

Tabelle 12: Überführung des Symmetriekonzepts in Verbundmassenanteile

	2010	2011	2012	2013	2014	Mittel- wert 2010- 2014	2014 ohne Sonder- hilfen	Mittel- wert 2010- 2014 o. Sonder- hilfen
	<i>Mio. Euro</i>							
1 Steuereinnahmen Ge- meinden*	818,7	889,6	925,6	1.010,6	1.051,3	939,2	1.051,3	939,2
2 Finanzausgleichsleistun- gen Symmetriekonzept	1.125,9	1.073,1	1.032,1	1.099,3	1.041,4	1.074,4	1.041,4	1.074,4
3 Summe (alt)	1.944,5	1.962,7	1.957,7	2.109,9	2.092,7	2.013,5	2.092,7	2.013,5
4 Veränderungsbetrag	-24,6	71,1	31,6	76,4	11,2	32,9	94,3	49,8
5 Summe (neu)	1.919,9	2.033,8	1.989,3	2.186,3	2.103,9	2.046,4	2.187,1	2.063,3
6 bisheriger Anteil	33,99%	33,99%	33,99%	33,99%	33,99%	33,99%	33,99%	33,99%
7 neuer Anteil (= 6 / 3 * 5)	33,56%	35,22%	34,54%	35,22%	34,17%	34,54%	35,52%	34,81%

*inkl. Familienleistungsausgleich

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

2.5.5.3 PROGNOSE BIS 2020

Die vorgeschlagene Strukturierung des Symmetriemodells erlaubt auch Simulationen zur zukünftigen Entwicklung. Damit können ähnlich wie beim Gleichmäßigkeitsgrundsatz auch prognostische Aussagen zur Ausstattung der Gemeinden und des Landes abgeleitet werden. Zwar sind hierfür eine Reihe von Daten mittels heuristischer Verfahren qualifiziert abzuschätzen, Daten für die Steuerschätzung, die aggregierten Einnahmen und Ausgaben des Landes sowie der Entwicklung der Finanzausgleichsleistungen lassen sich jedoch aus der Mittelfristigen Finanzplanung des Landes entnehmen. Auch die Daten der Kassenstatistik, die bereits für das Jahr 2015 zur Verfügung stehen, sind als vorläufiger Wert zu verstehen, da in den vergangenen Jahren regelmäßig sehr hohe Abweichungen zwischen Kassen- und Rechnungsergebnissen festzustellen waren. Für die nachfolgende **als Näherungswert zu verstehende Prognose** wurden folgende Eingangsdaten genutzt:

- Haushaltsjahr 2015: Einnahmen und Ausgaben des Landes und der Kommunen, Steuereinnahmen und Zinszahlungen: Kassenstatistik des öffentlichen Gesamthaushalts, Kassenstatistik der Gemeinden und Gemeindeverbände des Statistischen Amtes Mecklenburg-Vorpommern, Finanzausgleichsleistungen gem. Haushaltsansatz/vorläufiges Ist 2015
- Haushaltsjahre 2016/2017: Einnahmen und Ausgaben des Landes, Steuereinnahmen des Landes, Familienleistungsausgleich, Finanzausgleichsleistungen: Haushaltsansätze
- Haushaltsjahre 2018-2020: Einnahmen und Ausgaben des Landes, Finanzausgleichsleistungen: Mittelfristige Finanzplanung des Landes 2015-2020
- Steuereinnahmen der Kommunen 2016-2018: Orientierungsdaten 2016
- Lineare Trendfortschreibungen für die Jahre 2016-2020 auf Basis des Stützzeitraums 2010-2015 für
 - Einnahmen und Ausgaben der Kommunen (Einnahmen +2,0 % p.a., Ausgaben +1,5 % p.a.)⁵²⁹
 - Kreditaufnahme und Tilgung beim öffentlichen Bereich
 - Zinsausgaben
 - Finanzlage der Zweckverbände
 - Mehreinnahmepotenzial aus Realsteuern (sinkend)

⁵²⁹ Für die Gemeindeebene ist kein vergleichbares Datenmaterial zum mittelfristigen Ausblick auf aggregierter Ebene verfügbar. Daher müssen die Einnahmen- und Ausgabenpositionen durch Fortschreibung geschätzt werden.

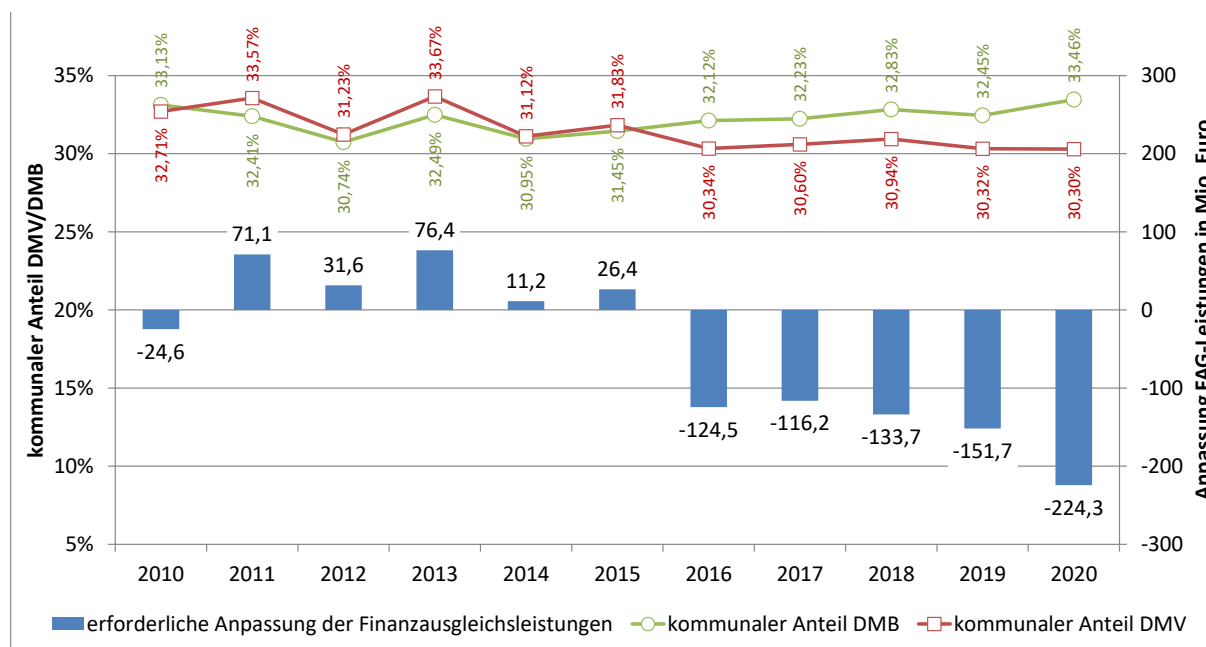
Das Basis-Szenario, mit dem die Ergebnisse des Symmetriemodells verglichen werden und auf dessen Basis die Korrekturbeträge berechnet werden, bildet die Fortschreibung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes nach der Mittelfristplanung des Landes (Kapitel 2.4.3).

Auch wenn eine solche Modellrechnung selbstredend mit erheblichen Unsicherheiten behaftet ist und insbesondere auf Basis einer einfachen Trendfortschreibung keinesfalls den Charakter einer belastbaren und verbindlichen Prognose hat, erlaubt sie Einblicke in zukünftige Auswirkungen, die das Symmetrieverfahren mit sich bringt. So ist davon auszugehen, dass das Land angesichts des weiter abschmelzenden Solidarpakts II zunächst weiter eine vergleichsweise rigide Haushaltspolitik betreiben wird, wobei kurzfristige Zusatzbelastungen geschultert werden müssen.

Insgesamt ist auf Basis der beschriebenen Methode und der aktuell verfügbaren Datenlage eine Absenkung der Finanzausgleichsleistungen nach dem Symmetrieverfahren zu erwarten (Abbildung 85, Trendfortschreibungen auf Basis des Stützzeitraums 2010-2015). Nach derzeitigem Stand würden sich die Korrekturen zu Lasten der Kommunen auswirken und eine jahresdurchschnittliche Senkung (2015-2020) um 108,5 Mio. Euro nach sich ziehen. Für 2015 errechnet sich noch ein Nachschussbedarf für die Kommunen,⁵³⁰ danach sind die Beträge deutlich negativ. Dies ist das Resultat unterschiedlicher Prognosen für die Ebenen: Während die Fortschreibung der kommunalen Daten deutlich positive Finanzierungssalden vermuten lässt (durchschnittlich rund +150 Mio. Euro inkl. Zweckverbände), hat das Land in seiner Mittelfristplanung Defizite von durchschnittlich -70 Mio. Euro bis 2019 und sogar -240 Mio. Euro im Jahr 2020 angesetzt. An diesen Landesdefiziten würden die Kommunen (wenn diese tatsächlich eintreten) per Symmetrieverfahren beteiligt.

Das Symmetrieverfahren sichert also keinesfalls automatisch eine dauerhafte Mehrausstattung für die Kommunen. Die Effekte hängen vielmehr von den tatsächlichen fiskalischen Entwicklungen beider Ebenen ab.

Abbildung 85: Prognoserechnung zum Symmetrieverfahren in Mecklenburg-Vorpommern, Vergleich zum Gleichmäßigkeitsgrundsatz



2014-2017 einschließlich Sonderhilfen

Quelle: Eigene Darstellung, Eigene Berechnung (Trendfortschreibung sofern erforderlich auf Datenbasis 2010-2015, Vergleich zum Szenario der Fortschreibung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes bis 2020).

⁵³⁰ Ohne die gewährten und geplanten Sonderhilfen in den Jahren 2015-2017 würde sich der Ausgleichsbetrag zu Gunsten der Kommunen auf +106,4 Mio. Euro im Jahr 2015, -54,5 Mio. Euro im Jahr 2016 und -75,7 Mio. Euro im Jahr 2017 belaufen.

Das angesetzte Basisszenario erscheint vor dem Hintergrund der aktuellen Steuerschätzungen (November 2016) sowie der zwischenzeitlich eingetretenen grundsätzlichen Einigung über die Bund-Länder-Finanzbeziehungen für die Landesebene zu pessimistisch. Daher wurde eine modifizierte Schätzung für 2010 bis 2020 aufgelegt, welche aus Sicht der Autoren eine realistische Alternative zu den bisherigen Mittelfristdaten darstellt:

- In den Jahren 2016 und 2017 erfolgt ein Ausgleich des geplanten Finanzierungsdefizits im Landeshaushalt über die Einnahmenseite: 2016: +125,9 Mio. Euro, 2017: +45,9 Mio. Euro.
- Trendfortschreibung der Bereinigten Einnahmen und Ausgaben des Landes sowie der Einnahmen aus Steuern für die Jahre 2018-2020.
- Damit ist die Entwicklung der Landesfinanzen nicht mehr durch eine Konstanz der Ausgaben bei leicht sinkenden Einnahmen geprägt, sondern durch ein leichtes Wachstum beider Positionen (Ausgaben +2,2 % p.a., Einnahmen: +1,6 % p.a.). In diesem Szenario erwirtschaftet das Land in den Jahren 2018-2020 wieder Haushaltsüberschüsse.
- Abschwächung des Wachstumstrends der kommunalen Einnahmen - auf 99% der Basisvariante sowie Verstärkung des Wachstumstrends der kommunalen Ausgaben - auf 101% der Basisvariante.
- Damit werden bis 2020 keine stetig wachsenden kommunalen Überschüsse mehr erwartet, sondern ein stetig positiver Finanzierungssaldo von rund +33 Mio. Euro p.a.
- Aus den bisher verfügbaren Modellrechnungen zum Bund-Länder-Finanzausgleich ab 2020 ergeben sich Mehreinnahmen gegenüber dem Jahr 2019, wo bisher ein Wegfall der Mittel unterstellt wurde. Da die Regelungen noch nicht gesetzlich fixiert sind und zudem von der Steuerkraftentwicklung aller Länder abhängen, wurde als Annäherung eine Zunahme der Zuweisungen für das Land in Höhe von 300,3 Mio. Euro gegenüber 2019 kalkuliert. Dies entspricht den Zugewinnen des Landes nach dem aktuellen Stand des Bund-Länder-Kompromisses zum bundesstaatlichen Finanzausgleich (siehe Kapitel 1.1.3). Da gleichzeitig ein Wegfall der Entflechtungsmittel absehbar ist, ist diese Position von den Einnahmen der Kommunen abgesetzt. Für den Vergleichswert nach derzeit gültigem GMG würde die derzeitige kommunale Beteiligungsquote von 33,99 % angesetzt (+102 Mio. Euro).

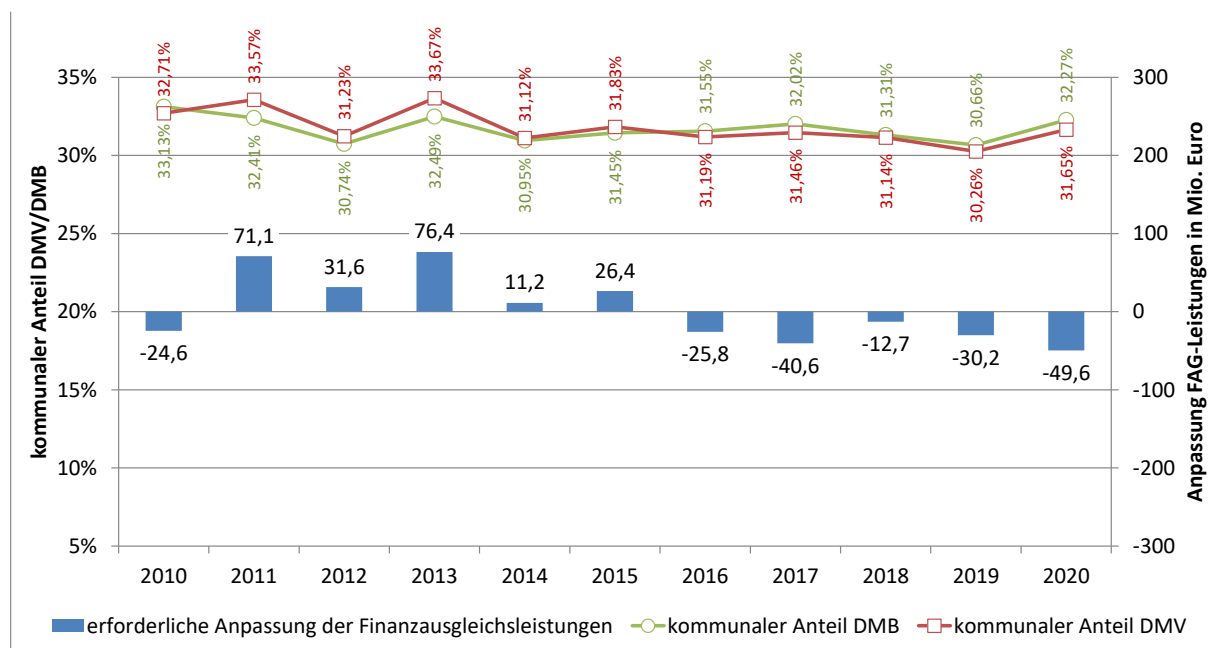
Auch bei dieser in der Tendenz „kommunalfreundlichen“ Prognose ergeben sich keine unmittelbaren Anpassungsbedarfe zu Gunsten der kommunalen Ebene (Abbildung 86). Auch hier wäre eher ein mittelfristiger Anpassungsbedarf zu Gunsten des Landes und zu Lasten der Kommunen angezeigt. Auch hier wirken sich die Sonderhilfen aus. Würden die in den Jahren 2015-2017 realisierten bzw. geplanten Sonderhilfen nicht fließen, ergäbe sich für 2015 ein Nachschussbetrag zu Gunsten der kommunalen Ebene in Höhe von 106,4 Mio. Euro, für 2016 in Höhe von 44,6 Mio. Euro und die Negativkorrektur für 2017 würde sich lediglich auf -0,2 Mio. Euro belaufen. Eine doppelte Gewährung der Mittel einerseits in Form der Sonderhilfen und andererseits in Form einer höheren Beteiligung an der Verbundmasse ist jedoch auch zu Prognosezwecken nicht angemessen, weshalb die genannten Werte eher illustrativen Charakter haben und die Bedeutung der Sonderhilfen herausstellen.

Wiederum sind alle Prognoseergebnisse von der Einbeziehung der Zinszahlungen abhängig (Abbildung 87). Bei voller Berücksichtigung der Zinsen wären zukünftig voraussichtlich Negativkorrekturen der FAG-Leistungen um 23,5 Mio. Euro pro Jahr erforderlich, bei einer hälftigen Einbeziehung der Zinsen würde sich ein geringfügiger Nachschussbetrag zu Gunsten der Kommunalebene ergeben (+5,4 Mio. Euro). Erst bei einem vollständigen Ausschluss der Zinsen, der seitens des Gutachters nicht befürwortet wird, ergibt sich der Prognose nach ein größerer Erhöhungsbetrag für die FAG-Leistungen. Für die Basisschätzung ergeben sich dagegen durchgängig Negativkorrekturen.

Es zeigt sich insgesamt deutlich, dass die Ergebnisse des Symmetrieverfahrens die tatsächliche finanzielle Entwicklung nachzeichnen. Das Erfordernis einer Vielzahl von Eingangsdaten macht Prognosen komplex und anfällig für schätzungsbedingte Annahmen. So sind auch Szenarien denkbar, die Nachschussbedarfe zu Gunsten der Kommunen erbringen (stärkere Zunahme der Landeseinnahmen bei stärkerer Dynamik der kommunalen Ausgaben). Aufgrund der Unsicherheit in der Abschätzung sowohl der Einnahmen als auch der Ausgaben haben diese Prognoserechnungen eher einen illustrativen Charakter. Als Basis zur Dotierung der Finanzausgleichsmasse sollten sie dagegen nicht herangezogen und

stattdessen den belastbareren Ist-Daten der Vorzug gegeben werden, auch wenn damit lediglich eine nachträgliche (ex-post) Betrachtung möglich ist.

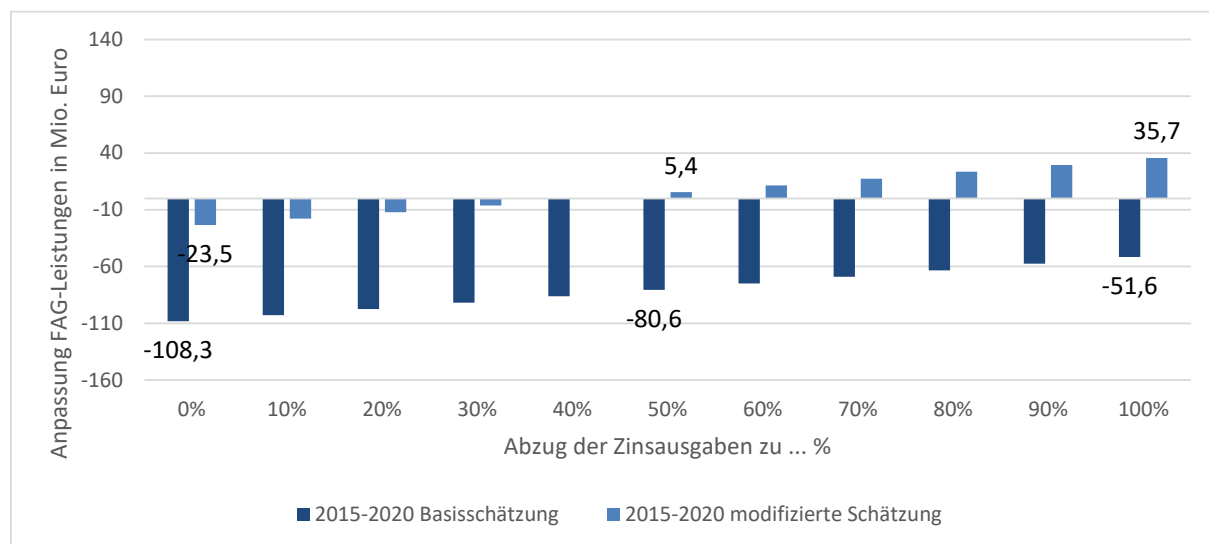
Abbildung 86: Modifizierte Prognoserechnung zum Symmetrieverfahren in Mecklenburg-Vorpommern, Vergleich zum Gleichmäßigkeitsgrundsatz



2014-2017 einschließlich Sonderhilfen

Quelle: Eigene Darstellung, Eigene Berechnung.

Abbildung 87: Prognoserechnung zum Symmetrieverfahren in Mecklenburg-Vorpommern in Abhängigkeit von der Zinsbereinigung



2014-2017 einschließlich Sonderhilfen

Quelle: Eigene Darstellung, Eigene Berechnung.

2.5.6 ZWISCHENFAZIT SYMMETRIEVERFAHREN

Beim Symmetrieverfahren handelt es sich um eine durchaus realisierbare Methode einer stärkeren Bedarfsorientierung im Kommunalen Finanzausgleich. Rechnerisch ist es vergleichsweise einfach darstellbar (im Unterschied zum „reinen“ Bedarfsmodell) und kann somit eine hohe Transparenz in die Diskussion der Finanzausgleichsleistungen einbringen. Das Symmetrieverfahren stärkt die Vorstellung einer einheitlichen Positionierung des Landes und seiner Kommunen gegenüber exogenen Einflüssen (allgemeine Steuerkraftentwicklung im positiven wie im negativen Sinne, Ausgabeschocks). Gleichzeitig sorgt es für eine ausgabensymmetrische Verteilung der Ergebnisse der Haushaltspolitik. Für die Kommunen ist gesichert, dass mögliche ausgabeseitige Dynamiken durch höhere Zuweisungen kompensiert werden, wenn das Wachstum der kommunalen Steuereinnahmen hinter diesen zurückbleibt. Dies gilt auch, wenn Ausgabensteigerungen in freiwilligen Aufgabenbereichen vorliegen, sodass das Symmetrieverfahren auch bei einer stabilen kommunalen Haushaltslage eine weitere Beteiligung an den Landeseinnahmen sichert. Auf der anderen Seite tritt auch der subsidiäre Charakter der Finanzausgleichsleistungen deutlich hervor: Wachsen die kommunalen Steuereinnahmen strukturell deutlich stärker als die Ausgaben (Mehrjahresdurchschnitt), werden die Finanzausgleichsleistungen gebremst. Insofern stellt sich das Symmetrieverfahren als eine Erweiterung des einnahmeseitigen Gleichmäßigkeitsgrundsatzes auf die Ausgabenseite dar. Es ist in seiner Grundvorstellung und im Ergebnis auch der bisherigen Überprüfungspraxis des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes nicht unähnlich.

Für die Überprüfung des FAG in Mecklenburg-Vorpommern wird der Bezugszeitraum 2010-2014 als sachgerecht bewertet. Hieraus ergibt sich ein Nachschussbedarf zu Gunsten der kommunalen Ebene. Faktisch wird damit deutlich mehr als die Pflichtaufgaben und ein Mindestmaß freiwilliger Aufgaben finanziert. Letzteres war bereits durch die bestehende Ausstattung gesichert. Vielmehr resultiert die Aufstockung der FAG-Masse aus den Haushaltsüberschüssen des Landes in den untersuchten Jahren, an denen die kommunale Ebene regelgebunden beteiligt wird.

Ein Vorteil liegt außerdem in der technischen Möglichkeit der bedingten Fortschreibung an den aktuellen Rand, da die erforderlichen Daten recht zeitnah vorliegen (Kassenstatistik). Zudem sind überschlägige Prognosen möglich, die sich mit den Daten der Steuerschätzungen und Mittelfristplanungen anreichern lassen.

Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung sind einige Entscheidungen zu treffen: Erstens ist ein geeigneter Bezugszeitraum auszuwählen. Dieser muss nicht konjunkturneutral sein, da bei wiederholter Anwendung des Verfahrens ein Ausgleich erfolgen kann. Zweitens ist der Umgang mit den Zinsausgaben zu konkretisieren. Ein vollständiger Ausschluss der Zinszahlungen erscheint nicht nur aus haushälterischen Gründen als unsachgemäß. Die spezifischen Umstände in Mecklenburg-Vorpommern (synchrone Entschuldung seit 2005) erlauben sogar eine vollständige Einbeziehung der Zinsausgaben in die Berechnung, da keine strukturell ungleichmäßige Nutzung des Verschuldungsinstruments erkannt werden kann.

Nachdrücklich zu empfehlen ist die Korrektur um Kreditaufnahme und Tilgung beim öffentlichen Bereich und der Finanzmittelflüsse aus Beteiligungstransaktionen (Gefahr der Verzerrungseffekte) sowie die Einbeziehung der nicht realisierten potenziellen Realsteuereinnahmen (sowohl positiv als auch negativ). Durch die Festlegung eines externen Referenzhebesatzes sind auch Beteiligungen des Landes an hebesatzinduzierten Steuermehreinnahmen der Kommunen ausgeschlossen, was die gemeindliche Hebesatzautonomie stärkt.

Als problematisch sind die unmittelbaren Anreizwirkungen des Systems zu bewerten. Für beide Ebenen versprechen Mehrausgaben zukünftige Kompensationen durch höhere Zuweisungen. Allerdings sind beide Ebenen durch schuldenbegrenzende Maßnahmen an der Kreditaufnahme gehindert. Systemimmanent ist die automatische und regelgebundene Beteiligung einer Ebene an finanziellen Entscheidungen der anderen Ebene – sei es durch die Abwälzung von Ausgabensteigerungen über erhöhte Zuweisungen oder die „Bestrafung“ ausgabenseitiger Konsolidierung durch spätere Einbußen bei den Finanzausgleichsleistungen. Aufgrund der Anreizsituation bietet sich das Symmetrieverfahren nur für eine **nachträgliche** Bewertung der Angemessenheit der kommunalen Finanzausstattung an. Für die

jährliche bzw. zweijährige Dotation der Finanzausgleichsmasse ist es hingegen nicht zu empfehlen. Die Vergangenheitsorientierung hat zwei zentrale Vorteile: Erstens liegen belastbare Ist-Daten zu den erforderlichen Eingangsgrößen (statt Planansätzen) vor. Zweitens ist der problematische Anreizeffekt praktisch ausgehebelt, da zu dessen Ausnutzung beide Ebenen erst in erhebliche Vorleistung gehen müssten, die zudem durch die Bildung eines Mehrjahresdurchschnitts gedämpft werden. Das Land ist zudem der grundgesetzlichen Schuldenregel unterworfen, weshalb die Nutzung einer Ausgabestrategie über Defizite faktisch ausscheidet. Den Kommunen steht diese Strategie potenziell noch offen, allerdings müsste die Haushaltspolitik über den Großteil der Kommunen hinweg konzertiert werden ohne dass die Landesverwaltung Kenntnis davon erlangt. Bei Kenntnis kann das Land über die Kommunalaufsicht korrigierend eingreifen.

Das Symmetrieverfahren sichert für keine der beiden Ebenen dauerhaft höhere Anteile an der im Land vorhandenen Finanzmasse. Es kann aber einen wichtigen Beitrag zu einer rationalen Debatte um den Kommunalen Finanzausgleich leisten. Durch seine Ähnlichkeit zum Deckungsquotenverfahren und auch zum Gleichmäßigkeitsgrundsatz baut es auf vertraute Verfahren auf. Für eine jährliche oder im Rahmen des Doppelhaushalts vorgenommene Überprüfung der Finanzausgleichsleistungen erscheint es eher ungeeignet, es kann jedoch zur Überprüfung in größeren Zyklen (5-10 Jahre) ein hilfreiches Instrument sein.

Aus dem Symmetrieverfahren ergibt sich auf Basis des Stützzeitraums 2010-2014 eine Erhöhung der Finanzausgleichsleistungen um 32,9 Mio. Euro bzw. eine Erhöhung des kommunalen Verbundmassenanteils von 33,99 % auf 34,54 %. Wird fiktiv unterstellt, die Sonderhilfen des Jahres 2014 wären nicht geflossen, beträgt das Korrekturvolumen zu Gunsten der Kommunen 49,8 Mio. Euro (34,81 % Verbundmassenanteil). Sollte der Wert unter Herausrechnung der Sonderhilfen für eine zukunftsgerichtete Dotation der Finanzausgleichsleistungen für das FAG 2018 ff. genutzt werden, ist sicherzustellen, dass keine zusätzlichen Sonderhilfen gezahlt werden. Ansonsten würden die Kommunen um diesen Betrag doppelt ausgestattet. Insbesondere vor dem Hintergrund der Sonderhilfen ist eine Revision der rechnerischen Ergebnisse bereits nach 3-4 Jahren dringend erforderlich.

2.6 BEDARFSORIENTIERTES MODELL IN ANDEREN LÄNDERN

Eine weitere Möglichkeit der Dotierung der FAG-Masse besteht in der Nutzung eines sog. bedarfsorientierten Modells. Diese Variante ist methodisch sehr anspruchsvoll, da eine Vielzahl von Wirkzusammenhängen abgebildet und abgewogen werden müssen. Angesichts der im Kapitel 2.2.1.1 dargestellten Sachlage, dass eine Messung absoluter kommunaler Ausgabenbedarfe unmöglich ist, ist die Bezeichnung „Bedarfsmodell“ möglicherweise irreführend. Es handelt sich eher um ein ausgabenorientiertes Konzept der Bestimmung von Finanzausgleichsleistungen.

Da bedarfsorientierte Modelle bereits vor einigen Jahren in Thüringen und Sachsen-Anhalt eingeführt wurden und auch Hessen seit dem Ausgleichsjahr 2016 auf ein solches Verfahren umgestellt hat, kann abgeleitet werden, dass offenbar ein großes Interesse besteht, Bedarfsindikatoren zum Gegenstand der vertikalen Verteilungsdiskussion zwischen einem Land und seinen Kommunen zu machen. Im Folgenden werden daher zunächst die konkreten Anwendungsfälle in Thüringen, Sachsen-Anhalt und Hessen beleuchtet, bevor im Kapitel 2.7 ein Vorschlag für ein bedarfsorientiertes Modell für Mecklenburg-Vorpommern entwickelt wird.

2.6.1 VORBEMERKUNGEN

Das Bedarfsmodell setzt methodisch an den kommunalen Aufgaben (und nicht am veränderlichen Einnahme- und Steueraufkommen) an und leitet anhand der Betrachtung der kommunalen Zuschussbeträge das Volumen der Finanzausgleichsmasse her. Dabei ist es das Ziel, die Gleichwertigkeit von Landes- und Kommunalaufgaben auch in konjunkturell positiven Zeiten zu wahren.⁵³¹ Dieses Ziel wird jedoch durch das Verfahren klar in Frage gestellt. Es erfolgt praktisch eine Priorisierung der kommunalen Ebene.

Die kommunalen Aufgaben werden bei diesem Modell idealtypisch in einen pflichtigen und einen freiwilligen Teil zerlegt. Für den pflichtigen Teil gibt es einen Ausgleich, der sich an den tatsächlichen Ausgaben (bzw. den Ist-Ausgaben) orientiert. Für den freiwilligen Teil gibt es einen weiteren Ausgleich, der aber auf einer geringeren Unterstützungsquote basiert. Bei einer Steigerung der Landeseinnahmen werden diese Mehreinnahmen nicht mehr automatisch an die kommunale Ebene weitergegeben. Die Ausstattung des kommunalen Finanzausgleichs ändert sich nur, wenn die angemessenen kommunalen Ausgaben steigen.⁵³² Aufgrund der im Kapitel 2.2.1.1 dargestellten Schwierigkeit der Messung eines angemessenen Ausgabenniveaus können Bedarfsmodelle nur unter starker Pauschalierung umgesetzt werden, wie auch die nachfolgend dargestellten Anwendungsbeispiele zeigen.

Im Gegensatz zur Verbundquote und zum Gleichmäßigkeitsgrundsatz ist die kommunale Finanzausstattung nicht von den Landeseinnahmen abhängig. Daher können Kürzungen der Finanzausgleichsmasse aus Sicht des Landes nicht durchgeführt werden, ohne dass sie im Voraus konkret durch die aktuelle Bedarfssituation der Kommunen begründet wurden.⁵³³ Insofern ist auch die Gleichwertigkeitsfiktion faktisch nicht mehr erfüllt.

Bei einem Bedarfsmodell wird das Volumen der finanziellen Zuweisungen an die Kommunen im bedarfsorientierten Finanzausgleich nicht über eine prozentuale Beteiligung an den Verbundgrundlagen ermittelt. Stattdessen wird eine aufgaben- und ausgabengerechte Messung von finanziellen Bedarfen praktiziert.⁵³⁴ Folglich wird auch keine effektive Beteiligungsquote ausgewiesen, was allerdings umstritten ist.⁵³⁵ Diejenigen, die den Ausweis einer Quote bevorzugen, argumentieren, dass die Regelungen des Art. 106 Abs. 7 GG den Gesetzgeber des Landes dazu verpflichten, eine solche Quote (bzw.

⁵³¹ Vgl. Wohltmann (2011), S. 490.

⁵³² Vgl. Lenk (24.04.2015), S. 13.

⁵³³ Vgl. Lenk/Hesse/Lück (2013c), S. 30 oder vgl. Wohltmann (2011), S. 491.

⁵³⁴ Vgl. Lenk/Hesse/Lück (2013c), S. 35.

⁵³⁵ Vgl. ebenda.

einen prozentualen Anteil der Kommunalebene am Landesanteil der Gemeinschaftssteuern) auszuweisen.⁵³⁶

Diesbezüglich prüfte das LANDESVERFASSUNGSGERICHT SACHSEN-ANHALT, ob der Ausweis einer Verbundquote gemäß Art. 106 Abs. 7 GG auch beim Bedarfsmodell notwendig ist.⁵³⁷ Das Resultat dieser Prüfung war die Bestimmung einer nachträglichen Verbundquote von 18 % für die Haushaltsjahre 2010 und 2011.⁵³⁸ Hierzu vertritt die Literatur allgemein unterschiedliche Meinungen. WOHLTMANN meint, dass die Ausweisung dieser Quote einen rein formellen Charakter aufweist, da sich die Ausgleichsmasse in Sachsen-Anhalt anhand der Ausgleichsbeiträge im Finanzausgleichsgesetz definiert und nicht anhand der ausgewiesenen Quote.⁵³⁹ Außerdem sei es nicht erforderlich, dass eine Verbundquote die Ausgangsgröße des Finanzausgleichs ist. Stattdessen könne diese sich auch als Ergebnis herauskristallisieren.⁵⁴⁰ MEYER unterstreicht hingegen den ausdrücklichen Ausweis einer (effektiven) Verbundquote.⁵⁴¹ LEISNER-EGENSPERGER vertritt dagegen die Meinung, dass eine Verbundquote nicht gesondert neben der absoluten Finanzausgleichsmasse ausgegeben werden müsse. Es genügt, wenn die Zuweisungen des Landes zu einem Hundertsatz dem Länderanteil an den Gemeinschaftssteuern entstammen. Dazu sollte aus den Angaben bezüglich der jährlich zu erbringenden Zuweisungen aus dem Gesetz zu entnehmen sein, „(...) welche prozentuale Höhe der Zuflüsse aus dem Aufkommen der Gemeinschaftsteuern an das Land damit erreicht werde.“⁵⁴²

Im Gegensatz zur Situation in Sachsen-Anhalt befand der THÜRINGER VERFASSUNGSGERICHTSHOF, dass der Landesgesetzgeber nicht dazu verpflichtet sei, eine Verbundquote festzulegen. Aus dieser könne schließlich nicht nachvollzogen werden, ob die den Kommunen zugewiesene Finanzausstattung tatsächlich angemessen sei.⁵⁴³ Gemäß dem Urteil ist es lediglich eine technisch formale Frage, ob die kommunale Beteiligung am Anteil des Landes an den Gemeinschaftssteuern als Quote oder absolute Zahl ausgegeben wird.⁵⁴⁴ Auch in Hessen wird künftig keine Steuerverbundquote ausgewiesen. Begründet wurde diese Entscheidung mit den entsprechenden Aussagen des THÜRINGER VERFASSUNGSGERICHTSHOFS.⁵⁴⁵

2.6.2 THÜRINGEN

2.6.2.1 ZUM BEDARFSMODELL 2008-2013

Infolge des Thüringer Urteils (vgl. Kapitel 2.2.2) wurde der Freistaat Thüringen zu einer Neuordnung des Kommunalen Finanzausgleichssystems nach bedarfsorientierten Gesichtspunkten verpflichtet.⁵⁴⁶

Die Finanzausgleichsmasse sollte u. a. aus zwei wichtigen Komponenten bestehen:

- Die **finanzielle Mindestausstattung** (bzw. unbedingte Mindestausstattung) wird gemäß Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf ohne Berücksichtigung der finanziellen Leistungskraft des Landes zur Verfügung gestellt.⁵⁴⁷ Dazu kommt ein sog. Mehrbelastungsausgleich nach Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf, wodurch die sich an den Durchschnittskosten orientierenden,

⁵³⁶ Vgl. Meyer (2004), S. 29.

⁵³⁷ Vgl. Wohltmann (2011), S. 491.

⁵³⁸ Vgl. Lenk/Hesse/Lück (2013c), S. 35.

⁵³⁹ Vgl. Wohltmann (2012), S. 409.

⁵⁴⁰ Vgl. Wohltmann (2011), S. 492.

⁵⁴¹ Vgl. Meyer (2004), S. 29.

⁵⁴² Vgl. Leisner-Egensperger (2010), S. 709.

⁵⁴³ Vgl. Lenk/Hesse/Lück (2013c), S. 35.

⁵⁴⁴ Vgl. Thüringer Verfassungsgerichtshof (2011), S. 10.

⁵⁴⁵ Vgl. Hessischer Landtag (2015a), S. 57.

⁵⁴⁶ Der Kommunale Finanzausgleich wurde in der Hinsicht aufgabenorientiert ausgestaltet, dass das finanzielle Volumen der kommunalen Ausstattung von den wahrgenommenen Aufgaben und den dazugehörigen Kosten abhängt. Vgl. Färber/Wieland/Wolff u.a. (April 2012a), S. 11.

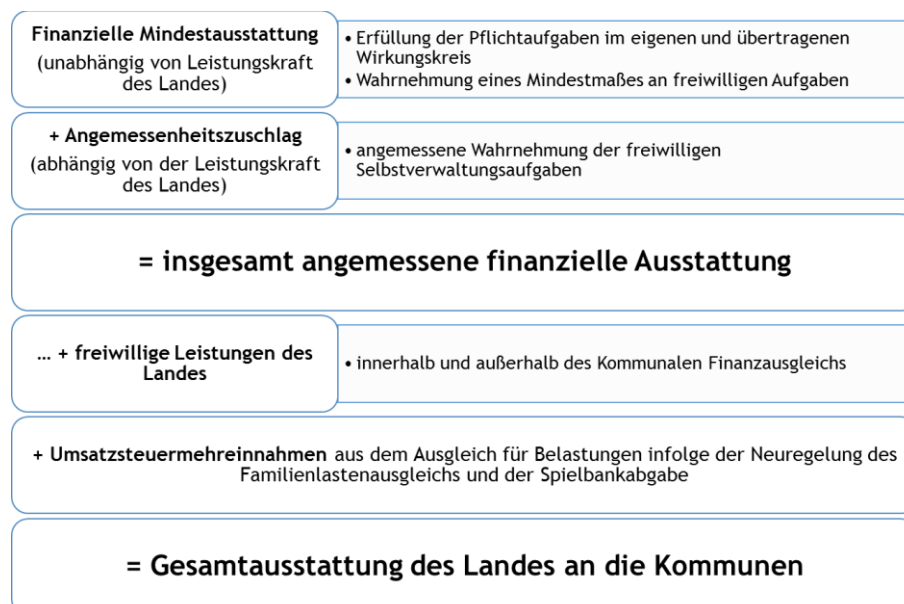
⁵⁴⁷ Vgl. ebenda, S. 6.

angemessenen Kosten für die Wahrnehmung von übertragenen staatlichen Aufgaben ausgeglichen werden sollen.⁵⁴⁸ Einen Teil dieses Mehrbelastungsausgleichs stellt die *Auftragskostenpauschale* für die kommunalen Einheiten dar.⁵⁴⁹ Diese steht ihnen im Zuge der Erledigung von Aufgaben des *übertragenen Wirkungskreises* sowie der unteren Verwaltungsbehörde (Auftragsangelegenheiten) zu.⁵⁵⁰

- Darüber hinaus bekommen die Kommunen einen sog. Angemessenheitszuschlag in Form von weiteren bedarfsorientierten Leistungen, der sich aber an der Leistungskraft des Landes orientiert.⁵⁵¹ Alle zuvor genannten Leistungen ergeben die **angemessene Finanzausstattung**.⁵⁵²

Dies impliziert gleichzeitig eine Begrenzung der Ausgleichspflicht des Landes, da Bedarfe nur insoweit erstattet werden müssen, als sie angemessen sind. Die **gesamte Finanzausgleichsmasse** (innerhalb und außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs) wird schließlich durch freiwillige Leistungen des Landes inner- und außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs, durch Umsatzsteuermehreinnahmen des Landes infolge des Ausgleichs für Belastungen der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs und der Spielbankabgabe komplettiert.⁵⁵³ Die Bildung der vertikalen Finanzausgleichsmasse wird zusammenfassend in Abbildung 88 illustriert.

Abbildung 88: Vertikale Finanzausgleichsmasse im Thüringer Bedarfsmodell



Quelle: Eigene Darstellung nach Färber/Wieland/Wolff u.a. (April 2012a), S. 7, Wohltmann (2009), S. 350.

Im Vorfeld der eigentlichen Bedarfsberechnung wurden landesweit umfangreiche Datenerhebungen durchgeführt,⁵⁵⁴ um die durchschnittlichen Gesamtausgaben sowie Gesamteinnahmen für freiwillige und pflichtige Aufgaben des *eigenen Wirkungskreises* und darüber hinaus auch des *übertragenen Wirkungskreises* auf Basis von Normkatalogen berechnen zu können.⁵⁵⁵ Mit Hilfe der Aufgabenkataloge

⁵⁴⁸ Der Mehrbelastungsausgleich ist als striktes Konnexitätsprinzip ausgestaltet. Demnach ist ein Kostenausgleich zu leisten, der die Mehrbelastungen *in voller Höhe* abdeckt. Gemäß FÄRBER ET AL. gehört der Mehrbelastungsausgleich zur finanziellen Mindestausstattung der Kommunen. Vgl. Färber/Wieland/Wolff u.a. (April 2012a), S. 8, Thüringer Landtag (2007), S. 40.

⁵⁴⁹ Vgl. Wohltmann (2009), S. 352; vgl. Färber/Wieland/Wolff u.a. (April 2012a), S. 6.

⁵⁵⁰ Vgl. Thüringer Innenministerium (2007), S. 6.

⁵⁵¹ FÄRBER ET. AL bezeichnen die zusätzlichen bedarfsorientierten finanziellen Leistungen als *Aufstockung*. Vgl. Färber/Wieland/Wolff u.a. (April 2012a), S. 6.

⁵⁵² Vgl. Thüringer Innenministerium (2007), S. 10; vgl. außerdem Wohltmann (2009), S. 350; Färber/Wieland/Wolff u.a. (April 2012a), S. 6.

⁵⁵³ Vgl. Wohltmann (2009), S. 350; vgl. auch Färber/Wieland/Wolff u.a. (April 2012a), S. 7.

⁵⁵⁴ Vgl. Thüringer Landtag (2007), S. 21.

⁵⁵⁵ Vgl. Thüringer Landtag (2007), S. 26. „[Bei der] Ermittlung des Finanzbedarfs für die Wahrnehmung der Aufgaben des eigenen Wirkungskreises [wurde sich] am tatsächlichen aufgabenbezogenen Ausgabeverhalten der Kommunen in der Vergangenheit orientiert.“ Ebenda, S. 21.

wurde nach Leistungen sowie den dazugehörigen Aktivitäten und nach den verschiedenen Größenklassen der kommunalen Einheiten unterschieden.⁵⁵⁶

Die Bestimmung der angemessenen Finanzausstattung im Thüringer Bedarfsmodell bestand aus **fünf Schritten**.⁵⁵⁷ Im ersten Schritt wurde der **ungedekte finanzielle Bedarf** der Gemeinden im pflichtigen Selbstverwaltungsbereich auf Grundlage der eingangs erwähnten, landesweit erhobenen Daten und des Aufgabenkatalogs für die Pflichtaufgaben des *eigenen Wirkungskreises* zum Stichtag berechnet. Dabei wurden Durchschnittswerte je Aufgabe und Kommune für die Jahre 2003 bis 2005 berechnet.⁵⁵⁸

Für die Fortschreibung der Daten wurden alle Faktoren, die den Finanzbedarf verändern, bewertet und einer Prognose unterzogen.⁵⁵⁹ Vom berechneten Ausgabebedarf ohne die allgemeinen Deckungsmittel wurden – nach Aufgabenbereichen differenziert – die Kommunaleinnahmen (d. h. Verkaufserlöse, Gebühren sowie Beiträge etc. in voller Höhe) abgezogen.⁵⁶⁰ Die verbliebene Summe wurde um die Bedarfe für Kindertageseinrichtungen, die Bereiche Wasser, Abwasser und Abfall sowie die Aufgabenbereiche des SGB II und SGB XII vermindert.⁵⁶¹ Für diese Aufgaben wurden bereits vor der Umstellung des Kommunalen Finanzausgleichssystems eigene Ausgleichssystematiken durchgeführt.⁵⁶² Diese gingen auf Prognosen der dazugehörigen Fachressorts zurück.⁵⁶³ Nur die Aufgabenbereiche „Abwasser“ und „Abfall“ wurden nicht über eine Prognose ermittelt, da angenommen wird, dass diese Ausgaben vollständig gebührenfinanziert werden.⁵⁶⁴

Die verbliebenen, ungedeckten *Bedarfe* im *pflichtigen Wirkungskreis* wurden im zweiten, größeren Schritt im Rahmen der Angemessenheitsprüfung einer **Korridorbereinigung** unterzogen, die in Abbildung 89 dargestellt wird.⁵⁶⁵

⁵⁵⁶ Für die Gemeinden wurden sieben Größenklassen unterschieden, für kreisfreie Städte und Landkreise jeweils nur zwei. Vgl. Färber/Wieland/Wolff u.a. (April 2012a), S. 15.

⁵⁵⁷ Vgl. dazu Wohltmann (2009), S. 350-352.

⁵⁵⁸ Vgl. Thüringer Landtag (2007), S. 27. Mit dem Zeitraum 2003 - 2005 war eine Glättung der Finanzbedarfe möglich, vgl. Färber/Wieland/Wolff u.a. (April 2012a), S. 15. Auch die Pflichtaufgaben des übertragenen Wirkungskreises gehören zu den Gesamtbedarfen der Kommunen und fließen auch entsprechend in diese ein. Gemäß der dualistischen Aufgabenwahrnehmung geschieht dies jedoch im Rahmen des Mehrbelastungsausgleichs getrennt von den nachfolgend betrachteten Pflichtaufgaben des eigenen Wirkungskreises. Der Fokus liegt also zunächst bei den Aufgaben des eigenen Wirkungskreises, da diese direkt infolge der Thüringer Urteils bedarfsgerecht ermittelt werden mussten, was aber auf die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises bereits zutraf, vgl. Thüringer Innenministerium (2007), S. 13. Erst im vierten Schritt werden die Bedarfe aus den Pflichtaufgaben des übertragenen Wirkungskreises in die angemessene Finanzausstattung überführt.

⁵⁵⁹ Dies waren Prognosen zu Änderungen im Bestand und Umfang der kommunalen Aufgaben, eine Kassendurchsicht bei den Kommunen, die Entwicklung der Demographie, die Entwicklung von Sach- und Personalkosten sowie die allgemeine Entwicklung der Verbraucherpreise. Sofern sich einer der Parameter veränderte, dann erfolgte mit Hilfe der Revisionsklausel aus dem Gesetzesentwurf (§ 3 Abs. 3 ThürFAG) eine Anpassung, womit auch nach 2009 eine angemessene kommunale Finanzausstattung gesichert werden konnte. Vgl. Thüringer Innenministerium (2007), S. 15, 18, 20.

⁵⁶⁰ Vgl. Wohltmann (2009), S. 350, Thüringer Landtag (2007), S. 27. Der Thüringer Verfassungsgerichtshof begründete in seinem Urteil vom 21. Juni 2005, dass die Kommunen den Finanzbedarf, der aus ihrem kommunalen Selbstverwaltungsrecht resultiert, zunächst mit eigenen Einnahmen decken müssen. Wenn sich ihre gesetzlichen und organisatorischen Möglichkeiten für Aufgaben des eigenen Wirkungskreises ausgeschöpft haben, muss das Land – im Rahmen der eigenen finanziellen Leistungskraft – finanzielle Mittel gewähren. Vgl. Thüringer Innenministerium (2007), S. 23.

⁵⁶¹ Vgl. Thüringer Landtag (2007), S. 27.

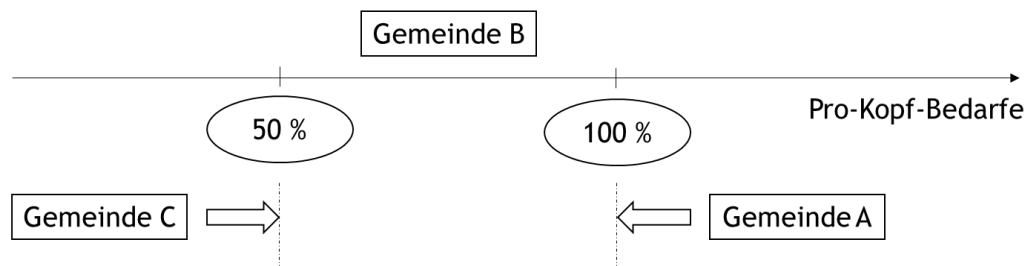
⁵⁶² Vgl. Wohltmann (2009), S. 350.

⁵⁶³ Vgl. zur Prognosemethodik Färber/Wieland/Wolff u.a. (April 2012a), S. 18-20.

⁵⁶⁴ Vgl. ebenda, S. 19.

⁵⁶⁵ Vgl. Wohltmann (2009), S. 350.

Abbildung 89: Korridorbildung im Bedarfsmodell Thüringens



Quelle: Eigene Darstellung nach Thüringer Innenministerium (2007), S. 14.

Für die diesbezüglich von der kommunalen Ebene gemeldeten (in **Pro-Kopf-Werte** umgerechneten) Bedarfe, die nach Aufgabenbereichen sowie kommunalen Größenklassen aufgeteilt wurden, erfolgte die Bildung von Durchschnittswerten.⁵⁶⁶ Der Korridor wurde im Bereich von 50 % bis 100 % der durchschnittlichen Werte aufgespannt. Abbildung 89 ist zu entnehmen, dass eine Anhebung des gemeldeten Pro-Kopf-Bedarfswerts von Gemeinde C auf 50 % des Durchschnitts erfolgt wäre, da diese über unterdurchschnittlich hohe Pro-Kopf-Bedarfe verfügen würde. Gemeinde A würde hingegen einen zu hohen Bedarfswert pro Kopf aufweisen, der entsprechend dem Verfahren auf 100 % reduziert (bzw. gekappt) werden würde. Gemeinde B befände sich genau im Korridor, weshalb eine Anpassung ihrer Pro-Kopf-Bedarfe nicht notwendig wäre. Diese Anpassungen bedeuten, dass alle überdurchschnittlichen Zuschussbedarfe nicht als bedarfsbegründend anerkannt werden und alle unterdurchschnittlichen Zuschussbedarfe (<50 % des Durchschnitts) auf die Hälfte des Durchschnitts angehoben werden. Der Umfang der Kappungen belief sich auf fast 15 % des verbleibenden, ungedeckten Finanzbedarfs aus Pflichtaufgaben des eigenen Wirkungskreises (vgl. Tabelle 13).⁵⁶⁷

Zusätzlich zur Korridorbereinigung für die Pflichtaufgaben des eigenen Wirkungskreises erfolgte in einem dritten Schritt die Einbeziehung der **freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben** in die Berechnung der angemessenen Finanzausstattung. Kommunen sollten Ausgaben, die im Rahmen der Erfüllung ihrer freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben entstehen, zunächst selbst decken. Sofern bei den entsprechenden Kommunen nicht mehr die Möglichkeit dazu bestand, mussten zuerst finanzielle Mittel *unabhängig von der Leistungskraft des Landes* für freiwillige Aufgaben bereitgestellt werden, damit die Untergrenze der kommunalen Finanzausstattung erreicht wurde.⁵⁶⁸

Der Gesetzgeber legte fest, dass 3 % (bzw. 135 Mio. EUR) der durchschnittlichen kommunalen Gesamtausgaben von 2003 bis 2005 dem bis zu diesem Schritt ermittelten Mindestfinanzbedarf der Kommunen für die Erfüllung freiwilliger Aufgaben hinzuzurechnen sind.⁵⁶⁹ Weitere fiktive eigene **Einnahmen**, die den Kommunen im Rahmen der Erledigung von freiwilligen Aufgaben entstehen könnten, wurden vom Gesetzgeber nicht angerechnet.⁵⁷⁰

Neben den zusätzlichen finanziellen Mitteln zur kommunalen Mindestfinanzausstattung wurde den Kommunen vom Land weiterer Spielraum, der sog. Angemessenheitszuschlag⁵⁷¹, eingeräumt. Bei diesen Mitteln, die *abhängig von der Leistungskraft des Landes* zur Verfügung gestellt werden sollten,

⁵⁶⁶ Hier muss angemerkt werden, dass weder im Gesetzesentwurf für das Thüringer Finanzausgleichsgesetz noch im Sonderheft des THÜRINGER INNENMINISTERIUMS von Pro-Kopf-Werten für die Bedarfe bei der Korridorbereinigung geschrieben wird. Erst im Gutachten von FÄRBER von 2012 werden ausdrücklich Pro-Kopf-Werte erwähnt. Die Umrechnung in Pro-Kopf-Daten erwies sich als schwierig, da sich nicht alle Kommunen an der landesweiten Erhebung beteiligten. Deshalb wurde eine Hochrechnung auf die tatsächliche Einwohnerzahl mittels der amtlichen Statistik - auf Größenklassen bezogen - initiiert (vgl. Färber/Wieland/Wolff u.a. (April 2012a), S. 15.). Während FÄRBER und WOHLTMANN ausdrücklich auf die *Bedarfe* abstellen, schreibt das THÜRINGER INNENMINISTERIUM, dass die *Ausgaben* korridorbereinigt werden. WOHLTMANN beschreibt allerdings genau, dass die Einnahmen von den Ausgaben im Vorfeld der Korridorbereinigung abgezogen werden, was der Definition von Bedarfen entspricht. Deshalb wird davon ausgegangen, dass die kommunalen (Pro-Kopf-)Bedarfe um Ausreißer bereinigt werden. Vgl. Färber/Wieland/Wolff u.a. (April 2012a), S. 15; Wohltmann (2009), S. 350 und Thüringer Innenministerium (2007), S. 14.

⁵⁶⁷ Vgl. Wohltmann (2009), S. 350.

⁵⁶⁸ Vgl. Thüringer Landtag (2007), S. 29.

⁵⁶⁹ Vgl. ebenda, S. 30.

⁵⁷⁰ Vgl. ebenda.

⁵⁷¹ Vgl. Thüringer Innenministerium (2007), S. 10.

wurde von einer **Verteilungssymmetrie** ausgegangen.⁵⁷² Dieser Symmetrie zufolge sollten die verfügbaren Mittel sowohl bei schlechter als auch bei einer durchschnittlichen oder positiven Wirtschaftslage zwischen Land und Kommunen in vertikaler Hinsicht aufgeteilt werden. Somit wirkt eine sog. dynamische Komponente, indem die Landesleistungskraft die kommunalen Ansprüche eingrenzt, aber die finanzielle Ausstattung der Kommunalebene in wirtschaftlichen Aufschwungsphasen steigt.⁵⁷³

Den Angaben im Gesetzesentwurf entsprechend waren nochmals 135 Mio. EUR (bezogen auf die gesamten kommunalen Ausgaben also nochmals 3 %) für freiwillige Leistungen des Landes an die Kommunen vorgesehen. Diese waren abhängig von der Leistungskraft des Landes zu leisten.⁵⁷⁴

Im Ergebnis stehen insgesamt 270 Mio. EUR, die, gemessen an den durchschnittlichen kommunalen Gesamtausgaben von 2003 bis 2005, einen Anteil von 6 % und damit eine sog. freie Spitze darstellen.⁵⁷⁵ Laut dem Verfassungsrecht ist dieser Anteil insofern gerechtfertigt, als dass die Kommunen den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung gestaltend wahrnehmen können.⁵⁷⁶

Im vierten Schritt wurden die in den vorherigen Schritten noch nicht berücksichtigten Bedarfe, die einer gesonderten Ausgleichssystematik zugeführt worden waren, hinzuaddiert. Dies sind im Einzelnen die im ersten Schritt abgezogenen Bedarfe für SGB II, SGB XII, Kindertagesstätten sowie Abfälle und Abwasser.⁵⁷⁷ Überdies kommen die mittels einer eigenen Korridorbildung bereinigten Bedarfe für Pflichtaufgaben aus dem *übertragenen Wirkungskreis* hinzu.⁵⁷⁸

Abschließend wurden im fünften Schritt eigene, **anrechenbare kommunale Einnahmen bzw. Einnahmepotenziale** herangezogen und einer Angemessenheitsbewertung unterzogen. Dabei kann nach der Einnahmeautonomie differenziert werden:

- Für solche Einnahmen, bei denen die Kommunen keinen unmittelbaren Einfluss haben (z. B. Gemeinschaftsteuern und Grunderwerbsteuer), sollte der Ist-Betrag veranschlagt werden.⁵⁷⁹
- Einnahmen, die die Kommunen durch Hebesatzpolitik anpassen können (Grundsteuern A und B sowie Gewerbesteuer), sollte nur normiert zur Finanzkraftermittlung angesetzt werden. Im Bereich dieser Realsteuern haben die Kommunen Anreize, eigene Steuerquellen mittels Hebesatzveränderungen mehr oder weniger zur Aufgabenfinanzierung zu nutzen.⁵⁸⁰

Wenn Kommunen bei der Aufgabenerfüllung bereits Einnahmen (also Gebühren und Beiträge) beziehen konnten, dann trat bereits bei der Erhebung der Daten ein bedarfsmindernder Effekt in Kraft.⁵⁸¹

Bezüglich der Grundsteuern und der Gewerbesteuern wurden für alle Gemeinden einheitliche, *fiktive Hebesätze* angesetzt. Diese bilden nicht die in Wirklichkeit realisierten Steuereinnahmen ab, sondern vielmehr die (höheren) Einnahmepotenziale. Daraus folgt, dass die potenzielle Steuerkraft die tatsächliche Steuerkraft übersteigt. Das heißt, es bestanden ungenutzte Einnahmepotenziale der Thüringer Kommunen.

⁵⁷² Vgl. Thüringer Landtag (2007), S. 23, 32. Diesem Ansatz zufolge genügt es nicht, die Kommunen mit einer Mindestausstattung zu versehen und weitere finanzielle Mittel auf der Landesebene zu belassen. Vgl. Färber/Wieland/Wolff u.a. (April 2012a), S. 11.

⁵⁷³ Vgl. Färber/Wieland/Wolff u.a. (April 2012a), S. 11; vgl. auch Thüringer Landtag (2007), S. 32.

⁵⁷⁴ Vgl. Thüringer Landtag (2007), S. 32.

⁵⁷⁵ Vgl. ebenda.

⁵⁷⁶ Vgl. Thüringer Innenministerium (2007), S. 14, Thüringer Landtag (2007), S. 30.

⁵⁷⁷ Vgl. Wohltmann (2009), S. 352.

⁵⁷⁸ Diese Aussage steht nicht explizit in WOHLTMANN'S Text. Die Bedarfe des übertragenen Wirkungskreises müssen aber mit den ermittelten Bedarfen des eigenen Wirkungskreises addiert werden, weil beide Blöcke Teil der angemessenen Finanzausstattung der Kommunen sind.

⁵⁷⁹ Vgl. Färber/Wieland/Wolff u.a. (April 2012a), S. 21.

⁵⁸⁰ Vgl. ebenda.

⁵⁸¹ Vgl. ebenda, S. 23.

Das THÜRINGER INNENMINISTERIUM legt hierbei ausdrücklichen Wert darauf, dass kein Zwang für die Kommunen zur Erhöhung ihrer Hebesätze bestehe.⁵⁸² Vielmehr diene die Gegenrechnung lediglich als Kalkulationsgrundlage, um die angemessene Finanzausstattung korrekt berechnen zu können.⁵⁸³ Letztlich ist aber trotzdem davon auszugehen, dass bei insgesamt höheren, durchschnittlichen kommunalen Hebesätzen auch geringere Bedarfsgegenrechnungen erfolgen würden. Abschließend umfasst Tabelle 13 das numerische Ergebnis der angemessenen Finanzausstattung der Thüringer Kommunen für das Jahr 2008.

Tabelle 13: Numerische Verdeutlichung der angemessenen Finanzausstattung im Thüringer Bedarfsmodell für das Jahr 2008

Beschreibung	Finanzielles Volumen
Berechnete, ursprüngliche Ausgaben (Pflichtaufgaben des eigenen Wirkungskreises)	4 Mrd. EUR
Abzug kommunaler Einnahmen	- 753 Mio. EUR
Verbleibende Summe	rd. 3,25 Mrd. EUR
Aufgabenabzug: SGB II, SGB XII, Kindertagesstätten, Abwasser und Abfall	- 805 Mio. EUR
Verbleibender, ungedeckter Finanzbedarf aus Pflichtaufgaben des eigenen Wirkungskreises	2,445 Mrd. EUR
Korridorbereinigung	- 369,5 Mio. EUR
Verbleibende Summe	2,0755 Mrd. EUR
Einbeziehung freiwilliger Aufgaben	+ 270 Mio. EUR
Verbleibende Summe	2,3455 Mrd. EUR
Diverse Korrekturen durch Mehrbedarfe und Steuermehreinnahmen	+ 133,5 Mio. EUR
Angemessene Finanzausstattung	2,479 Mrd. EUR

Quelle: Eigene Berechnungen, Daten: Wohltmann (2009), S. 350-352, Thüringer Landtag (2007), S. 57.

Das Thüringer Bedarfsmodell stellt zusammenfassend das erste Kommunale Finanzausgleichssystem dar, in welchem nicht die Landeseinnahmen (Verbundquote und GMG), sondern ausschließlich die kommunalen Zuschussbeträge zur Bestimmung der Finanzausgleichsmasse herangezogen werden. Dementsprechend hat das Modell den Charakter eines Prototyps und weist auch entsprechende Schwächen auf.

- So ist anzumerken, dass zur Berechnung der kommunalen Zuschussbeträge keine Daten aus der amtlichen Statistik erhoben wurden, sondern Daten zum Einnahme- und Ausgabeverhalten direkt von den Kommunen abgefragt wurden. Die Verwendung von Daten aus der kommunalen Jahresrechnungsstatistik stellt in dem Zusammenhang eine aus qualitativer Sicht bessere Variante dar.
- Das Korridormodell mutet recht restriktiv an (vgl. auch Abschnitt 0), da es aufgrund der ungleichen Abschneidegrenzen ein erhebliches Volumen aus dem Kommunalen Finanzausgleich herausdefiniert: So werden alle überdurchschnittlichen Zuschussbedarfe nicht als bedarfsbegründend anerkannt und auf 100 % der durchschnittlichen Pro-Kopf-Zuschussbedarfe reduziert und alle unterdurchschnittlichen Zuschussbedarfe (<50 % des Durchschnitts) auf die Hälfte des

⁵⁸² Die fiktiven Hebesätze, mit Hilfe derer die Schlüsselzuweisungen im horizontalen Kommunalen Finanzausgleich berechnet werden, wurden nicht erhöht. „Nur eine Einführung höherer fiktiver Hebesätze bei der **Verteilung** [auf die Kommunen im Rahmen des horizontalen Finanzausgleichs] hätte das Resultat, dass sich wegen der erhöhten Steuerkraftmesszahl bei gleichbleibender Bedarfsmesszahl die Zuweisung verringert.“ (Thüringer Innenministerium (2007), S. 18.)

⁵⁸³ Vgl. ebenda, S. 16.

Durchschnitts angehoben. Da die meisten Kommunen jedoch überdurchschnittliche Zuschussbedarfe je Einwohner aufweisen, wird letztlich deutlich weniger als der Durchschnitt der Zuschussbedarfe pro Einwohner anerkannt.

- Die Ausgaben für freiwillige Aufgaben werden mit einem pauschal festgelegten Prozentsatz determiniert: Dabei wird von einer freien Spitze von 6 % der kommunalen Ausgaben festgelegt, die insgesamt anerkannt wird. Problematisch ist dabei, dass nicht auf Unterschiede in der Aufgabenerbringung innerhalb der kommunalen Einheiten geachtet wird. Nicht jede Kommune weist einen Ausgabenanteil von 6 % für freiwillige Aufgaben auf. Dies hätte z. B. mittels der Nutzung der amtlichen Statistik mit Unterteilung aller Aufgabenbereiche besser gelöst werden können.

Nachdem das Bedarfsverfahren als vertikales Finanzausgleichsmodell zur Bestimmung der kommunalen Finanzausgleichsmasse in Thüringen novelliert wurde, blieben die gesamten Landeszuweisungen an die Kommunen in dem Zeitraum von **2010-2012** relativ konstant (Veränderungsrate: -7 %). Jedoch muss im angegebenen Zeitraum eine deutliche Senkung des Anteils der Schlüsselmasse in der Finanzausgleichsmasse konstatiert werden (-18 %). Hingegen erhöhten sich zugleich die zweckgebundenen Anteile an Leistungen im Kommunalen Finanzausgleich (+12 %). Demnach ist eine deutliche Verschiebung frei verfügbarer Zuweisungen aus der Schlüsselmasse in den Topf der zweckgebundenen Zuweisungen und damit eine Stärkung der „Goldenen Zügel“ des Landes in Bezug auf die kommunale Aufgabenerfüllung feststellbar. Dies könnte daraus resultieren, dass die Ergebnisse des Bedarfsmodells in den Jahren nach 2008 die oben angesprochene Senkung der Finanzausgleichsmasse bewirkten, die das Land mittels Sondertöpfen aufzufangen versuchte. In der Gesamtschau führte die Entwicklung der Finanzausgleichsmasse dazu, dass das Thüringer Bedarfsmodell im Jahr 2013 umfassend reformiert werden musste.

2.6.2.2 ZUM NEUEN THÜRINGER PARTNERSCHAFTSMODELL AB 2013

Mit der erneuten Reform des Thüringer Finanzausgleichs im Jahr 2013 wurde das sog. Thüringer Partnerschaftsmodell geschaffen, im Zuge dessen die Landeszuweisungen im Rahmen des Finanzausgleichsgesetzes regelgebunden ermittelt werden. Demnach wird die Finanzausgleichsmasse künftig so bestimmt, dass

„(...) diese eine gleichmäßige Entwicklung der Gesamteinnahmen der Thüringer Kommunen aus Steuern (Realsteuern abzüglich Gewerbesteuerumlage, Gemeindeanteile an Einkommen- und Umsatzsteuer sowie sonstige Steuern und steuerähnliche Einnahmen) sowie den Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich einerseits und der Einnahmen des Landes aus allgemeinen Deckungsmitteln, abzüglich der den Kommunen zufließenden Finanzmasse im kommunalen Finanzausgleich, anderseits sicherstellt.“⁵⁸⁴

Somit erfolgt die Fortschreibung der Dotation der Finanzausgleichsmasse mit Hilfe eines vertikalen Gleichmäßigkeitsgrundsatzes.⁵⁸⁵ Die Ausgaben der Kommunen werden weiterhin formal bevorzugt, da sie unabhängig von der Leistungskraft des Landes zu finanzieren sind.⁵⁸⁶ Die Bedarfsmessung der finanziellen Mindestausstattung sowie der angemessenen Finanzausstattung der Kommunen findet nur noch in einem Fünf-Jahres-Rhythmus im Rahmen einer großen Revision statt.⁵⁸⁷

Auch die Datengrundlage für die aufgabengerechte Bedarfsbestimmung wurde erneuert: Im Ausgleichsjahr 2013 wird mittels der aktuellsten kommunalen Rechnungsstatistik für das Jahr 2010 eine

⁵⁸⁴ Thüringer Landtag (2012b), S. 2.

⁵⁸⁵ Vgl. Thüringer Landtag (2012b), S. 2, Thüringer Landtag (2012a), S. 23. Gemäß dem Thüringer Partnerschaftsgrundsatz beträgt der kommunale Anteil 36,47 % an der Summe der Finanzmasse von Land und Kommunen, vgl. ebenda, S. 61.

⁵⁸⁶ Vgl. Thüringer Landtag (2012a), S. 23.

⁵⁸⁷ Vgl. ebenda, S. 96.

„objektive, neuere und amtlich geprüfte Grundlage“⁵⁸⁸ zur Verfügung gestellt. Damit ist es nun möglich, alle Einnahmen und Ausgaben der Kommunen zu erfassen.⁵⁸⁹ Dabei werden Zuschussbedarfe für die Aufgabenbereiche, die sich aus den (kamerale) Einzelplänen 0 bis 8 der Rechnungsstatistik ergeben, ermittelt. Deren Fortschreibung erfolgt anhand einer zahlenmäßigen und einer Preiskomponente für das Jahr 2013.⁵⁹⁰

Anhand der Aufgabenbereiche wurde ein Aufgabenkatalog ausgearbeitet, in dem – wie im alten Bedarfsmodell – nach Pflichtigkeit unterschieden wird. Dazu zählen die Bereiche der übertragenen Aufgaben, Pflichtaufgaben, freiwillige Aufgaben sowie Gemeinkosten.⁵⁹¹ Eine weitere wichtige Neuerung besteht in dem Wegfall der Korridorbereinigung bei den pflichtigen Aufgaben des eigenen Wirkungskreises. Sowohl für Pflichtaufgaben des eigenen als auch des übertragenen Wirkungskreises werden stattdessen volle Zuschussbedarfe anerkannt.⁵⁹² Bezüglich der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben sieht das Land eine Deckung der gesamten freiwilligen Leistungen i. H. v. 60 % vor.⁵⁹³

Den errechneten Zuschussbedarfen werden zunächst die eigenen kommunalen Einnahmen aus Steuern (kameraler Einzelplan 9, Unterabschnitt 90) in voller Höhe gegengerechnet.⁵⁹⁴ Wegen der, im Vergleich zum Durchschnitt aller Flächenländer, unterdurchschnittlichen Realsteuerhebesätze werden zudem weiterhin fiktive Steuermehreinnahmen angesetzt, die aber deutlich geringer sind, als noch im Jahr 2012.⁵⁹⁵ Der Grund dafür besteht darin, dass die (Steuer-)Mehreinnahmen nicht mehr vollständig von der angemessenen Finanzausstattung abgezogen werden. Dadurch besteht für die Kommunen ein höherer Anreiz, eigene Steuereinnahmen (beispielsweise mittels Hebesatzerhöhungen) zu steigern.⁵⁹⁶ Abschließend wird geprüft, ob die generierte Finanzausstattung höher ist als die aus dem Verfassungsrecht geforderte Mindestausstattung. Auf Basis der geschaffenen Datengrundlage wird dafür ein Benchmarking im Land vorgenommen.⁵⁹⁷

Mit Blick auf die Effekte für die nachfolgenden Jahre ab 2013 zeigt sich, dass die Gesamtzuweisungen des Landes an die Kommunen nicht mehr gesunken sind. Im Jahr 2015 liegen sie bei 1.161 Euro je Einwohner. Im Vergleich zu den anderen Ländern liegt allerdings **ausschließlich** in Thüringen eine negative Veränderungsrate der Landeszuweisungen pro Einwohner von 2010 bis 2015 vor (-4 %). Nachdem die FAG-Masse in den Jahren 2011-2013 deutlich gesunken ist (von 1.047 auf 848 Euro/Einw.), beträgt sie im Jahr 2015 immerhin wieder 860 Euro pro Kopf und zeigt leicht steigende Tendenzen. Darüber hinaus wurde der Anteil der Schlüsselmasse an der FAG-Masse im Jahr 2013 deutlich erhöht: Während die Schlüsselzuweisungen 2012 nur 394 Euro pro Kopf betrugen, stiegen sie 2013 auf 603 Euro je Einwohner und liegen im Jahr 2015 bei 610 Euro pro Einwohner. Bezüglich der Zweckzuweisungen in der FAG-Masse ist im Gegensatz zur Entwicklung der Schlüsselmasse ein deutlicher Rückgang erkennbar: Lagen diese im Jahr 2012 noch bei 563 Euro pro Einwohner, sanken sie 2013 auf 245 Euro je Kopf. Aktuell beträgt der Pro-Kopf-Wert 250 Euro je Einwohner. Demzufolge konnten mit dem Thüringer Partnerschaftsmodell die negativen Auswirkungen des Thüringer Bedarfsmodells mit Blick auf die Entwicklungen der Zuweisungen innerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs zu großen Teilen aufgefangen werden.

⁵⁸⁸ Ebenda, S. 18.

⁵⁸⁹ Im alten Bedarfsmodell konnten nur 80 % der Thüringer Kommunen erfasst werden. Für die restlichen 20 % wurde eine Schätzung anhand des von den Kommunen übersendeten Datenmaterials durchgeführt. Diese Unsicherheiten werden nun mit der kommunalen Rechnungsstatistik vermieden, vgl. ebenda, S. 18, 21.

⁵⁹⁰ Vgl. ebenda, S. 24.

⁵⁹¹ Vgl. ebenda, S. 22. „Die Gemeinkosten werden dem pflichtigen Teil der Aufgaben anhand der Zuschussbedarfsrelationen für Pflichtaufgaben, den Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis sowie den freiwilligen Leistungen zugeordnet.“ (Ebenda, S. 43.)

⁵⁹² Vgl. dazu die Auflistungen ebenda, S. 25-49.

⁵⁹³ Anders ausgedrückt werden freiwillige Leistungen i. H. v. 6 % der Zuschussbedarfe des Verwaltungshaushalts anerkannt. Vgl. ebenda, S. 53.

⁵⁹⁴ Vgl. ebenda.

⁵⁹⁵ Vgl. ebenda, S. 55-57.

⁵⁹⁶ Vgl. ebenda, S. 55.

⁵⁹⁷ Vgl. ebenda, S. 63-66.

2.6.3 SACHSEN-ANHALT

2.6.3.1 ZUM ALTEN BEDARFSMODELL

Das Urteil des THÜRINGER VERFASSUNGSGERICHTSHOFS vom 21. Juni 2005 übte nicht nur im eigenen Land, sondern auch in Sachsen-Anhalt einen wesentlichen Einfluss aus. Dort wurde das Verbundquotenmodell auf Grundlage des neuen Finanzausgleichsgesetzes vom 16. Dezember 2009 ebenfalls abgeschafft und auf ein aufgabenorientiertes Kommunales Finanzausgleichsmodell umgestellt.⁵⁹⁸ Im Rahmen beider Modelle in Sachsen-Anhalt wird keine Korridorbereinigung vorgenommen. Gemäß Art. 88 Abs. 1 Verf LSA besteht die Pflicht des Landes zur Gewährung einer angemessenen Finanzausstattung für die Kommunen. Zusätzlich soll ein finanzieller Spielraum für freiwillige Aufgaben zur Verfügung stehen.⁵⁹⁹

Zur Bedarfsberechnung wurde auf die kommunalen Jahresrechnungsstatistiken der Jahre 2008 und 2009 auf dem Gebietsstand des 1. Januar 2011 zurückgegriffen. Des Weiteren flossen Daten aus der Kassenstatistik 2010 in die Berechnungen ein. Dadurch konnte zur Bedarfsermittlung für das Jahr 2012 auf eine Prognose verzichtet werden.⁶⁰⁰ Für das Jahr 2013 war allerdings eine Prognose erforderlich, in welche die Steuer-, Preis- und Bevölkerungsentwicklung einbezogen wurden.

Im ersten Schritt wurde das Ausgabeverhalten und die Einnahmesituation der kommunalen Ebene dargestellt.⁶⁰¹ Dem Grundsatz einer angemessenen finanziellen Ausstattung der Kommunen folgend, wurden acht nach Aufgabenbereichen getrennte Bedarfsdateien aus den Jahresrechnungsstatistiken gebildet. Diese wurden um das Kassenergebnis von 2010 ergänzt, das als Summe unter Verwendung eines anteiligen Durchschnitts der Jahre 2008 und 2009 auf die verschiedenen Aufgabenbereiche aufgeteilt wurde.⁶⁰² Anschließend erfolgte eine Zusammenfassung jener *Ausgaben* der Kommunen, die den kammalen Einzelplänen 0 bis 8 nicht zugeordnet werden konnten. Mit diesen Daten wurde der Einzelplan 9 (Allgemeine Finanzwirtschaft) erstellt. Im Zuge der Bedarfsberechnung wurden die Salden aus Einzelplan 9 entsprechend dem Verhältnis der Salden aus den Aufgabenbereichen der anderen Einzelpläne zueinander aufgeteilt. Die Ergebnisse wurden in Bedarfstabellen überführt.⁶⁰³ In Bezug auf die *Einnahmen* der Kommunen erfolgte im Einzelplan 9 keine Berücksichtigung der Zuweisungen nach dem SGB II. Diese wurden stattdessen direkt ihrem Aufgabenbereich zugeordnet. Darüber hinaus wurden örtliche Aufwands- und Verbrauchsteuern einnahmeseitig nicht berücksichtigt. Im Gegensatz zu den Schlüsselzuweisungen wurden Bedarfszuweisungen bedarfsmindernd angesetzt.⁶⁰⁴

Im zweiten Schritt folgte die Auflistung der Ausgaben und Einnahmen der Kommunalebene nach Aufgabenbereichen. Dabei wurde zum einen in vier kommunale Gebietskörperschaftsgruppen untergliedert: Dies waren elf Landkreise, drei kreisfreie Städte sowie kreisangehörige Gemeinden und Städte⁶⁰⁵ einschließlich der Verbandsgemeinden. Zum anderen wurde mit Hilfe von Quoten zwischen Aufgaben des eigenen und des übertragenen Wirkungskreises differenziert.⁶⁰⁶

Im dritten Schritt wurden Aufgaben (sowie in deren Folge getätigte Ausgaben und Einnahmen), welche nicht quotierbar waren, den Kategorien der Hauptverwaltung, der Finanzverwaltung, Einrichtungen für die gesamte Verwaltung sowie Hilfsbetrieben der Verwaltung zugeordnet. Aus der Aufgabendiffe-

⁵⁹⁸ Vgl. Landtag von Sachsen-Anhalt (2011), S. 9.

⁵⁹⁹ Dies ist die gleiche Auffassung wie beim alten Thüringer Bedarfsmodell, vgl. ebenda, S. 14.

⁶⁰⁰ Vgl. ebenda.

⁶⁰¹ Vgl. ebenda.

⁶⁰² Außerdem waren weitere, kleinere Anpassungen aufgrund der doppelten Haushalte notwendig. Vgl. ebenda, S. 15.

⁶⁰³ Vgl. ebenda.

⁶⁰⁴ Vgl. ebenda, S. 22.

⁶⁰⁵ Diese wurden nach Größenklassen in weniger bzw. mehr als 20.000 Einwohner unterteilt. Dabei wurde die Einteilung auf Basis der Einwohnerzahlen vom 30. Juni 2010 mit dem Gebietsstand des 1. Januar 2011 vorgenommen. Vgl. Landtag von Sachsen-Anhalt (2011), S. 16.

⁶⁰⁶ Der eigene Wirkungskreis setzt sich, wie in Thüringen, sowohl aus pflichtigen als auch den freiwilligen Aufgaben zusammen. Vgl. ebenda.

renzierung nach Wirkungskreisen ergab sich folgendes Ergebnis: Im Landesdurchschnitt lag die Wahrnehmung von Aufgaben zu 78,1 % im eigenen und zu 9,9 % im übertragenen Wirkungskreis. Daraus folgt, dass der Anteil freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben am gesamten Ausgabeverhalten 12,0 % beträgt. Diese werden von den gebildeten kommunalen Gruppen aber in unterschiedlichem Maß erfüllt.

In einem vierten Schritt wurden bezüglich der (freiwilligen und pflichtigen) Aufgabenfinanzierung im *eigenen Wirkungskreis* die kommunalen Steuereinnahmen (ohne örtliche Aufwands- und Verbrauchsteuern) einbezogen und den Ausgaben gegengerechnet. Die Begründung dafür liegt darin, dass Steuern als allgemeine Deckungsmittel des Verwaltungshaushalts zu beschaffen sind, wenn sonstige Einnahmen nicht genügen, um die finanziellen Bedarfe zu decken.⁶⁰⁷

Für die Wahrnehmung von Pflichtaufgaben des *übertragenen Wirkungskreises* wurde den Kommunen eine **Auftragskostenerstattung** im Sinne eines Mehrbelastungsausgleichs gewährt. Diese war zum einen unabhängig von der finanziellen Leistungskraft des Landes und zum anderen unabhängig von der Steuer- bzw. Umlagekraft der kommunalen Einheiten. Die Berechnung der Höhe der Auftragskostenerstattung basierte auf dem ermittelten Aufgabenbestand, dem durchschnittlichen Ausgabeverhalten und den direkt anrechenbaren Einnahmen (Verwaltungsgebühren) sowie dem anteiligen Saldo aus Einzelplan 9.⁶⁰⁸

Infolge des Ausgabeverhaltens, den direkt zuordenbaren Einnahmen sowie der Auflösung des Einzelplans 9 aus dem Durchschnitt von 2008, 2009 und 2010⁶⁰⁹ ergab sich eine Unterdeckung. Diese entsprach dem angemessenen finanziellen Bedarf des Jahres 2012 i. H. v. 1,34 Mrd. Euro.⁶¹⁰ Dazu wird in Tabelle 14 eine Aufschlüsselung dargestellt. Die Gegenrechnung der kommunalen Steuereinnahmen im eigenen Wirkungskreis (bei pflichtigen und freiwilligen Aufgaben) bedingte eine Verringerung deren prozentualer Anteile an der angemessenen Finanzausstattung. Die Summe, die für freiwillige Aufgaben zur Verfügung steht, lag nur noch bei 8,4 % statt 12,0 %, jene für die pflichtigen Aufgaben des eigenen Wirkungskreises liegt bei 67,5 % statt 78,1 %.

Im Vergleich zum Bedarfsverfahren im Freistaat Thüringen erfolgt im Bedarfsmodell Sachsen-Anhalts keine Korridorbildung bezüglich kommunaler Zuschussbedarfe je Einwohner. Es werden faktisch alle Ausgaben **aus dem Verwaltungshaushalt** (auch für freiwillige kommunale Aufgaben) anerkannt. Dagegen werden Ausgaben aus dem Vermögenshaushalt (wie beispielsweise investive Ausgaben) nicht als bedarfsbegründend angesehen. Im Gegenteil: So wird unterstellt, dass „größere Mittelzuflüsse [...] [z. B. Verkauf eines städtischen Krankenhauses] [...] das Bild des tatsächlichen Finanzbedarfs der Kommunen erheblich verzerren.“⁶¹¹

⁶⁰⁷ Vgl. ebenda, S. 17.

⁶⁰⁸ Vgl. ebenda, S. 27.

⁶⁰⁹ Das Jahr 2010 wurde auf Grundlage der Kassenstatistik einbezogen.

⁶¹⁰ Vgl. ebenda, S. 17.

⁶¹¹ Landtag von Sachsen-Anhalt (2011), S. 17.

Tabelle 14: Finanzausgleichsmasse Sachsen-Anhalts im Jahr 2012

	Land		davon					
			Landkreise		Kreisfreie Städte		kreisangehörige Gemeinden	
	absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%
Übertragener Wirkungskreis	322.673.556	24,0%	142.026.194	29,1%	94.211.730	26,0%	86.435.632	17,5%
Eigener Wirkungskreis	907.039.253	67,5%	321.811.773	66,0%	232.322.510	64,2%	352.904.970	71,5%
Freiwillige Aufgaben	113.498.109	8,4%	24.084.666	4,9%	35.403.678	9,8%	54.009.765	10,9%
Summe	1.343.210.918		487.922.632		361.937.919		493.350.367	

Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Landtag von Sachsen-Anhalt (2011), S. 18.

Zum Zwecke der Fortschreibung für das Jahr 2013 wurde die bisherige Datenbasis durch eine Prognose für das Jahr 2011 ergänzt. Diese enthielt drei Faktoren: Zum einen war dies die erwartete Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen und zum anderen die Bevölkerungs- und die Preisentwicklung.

- Die Preissteigerung wird - wie im Thüringer Bedarfsmodell - mittels einer durchschnittlichen Teuerungsrate abgebildet. Dabei wurde in den Jahren 2008 bis 2010 eine durchschnittliche jährliche Teuerung von 1,4 % festgestellt, mit welcher der für 2012 ermittelte finanzielle Bedarf jeder Körperschaftsgruppe fortgeschrieben wurde.⁶¹²
- Die Entwicklung der Bevölkerung wurde auf Grundlage der 5. Bevölkerungsprognose für 2011 dargestellt. Dabei wurde zwischen den Körperschaftsgruppen differenziert. Bei allen Gruppen wurde eine schrumpfende Bevölkerung ermittelt.⁶¹³ Diese setzt sich auch in sinkenden Ausgabebedarfen um. Hierbei ist die Frage, wie die damit einhergehenden Kostenremanenzen behandelt werden sollten.
- Bezüglich der Entwicklung der Steuereinnahmen wurden den Landkreisen zusätzlich 40 % von den Steuermindereinnahmen der kreisangehörigen Gemeinden zugeordnet. Schließlich wurden die absoluten Beträge von den finanziellen Bedarfen aus dem Jahr 2012 abgezogen.

2.6.3.2 ZUM REFORMIERTEN BEDARFSMODELL MIT LÄNDERVERGLEICH

2.6.3.2.1 DURCHFÜHRUNG EINES LÄNDERVERGLEICHS

Im Gutachten von DEUBEL aus dem Jahr 2012 wurde zur Weiterentwicklung des Kommunalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt ein Ländervergleich vorgeschlagen. Als Vergleichsländer wurden die steuerschwachen westdeutschen Länder Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, und Schleswig-Holstein sowie die ostdeutschen Länder Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen genutzt. Hier zeigt sich wiederum der Charakter der relativen Bedarfsmessung.

Die zum Vergleich verwendete Finanzkennzahl ist der nach DEUBEL definierte *Zuschussbedarf IV*⁶¹⁴. Dies ist das laufende Defizit⁶¹⁵ **zuzüglich** der Nettosteuerereinnahmen sowie der Nettozahlungen des

⁶¹² Vgl. ebenda, S. 19.

⁶¹³ Vgl. ebenda.

⁶¹⁴ Die Zuweisungen nach den jeweiligen unterschiedlichen ausgestalteten Finanzausgleichssystemen gewähren keinen Vergleich, da sich die Abgrenzungen zwischen Zuweisungen inner- und außerhalb des Finanzausgleichs unterscheiden und auch der Grad der Zweckbindung verschieden ist, vgl. Landtag von Sachsen-Anhalt (2012), S. 36.

⁶¹⁵ Das laufende Defizit ist die Differenz aus laufenden Ausgaben (Ausgaben des Verwaltungshaushalts abzüglich der Zuführung zum Vermögenshaushalt sowie der Deckungs von Altfehlbeträgen) und laufenden Einnahmen (Einnahmen des Verwaltungshaushalts abzüglich Bedarfszuweisungen und Rückzuführung aus dem Vermögenshaushalt). **Investitionen wären dieser Logik zufolge nicht bedarfsbegründend.** Wäre das Defizit negativ, würde es sich um einen Überschuss handeln. Bei einem positiven Vorzeichen, wäre das laufende Defizit als Teil des laufenden Finanzbedarfs anzusehen. Vgl. Deubel (2012), S. 52/53.

Landes. Zu letzteren gehören Schlüsselzuweisungen des Landes, sonstige Nettozahlungen von der Landesebene im Finanzausgleichsgesetz (ohne Bedarfszuweisungen und Investitionspauschale) und die Nettozahlungen vom Land außerhalb des Finanzausgleichsgesetzes.⁶¹⁶

Die Zuschussbedarfe wurden gemäß der Einzelpläne 0 und 9 gegenübergestellt; Einzelplan 4 wurde allerdings gesondert betrachtet, da die überörtliche Sozialhilfe in Sachsen-Anhalt annähernd eine reine Landesaufgabe ist.⁶¹⁷ Darüber hinaus wurde der Zuschussbedarf im Schulbereich nicht pro Einwohner, sondern pro gewichtetem Schüler verglichen.⁶¹⁸ Im Ergebnis zeigte sich, dass die Zuschussbedarfe in Sachsen-Anhalt „um 378,6 Mio. [EUR] über denen der alten Vergleichsländer (...) und um 219,7 Mio. [EUR] über denen der neuen Vergleichsländer [liegen]“. ⁶¹⁹ Höhere Zuschussbedarfe konnten vor allem im Einzelplan 0 (Allgemeine Verwaltung) festgestellt werden. Dabei wurde ersichtlich, dass in den Kommunen Sachsen-Anhalts deutlich mehr Personal als in den Vergleichsländern beschäftigt wird. Weitere größere Unterschiede waren in den Einzelplänen 1 (Öffentliche Ordnung und Sicherheit), 7 (Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung) und 9 (Allgemeine Finanzwirtschaft) festzustellen. Aber auch im Einzelplan 2 (Schulen) wurde sichtbar, dass ein Ausgabenüberhang in Sachsen-Anhalt besteht.⁶²⁰ Die wesentliche Schlussfolgerung des Ländervergleichs liegt in den trotz geringerer Kommunalisierungsgrade höheren bzw. unangemessen hohen kommunalen Zuschussbedarfen in Sachsen-Anhalt.⁶²¹

Dafür wurde im neuen kommunalen Finanzausgleichsmodell das Verfahren einer real konstanten Fortschreibung mit Modifizierungen angewandt, um die Differenzen zu den Vergleichsländern zu vermindern. Dieses basiert auf dem bisherigen System zur Berechnung der angemessenen Finanzausstattung.⁶²²

2.6.3.2.2 AKTUELLE BESTIMMUNG DER ANGEMESSENEN FINANZAUSSTATTUNG

Die angemessene Finanzausstattung wurde mittels des *Zuschussbedarfs IV*⁶²³ der Jahre 2009 bis 2011⁶²⁴ bestimmt.⁶²⁵

Erstens ist der **Saldo der laufenden Ausgaben und Einnahmen** des Verwaltungshaushalts zu nennen. Dafür wurde das Einnahme- und Ausgabeverhalten entsprechend des Gliederungs- und Gruppierungsplans der Kameralistik, getrennt nach den kommunalen Gebietskörperschaften der *Landkreise, kreisfreien Städte* sowie der *Gruppe der Gemeinden, Verwaltungsgemeinschaften und Verbandsgemeinden*, ermittelt. Es wurden alle Ausgaben und Einnahmen aus den Pflichtaufgaben des übertragenen Wirkungskreises sowie die pflichtigen und freiwilligen Aufgaben des eigenen Wirkungskreises einbezogen, weshalb (im Gegensatz zum alten Modell) keine unmittelbare Wirkungskreisdifferenzierung mehr stattfindet.⁶²⁶ Innerhalb der Einnahmen wurden eigene, örtliche und sonstige kommunale Steuern erfasst. Zudem erfolgte die volle Berücksichtigung von Ausgaben sowie Einnahmen kostenrechnender Einrichtungen.⁶²⁷

⁶¹⁶ Vgl. Deubel (2012), S. 54.

⁶¹⁷ In den kommunalen Haushalten taucht diese Aufgabe nur bei den Personal- und Sachausgaben der Sozialverwaltung auf. Vgl. Landtag von Sachsen-Anhalt (2012), S. 36.

⁶¹⁸ Vgl. ebenda.

⁶¹⁹ Vgl. ebenda.

⁶²⁰ Vgl. ebenda.

⁶²¹ Vgl. ebenda, S. 37.

⁶²² Vgl. ebenda, S. 38.

⁶²³ Sofern nachfolgend von Zuschussbedarfen die Rede ist, sind in diesem Kapitel ausschließlich die Zuschussbedarfe IV gemeint.

⁶²⁴ Für die Jahre 2009 und 2010 wurde wieder auf die Jahresrechnungsstatistiken zurückgegriffen. Das Jahr 2011 wurde unter Berücksichtigung der Kassenstatistik einbezogen. Der Gebietsstand ging dabei auf den 1. Januar 2012 zurück, vgl. Landtag von Sachsen-Anhalt (2012), S. 40.

⁶²⁵ Vgl. ebenda, S. 39.

⁶²⁶ Vgl. ebenda, S. 40.

⁶²⁷ Vgl. ebenda.

- Auf der *Ausgabenseite* blieben kalkulatorische Kosten (z. B. Abschreibungen, Rückstellungen und die Verzinsung von Anlagekapital), die Deckung von Soll-Fehlbeträgen aus dem Vorjahr bzw. den Vorjahren unberücksichtigt.
- Dementsprechend wurden auch auf der *Einnahmeseite* - neben den bereits genannten Einnahmearten - die kalkulatorischen Einnahmen nicht berücksichtigt.⁶²⁸

Zweitens sind in Zuschussbedarf IV **Nettosteureinnahmen** enthalten. Diese setzen sich aus den Realsteuern (Grundsteuern A und B sowie die Gewerbesteuer, vermindert um die Gewerbesteuerumlage), den kommunalen Anteilen an Einkommen- und Umsatzsteuer und örtlichen Steuern (Hundesteuer, Vergnügungssteuer und Zweitwohnungsteuer) zusammen. Dabei erfolgt wieder eine gesonderte Ermittlung nach den gebildeten kommunalen Körperschaftsgruppen.⁶²⁹ Drittens sind in Zuschussbedarf IV die **Nettotransfers** abzubilden. Nettotransferleistungen stellen die Finanzausstattung des Landes für die Kommunen dar. Sie entstehen, wenn die Zahlungen des Landes an die kommunalen Einheiten mit den Zahlungen der Kommunen an die Landesebene saldiert werden.⁶³⁰

Die berechneten Zuschussbedarfe für 2009 und 2010 wurden auf Grundlage der Preisentwicklung je kommunaler Gruppe auf das Jahr 2011 angehoben. Anschließend erfolgte eine Preisbereinigung des Durchschnitts der Jahre 2009 bis 2011. Mittels der zusätzlichen Berücksichtigung der Bevölkerungsentwicklung wurde schließlich die Fortschreibung für die Jahre 2013 und 2014 initiiert.

- Die Preissteigerung wurde entsprechend der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung aus dem Jahr 2012 berechnet: „Als Preissteigerungsrate [wurden] (...) für das Jahr 2012 (...) 2,3 %, für das Jahr 2013 1,9 % und übernommen für das Jahr 2014 1,9 % den Berechnungen der Finanzausgleichsmasse zugrunde gelegt.“⁶³¹
- Unter Zuhilfenahme der amtlichen Bevölkerungsprognose wurde die Einwohnerentwicklung nach den drei Körperschaftsgruppen getrennt in die Fortschreibung einbezogen. Dabei ergaben sich im Schnitt negative Wachstumsraten in der Spanne von 98,7 % (Landkreise) und 99,7 % (kreisfreie Städte). Für die kreisfreien Städte wurde also eine weniger stark schrumpfende Bevölkerung angenommen.⁶³²

Um die angemessene Finanzausstattung zu bestimmen, müssen die berechneten Zuschussbedarfe um sonstige Nettotransfers (ohne Leistungen des Finanzausgleichsgesetzes), Nettosteureinnahmen und fiktive Hebesätze der westdeutschen Vergleichsländer vermindert werden.⁶³³

- Die Nettotransfers für die Jahre 2009 und 2010 mussten zunächst mit Hilfe einer Preisbereinigung auf das Niveau des Jahres 2011 angehoben werden. Im Anschluss wurde der berechnete Durchschnitt von 2009 bis 2011 an die Bevölkerungs- und Preisentwicklung angepasst. Dabei wurde das gleiche Verfahren wie bei den Zuschussbedarfen angewendet.⁶³⁴
- Bezüglich der Nettosteureinnahmen, die den Zuschussbedarfen gegengerechnet werden, wurden Daten der Steuerschätzung vom Mai 2012 genutzt. Die Nutzung der Steuerschätzung impliziert die Berücksichtigung aktueller Entwicklungen inner- und außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs und stellt überdies eine Vorbeugung gegenüber konjunkturellen Schwankungen der Finanzausgleichsmasse dar.⁶³⁵

Dazu kommt schließlich die Anrechnung von Minder- oder Mehreinnahmen aufgrund der fiktiven Hebesätze für die Grundsteuern A und B sowie die Gewerbesteuer. Wegen der langfristigen Ausrichtung auf das Jahr 2020 wurde ein Vergleich mit den durchschnittlichen Hebesätzen der westdeutschen

⁶²⁸ Vgl. Landtag von Sachsen-Anhalt (2012), S. 40.

⁶²⁹ Vgl. ebenda.

⁶³⁰ Vgl. ebenda, S. 41.

⁶³¹ Vgl. ebenda, S. 48.

⁶³² Vgl. ebenda, S. 41.

⁶³³ Vgl. ebenda, S. 42.

⁶³⁴ Vgl. ebenda.

⁶³⁵ Vgl. ebenda.

Vergleichsländer aus dem Jahr 2010 vorgenommen. Dabei lag Sachsen-Anhalt nur bezüglich der Grundsteuer B über dem Vergleichswert; bei der Grundsteuer A und der Gewerbesteuer wurden niedrigere Werte festgestellt. Bei der Unterstellung fiktiver Hebesätze wurden große Unterschiede zwischen den kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden herausgestellt:

- So lagen die tatsächlichen durchschnittlichen Hebesätze in den kreisfreien Städten Sachsens über denen der westdeutschen Vergleichsländer. Dadurch ergaben sich Mehreinnahmen von rund 12,5 Mio. Euro.⁶³⁶
- Im Gegensatz dazu traten bei den kreisangehörigen Gemeinden niedrigere durchschnittliche Hebesätze als in der Vergleichsgruppe auf. Daraus folgten Mindereinnahmen i. H. v. 25,6 Mio. Euro.⁶³⁷

Folglich konnten die kommunalen Einheiten in Sachsen-Anhalt ihre Einnahmemöglichkeiten nicht genügend ausschöpfen. In Bezug auf das Resultat der angemessenen Finanzausstattung wurde demnach angenommen, dass die Kommunen mit Hilfe der Anhebung ihrer Hebesätze höhere Einnahmen erzielen könnten.⁶³⁸

Die **kreisangehörigen Gemeinden** sollten bei der Gegenrechnung nicht überfordert werden bzw. auch in der Lage sein, die potenziellen Mehreinnahmen zu erzielen. Daher wurde die Korrektur langfristig am Jahr 2020 ausgerichtet. Das heißt, dass die nicht erzielten Einnahmen aus Steuern jährlich bis 2020 anteilmäßig im Zuge der Berechnung der angemessenen Finanzausstattung in Rechnung gestellt wurden. Die angemessene Finanzausstattung wurde zunächst im Jahr 2013 zu 1/8 des Gesamtbetrags an ermittelten Steuermindereinnahmen (3,2 Mio. Euro) und im Jahr 2014 zu 2/8 des Gesamtbetrags (6,4 Mio. Euro) korrigiert.⁶³⁹ Dagegen wurden die ermittelten fiktiven Steuermehreinnahmen der **kreisfreien Städte** in voller Höhe (12,5 Mio. Euro) für die Jahre 2013 und 2014 angesetzt. Dadurch sollen Anreize gesetzt werden, dauerhaft höhere Einnahmen zu erzielen, da die Zuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich um die Summe erhöht werden.⁶⁴⁰

Abschließend werden die Schritte zur angemessenen Finanzausstattung in Tabelle 15 numerisch nachvollzogen. Diese liefert im Vergleich zu Tabelle 14 die direkte Erkenntnis, dass die Zuschussbedarfe und die angemessene Finanzausstattung nicht mehr nach der Pflichtigkeit oder dem Wirkungskreis der Aufgaben, sondern nur noch nach kommunalen Gebietskörperschaften differenziert werden.⁶⁴¹ Die Pflicht zu einem Mehrbelastungsausgleich (in Form einer Auftragskostenpauschale) für die Übertragung staatlicher Aufgaben auf die Kommunalebene besteht allerdings trotzdem noch.⁶⁴²

Während im alten Bedarfsmodell Sachsens noch nach pflichtigen (eigener/übertragener Wirkungskreis) und freiwilligen Aufgaben unterschieden wurde, entfällt diese Kategorisierung im angepassten Bedarfsmodell mit Ländervergleich vollständig. Hier wird auf die von DEUBEL berechneten Zuschussbedarfe IV abgestellt, die aber wiederum - wie bereits im ursprünglichen sachsen-anhaltinischen Bedarfsverfahren - investive Ausgaben nicht in die Bedarfsberechnung einbeziehen. Nach der Gegenrechnung der Steuereinnahmen und Transfers (im Falle der Landkreise die Kreisumlage) entsteht eine im Vergleich zum Vorjahr um mehr als 120 Mio. Euro niedrigere Finanzausgleichsmasse (ca. 1,2 Mrd. Euro).

⁶³⁶ Vgl. Deubel (2012), S. 108.

⁶³⁷ Vgl. ebenda, S. 108.

⁶³⁸ Vgl. Landtag von Sachsen-Anhalt (2012), S. 43.

⁶³⁹ Vgl. ebenda, S. 44.

⁶⁴⁰ Vgl. ebenda.

⁶⁴¹ Vgl. ebenda, S. 60.

⁶⁴² Vgl. ebenda.

Tabelle 15: Finanzausgleichsmasse Sachsen-Anhalts im Jahr 2013

	Kommunale Gebietskörperschaftsgruppen			Summe
	Kreisfreie Städte	Landkreise	Kreis-angehörige Gemeinden	
	in EUR			
Zuschussbedarfe IV	898.321.250	821.360.676	1.464.357.368	3.184.039.294
Nettotransfers	-179.555.853	-379.474.468	-15.336.961	-574.367.282
Nettosteureinnahmen	-375.020.454		-1.023.979.546	1.399.000.000
Minder- bzw. Mehreinnahmen wegen fiktiver Hebesätze	12.500.000		-3.200.000	9.300.000
Summe	356.244.943	441.886.208	421.840.861	1.219.972.012

Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Landtag von Sachsen-Anhalt (2012), S. 42-44.

Mit Blick auf die weitere Entwicklung der FAG-Masse ist ein weiterer Rückgang von 2013-2015 festzustellen (-6 %), der stattdessen mit zusätzlichen Mitteln außerhalb der FAG-Masse aufgefangen werden sollte (+38 %). Innerhalb der FAG-Masse muss konstatiert werden, dass die Schlüsselzuweisungen im angegebenen Zeitraum an Gewicht eingebüßt haben (-13 %) und die Zweckzuweisungen fast konstant geblieben sind (+1 %). Insgesamt findet im gegenwärtigen Zeitraum also eine Schwächung der Landesleistungen im Kommunalen Finanzausgleich statt, die mit diversen Landesförderprogrammen (z. B. STARK-Programme⁶⁴³) kompensiert werden soll.

2.6.4 HESSEN

2.6.4.1 VORBEMERKUNGEN

Infolge des sog. Alsfeld-Urteils vom 21. Mai 2013 wurde eine Neuregelung des hessischen Finanzausgleichsgesetzes bis zum 31. Dezember 2015 notwendig.⁶⁴⁴ Damit soll ein kompletter Systemwechsel vom ursprünglichen Steuerverbund bzw. einer Verbundquote hin zu einer Bedarfsorientierung erfolgen.⁶⁴⁵ Der HESSISCHE STAATSGERICHTSHOF gibt auf der *vertikalen Ebene* zwei Finanzausstattungs-niveaus vor.⁶⁴⁶ Auf der einen Seite ist die **finanzielle Mindestausstattung** zu nennen. Auf der anderen Seite soll der kommunalen Ebene eine **angemessene Finanzausstattung** vorliegen.

Im Vorfeld der Entscheidung über das neue Kommunale Finanzausgleichsmodell in Hessen wurde ein besonders enger Bezug auf die Entwicklung der Thüringer Modelle sowie auf die Bedarfsorientierung in Sachsen-Anhalt gelegt.⁶⁴⁷ Auf Basis der Elemente in den jeweiligen Kommunalen Finanzausgleichssystemen wurde allerdings zunächst ein Ländervergleich mit Thüringen, Sachsen-Anhalt, Niedersachsen, Bayern und Mecklenburg-Vorpommern gezogen. Dabei wurde auch verdeutlicht, dass die direkte Übernahme eines der untersuchten Systeme nicht sinnvoll erscheint.⁶⁴⁸

Daraus folgend wurden Grundsatzentscheidungen für den neuen Kommunalen Finanzausgleich in Hessen festgelegt:⁶⁴⁹

- Es wurden Daten aus der amtlichen Statistik erhoben.

⁶⁴³ Vgl. Deubel (2012), S. 16.

⁶⁴⁴ Vgl. hierzu das sog. Alsfeld-Urteil in Abschnitt 2.2.2.3.

⁶⁴⁵ Vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen (2014), S. 4.

⁶⁴⁶ Vgl. ebenda, S. 7.

⁶⁴⁷ Vgl. Hessischer Landtag (2015a), S. 8.

⁶⁴⁸ Vgl. ebenda, S. 12.

⁶⁴⁹ Vgl. ebenda, S. 13f.

- Die Datenfortschreibung erfolgt nicht über einen Verbraucherpreisindex.
- Die Angemessenheitsprüfung für die kommunalen Ausgaben soll – wie im alten Thüringer Bedarfsmodell – über eine Korridorbereinigung erfolgen.
- Es werden keine (nicht genutzten) kommunalen Einnahmepotenziale erfasst.
- Die Aufgaben werden nach freiwilligen und Pflichtaufgaben unterschieden. Allerdings werden die pflichtigen Aufgaben nicht nochmals nach ihrem Wirkungskreis differenziert. Ein Mehrbelastungsausgleich findet daher nicht statt.

2.6.4.2 ERMITTLUNG DER FINANZAUSGLEICHSMASSE

Zur Bedarfsermittlung werden die Daten aus der Jahresrechnungsstatistik genutzt. Problematisch an dieser ist aber, dass nur die tatsächlichen Zahlungsströme (Auszahlungen und Einzahlungen) abgebildet werden. Nicht zahlungswirksame Vorgänge müssen daher durch Ersatzgrößen abgebildet werden.⁶⁵⁰

Um jahresbedingte Sondereffekte, wie z. B. konjunkturelle Einflüsse, zu nivellieren sowie Schwächen der kameralen Daten⁶⁵¹ abzumildern, werden Zweijahresdurchschnitte gebildet. Diese basieren für das Ausgleichsjahr 2016 auf den Rechnungsstatistiken der Jahre 2012 und 2013.⁶⁵² Passend dazu liegen auch die Einwohnerzahlen für die Jahre jeweils zum Stand 31. Dezember vor.⁶⁵³

Aus den vorliegenden Daten werden zunächst Durchschnittswerte gebildet. Resultierend daraus liegen für jede Kommune für jede Produktgruppe arithmetische Mittelwerte vor. Anschließend werden Einzahlungen und Auszahlungen aus den Produktgruppen addiert. Dadurch entstehen Gesamteinzahlungen und Gesamtauszahlungen für jede Produktgruppe. Diese werden nochmals nach Produktgruppen addiert, so dass pro Kommune die Gesamteinzahlungen und Gesamtauszahlungen pro Produktbereich vorliegen.⁶⁵⁴ Im Anschluss werden Beträge, die nicht saldiert werden sollen, herausgerechnet. Dies sind u. a. Konten, welche allgemeine Deckungsmittel, also Steuern und ähnliche Abgaben, enthalten.⁶⁵⁵ Des Weiteren werden Schlüsselzuweisungen, Bedarfszuweisungen sowie Zuweisungen zu den Ausgaben für Schulen, Belastungen aus der örtlichen Sozialhilfe, Ausgaben der örtlichen Jugendhilfe und die allgemeine Investitions- und Schulbaupauschale nicht berücksichtigt.

Darüber hinaus erfordern bestimmte Aufgaben eine volle Kostendeckung: Dazu zählen Hilfen für Asylbewerber (Produktgruppe 313), die Ver- und Entsorgung (Produktgruppe 531-538), die Straßenreinigung (Produktgruppe 545) sowie Erstattungsbeiträge vom Land bzw. Nettoausgaben zur Grundsicherung im Alter.⁶⁵⁶ Infolge der vorhergehenden Verfahren kann nun auf die **bereinigten Gesamtauszahlungen und Gesamteinzahlungen** aller Kommunen je Produktbereich zurückgegriffen werden.⁶⁵⁷

Der Finanzbedarf für pflichtige Aufgaben kann aus den tatsächlichen Ausgaben ermittelt werden, während der Bedarf aus den freiwilligen Aufgaben als Aufschlag zu diesen angemessenen Ausgaben für Pflichtaufgaben gesehen wird. Eine eindeutige Zuordnung zum pflichtigen oder freiwilligen Bereich schlägt allerdings auch unter Nutzung der Produktbereiche in der Jahresrechnungsstatistik fehl. Nur in den Produktbereichen bzw. Produktgruppen, denen keine pflichtigen Aufgaben zugeordnet werden können, kann von Ausgaben ausgegangen werden, die rein für freiwillige Aufgaben getätigt

⁶⁵⁰ Vgl. Hessischer Landtag (2015a), S. 68.

⁶⁵¹ So werden in der Kameralistik Bauausgaben als Substitute für Abschreibungen verwendet. Vgl. ebenda.

⁶⁵² Zur Einsicht über die Übersicht an genutzten Daten siehe Hessischer Landtag (2015a), S. 68.

⁶⁵³ Vgl. ebenda.

⁶⁵⁴ Vgl. ebenda, S. 69.

⁶⁵⁵ Im Wesentlichen sind dies alle 60er Konten mit Ausnahme der Wohlgeldweiterleitung (Konto 6052), die Gewerbesteuerumlage (Konto 7341), allgemeine Umlagen der Gemeinden und Gemeindeverbände (Konto 6182) und Konzessionsabgaben (Konto 6511). Vgl. ebenda, S. 70.

⁶⁵⁶ Vgl. ebenda.

⁶⁵⁷ Vgl. ebenda, S. 71.

werden. In Bezug auf die anderen Produktbereiche und Produktgruppen wurde dagegen eine Schätzung des prozentualen Anteils an freiwilligen Aufgaben durchgeführt. Die Ergebnisse der Schätzung werden in Tabelle 16 dargestellt.

Tabelle 16: Prozentuale Anteile an Ausgaben für Pflichtaufgaben in Hessen

Produktbereich	LKR	KFS	Gem	Sonderstatusstädte
<i>Innere Verwaltung</i>	95%	95%	95%	95%
<i>Sicherheit und Ordnung</i>	99%	99%	99%	99%
<i>Schulträgeraufgaben</i>	98%	98%	0%	92%
<i>Kultur und Wissenschaft</i>	20%	20%	0%	20%
<i>Soziale Leistungen</i>	97%	95%	0%	70%
<i>Kinder-, Jugend- und Familienhilfe</i>	95%	95%	94%	93%
<i>Gesundheitsdienste</i>	98%	98%	0%	0%
<i>Sportförderung</i>	0%	0%	0%	0%
<i>Räumliche Planung und Entwicklung, Geoinformationen</i>	98%	95%	90%	92%
<i>Bauen und Wohnen</i>	98%	98%	97%	97%
<i>Ver- und Entsorgung</i>	100%	100%	100%	100%
<i>Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV</i>	98%	98%	95%	98%
<i>Natur- und Landschaftspflege</i>	65%	75%	65%	65%
<i>Umweltschutz</i>	70%	70%	70%	70%
<i>Wirtschaft und Tourismus</i>	0%	0%	0%	0%

Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Hessischer Landtag (2015a), S. 24.

Im Ergebnis zeigte sich, dass die prozentualen Anteile an Ausgaben für Pflichtaufgaben in den Produktbereichen unter den kommunalen Gruppen (Landkreise, kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden und Sonderstatusstädte) variieren. Dies trifft besonders auf die Produktbereiche 3 (Schulträgeraufgaben), 5 (Soziale Leistungen) und 7 (Gesundheitsdienste) zu, die für die kreisangehörigen Gemeinden ausschließlich freiwillige Aufgaben beinhalten. In den Produktbereichen 15 (Wirtschaft und Tourismus) und 8 (Sportförderung) liegen für alle kommunalen Gruppen ausschließlich freiwillige Aufgaben vor. Auch Produktbereich 4 (Kultur und Wissenschaft) besteht zum Großteil aus freiwilligen Aufgaben.⁶⁵⁸

Gemäß den Anteilen in Tabelle 16 erfolgt die Aufteilung der Gesamteinzahlungen und Gesamtauszahlungen auf die Produktbereiche 1 bis 15.⁶⁵⁹

Folglich liegen für jede Kommune in jedem Produktbereich die Auszahlungen und Einzahlungen vor, die entweder auf pflichtige oder auf freiwillige Aufgaben entfallen.

Anschließend erfolgt die **Saldierung** der *pflichtigen* Auszahlungen und Einzahlungen. Daraus ergibt sich zumeist ein Defizit pro Kommune und Produktbereich. Wie auch in Thüringen werden Pro-Kopf-Werte (für die Produktbereiche 1 bis 15) ermittelt. Im analogen Verfahren werden hier auch die *freiwilligen* Auszahlungen und Einzahlungen saldiert. Der resultierende Betrag wird für die Bemessung des Garantiezuschlags (für die Erfüllung freiwilliger Aufgaben) genutzt.⁶⁶⁰

⁶⁵⁸ Vgl. Hessischer Landtag (2015a), S. 24.

⁶⁵⁹ Im Rahmen der Schulträgeraufgaben (Produktbereich 3) muss auf einige Besonderheiten hingewiesen werden: „Für die kreisangehörigen Gemeinden bis 50.000 Einwohner, die selbst Schulträger sind [...], wird im Produktbereich 3 die Pflichtigkeitsklassifikation zugrunde gelegt, welche für Sonderstatusstädte, die Schulträger sind, gilt. Für Sonderstatusstädte, die keine Schulträger sind [...] wird die Pflichtigkeitsklassifikation zugrunde gelegt, welche für kreisangehörige Gemeinden bis 50.000 Einwohner, die keine Schulträger sind, gilt.“ Vgl. ebenda, S. 71.

⁶⁶⁰ Vgl. ebenda, S. 72.

Daraufhin folgt die Korridorbereinigung. Ausgenommen davon sind die Produktbereiche 11 und 15⁶⁶¹ (und auch die allgemeine Finanzwirtschaft in Produktbereich 16) sowie all jene, die zu 100 % als freiwillig klassifiziert wurden. Weiterhin werden diverse Produktgruppen herausgerechnet:

- Dies sind die Produktgruppen 361-363, 366 und 367.⁶⁶² Zudem fließt das Defizit aus Produktgruppe 365 vollkommen in die Höhe des Gesamtdefizits ein.⁶⁶³
- Zudem muss die Krankenhausumlage in Produktbereich 7 in voller Höhe berücksichtigt werden. Sie ist daher von der Korridorbereinigung auszuschließen.⁶⁶⁴

Das Verfahren zur Korridorbildung ist mit der Vorgehensweise im alten Thüringer Bedarfsmodell identisch. Die entstandenen angemessenen Pro-Kopf-Defizite werden genutzt, um für jede kommunale Gruppe angemessenes Gesamtdefizit aus allen Produktbereichen zu ermitteln.⁶⁶⁵ Bezüglich des Produktbereichs 3 (Schulträgeraufgaben) werden alle Schulträgerkommunen in einer Gruppe zusammengefasst.⁶⁶⁶ Infolge einer Korridorbereinigung finden deren Defizitbeträge ebenfalls Berücksichtigung im angemessenen Gesamtdefizit.⁶⁶⁷

Neben der Defizitbetrachtung bei den Pflichtaufgaben gibt es einen sog. Garantiezuschlag für die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben, der als Prozentwert der Gesamtauszahlungen für die pflichtigen Aufgaben ausgewiesen werden soll. Der Bezugspunkt sind die (mittels Saldierung für alle Produktbereiche vorliegenden) ermittelten Defizite für die freiwilligen Aufgaben. Die Defizite aufgrund freiwilliger Aufgaben in den Produktbereichen 4, 8, 13 und 14 werden dabei zu 100 % berücksichtigt, die restlichen Produktbereiche gehen hingegen zu 50 % in den Garantiezuschlag ein.⁶⁶⁸ Zudem werden die Defizite hinsichtlich des Produktbereiches 3 (Schulträgeraufgaben) bei den Landkreisen herausgerechnet und stattdessen bei den kreisangehörigen Gemeinden auf die Untergruppen aufgeteilt.⁶⁶⁹

Für jede kommunale Gebietskörperschaftsgruppe ergibt sich ein finanzieller Betrag, der bedarfserhöhend in die Gesamtdefizitbetrachtung eingeht. Dabei stellt die Summe der Beträge den gesamten Garantiezuschlag dar. Der Garantiezuschlag hat einen Anteil von 6,2 % an den Gesamtausgaben für Pflichtaufgaben und wird infolge ihrer relativen Anteile an der Umsetzung freiwilliger Aufgaben auf die Untergruppen verteilt.⁶⁷⁰

Das Gesamtdefizit für die pflichtigen Aufgaben und der Garantiezuschlag repräsentieren das angemessene Gesamtdefizit für freiwillige und pflichtige Aufgaben pro Gebietskörperschaftsgruppe. Diese Defizite werden zusätzlich unter Zuhilfenahme eines Verbraucherpreisindex für das Jahr 2016 hochgerechnet bzw. fortgeschrieben.⁶⁷¹ Dabei wurde eine Preissteigerungsrate von 4,35 % unterstellt.⁶⁷²

Den hessischen Kommunen werden keine bedarfsmindernden fiktiven Steuereinnahmen bzw. kommunalen Einnahmepotenziale angerechnet.⁶⁷³ Stattdessen werden die Bedarfe anhand der tatsächlichen Durchschnittseinnahmen berechnet.

⁶⁶¹ Dies sind folgende Aufgabenbereiche: Produktbereich 11: Ver- und Entsorgung; Produktbereich 12: Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV; Produktbereich 13: Natur- und Landschaftspflege; Produktbereich 14: Umweltschutz; Produktbereich 15: Wirtschaft und Tourismus.

⁶⁶² Die Produktgruppen geben folgende Aufgabenbereiche wieder: PG 361: Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege; PG 362: Jugendarbeit; PG 363: Sonstige Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe; PG 366: Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit; PG 367: Sonstige Einrichtungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe.

⁶⁶³ Vgl. Hessischer Landtag (2015a), S. 72.

⁶⁶⁴ Vgl. ebenda.

⁶⁶⁵ Vgl. ebenda, S. 73.

⁶⁶⁶ Es wird nicht mehr nach Landkreisen und kreisfreien Städten unterschieden Vgl. ebenda.

⁶⁶⁷ Vgl. ebenda.

⁶⁶⁸ Vgl. ebenda, S. 76.

⁶⁶⁹ Vgl. ebenda.

⁶⁷⁰ Vgl. ebenda.

⁶⁷¹ Der Verbraucherpreisindex soll allerdings in Zukunft nicht mehr als Instrument der Datenfortschreibung dienen. Vgl. ebenda, S. 51.

⁶⁷² Vgl. ebenda, S. 77.

⁶⁷³ Vgl. ebenda, S. 46.

Bei der Bildung des Gesamtdefizits sind die allgemeinen Deckungsmittel unberücksichtigt geblieben.⁶⁷⁴ Bei der Gegenrechnung dieser Deckungsmittel werden nur noch drei Gebietskörperschaftsgruppen (kreisfreie Städte, Landkreise und kreisangehörige Gemeinden) unterstellt.

Die hochgerechnete Steuerkraft der **kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden** besteht aus den auf das Jahr 2016 hochgerechneten Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftsteuern, den hochgerechneten Leistungen infolge des Familienlastenausgleichs und den hochgerechneten Realsteuern. Dazu kommen das Ist-Aufkommen sonstiger Gemeinschaftsteuern, steuerähnliche Einzahlungen und Konzessionsabgaben.⁶⁷⁵ Das Ergebnis ist das gesamte Volumen der allgemeinen Deckungsmittel für kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte. Bezüglich der **Landkreise** werden lediglich die Erträge aus der Kreisumlage (ohne Schulumlage) mittels einiger Korrekturbeträge⁶⁷⁶ angepasst. Hinzugerechnet werden wiederum sonstige Gemeinschaftsteuern, Konzessionsabgaben und steuerähnlichen Einzahlungen.⁶⁷⁷ Anschließend werden von der Steuerkraft kreisfreier Städte bzw. kreisangehöriger Gemeinden 1 % bzw. 3 % abgezogen.⁶⁷⁸ Zusätzlich sollten Teile der allgemeinen Deckungsmittel unberücksichtigt bleiben.⁶⁷⁹

Abschließend werden die Gesamtdefizite der Gebietskörperschaftsgruppen um die auf die jeweiligen gruppenbezogenen Summen der allgemeinen Deckungsmittel vermindert. Das Resultat aller vorherigen Schritte ist die **finanzielle Mindestausstattung** der Kommunen, die über den Kommunalen Finanzausgleich gedeckt werden muss.⁶⁸⁰

Zur finanziellen Mindestausstattung kommt zur Bildung der angemessenen Finanzausstattung ein von der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes abhängiger Zuschlag hinzu. Dieser kommunale Anspruch wird durch deren Beteiligung an den Steuereinnahmen des Landes begründet. Dazu wird es einen neuen Steuerverbund geben, dessen Verbundquote 1,12 % beträgt. Mit dieser Vorgehensweise wird Art. 106 Abs. 7 Satz 1 GG entsprochen. Die Prognosen zur Höhe der Verbundgrundlagen entstammen wiederum der Steuerschätzung für das Ausgleichsjahr 2016.⁶⁸¹

Im Anschluss wird der Finanzkraftzuschlag auf die Gebietskörperschaftsgruppen aufgeteilt, wofür die Verhältnisse der gruppenspezifischen Defizite ausschlaggebend sind: Dafür wird die Differenz aus dem Gesamtdefizit für freiwillige Aufgaben und dem Gesamtbetrag des Garantiezuschlags gebildet. Die relative Verteilung der berechneten Differenz bildet den Verteilungsschlüssel für den finanzkraftabhängigen Zuschlag. Demnach werden 71,5 % auf die kreisangehörigen Gemeinden, 12,2 % auf die Landkreise und 16,3 % auf die kreisfreien Städte verteilt.⁶⁸²

Die finanzielle Mindestausstattung und der Finanzkraftzuschlag ergeben zusammen den **Festansatz**. Dieser repräsentiert „(...) *das zur Sicherstellung der angemessenen Finanzausstattung über den [Kommunalen Finanzausgleich] bereitzustellende Finanzvolumen.*“⁶⁸³

⁶⁷⁴ Allgemeine Deckungsmittel sind die Anteile an Einkommen- und Umsatzsteuer, Leistungen nach dem Familienlastenausgleich sowie Erträge aus Grundsteuern und Gewerbesteuer, sonstigen Gemeindesteuern, steuerähnlichen Einzahlungen, Konzessionsabgaben und aus der Kreisumlage (abzüglich der Schulumlage), vgl. ebenda, S. 78, 46.

⁶⁷⁵ Für diese wurden keine Hochrechnungen vorgenommen. Vgl. Hessischer Landtag (2015a), S. 78.

⁶⁷⁶ Siehe dazu ebenda, S. 74-76.

⁶⁷⁷ Vgl. ebenda, S. 79.

⁶⁷⁸ Dies erfolgt im Sinne sog. überschießender Einnahmen. Vgl. ebenda, S. 47-49.

⁶⁷⁹ Zum Verfahren, siehe ebenda, S. 79.

⁶⁸⁰ Die finanzielle Mindestausstattung erhöht sich um Beträge zur Abdeckung identifizierter Sonderbedarfe. Dazu gehören die Metropolfunktion Frankfurts am Main, die demographische Entwicklung und damit verbunden das Absinken von Gemeinden unter die Grenze von 7.500 Einwohnern, die Zugehörigkeit zum ländlichen Raum sowie der Soziallastenansatz. Diese Mittel müssen im vertikalen Teil des Finanzausgleichs dotiert werden, damit sie mit Hilfe von Ergänzungsansätzen bei den Schlüsselzuweisungen auf die entsprechend belasteten Kommunen verteilt werden können. Des Weiteren wird die finanzielle Mindestausstattung um Mittel für besondere Finanzzuweisungen, Investitionszuweisungen und spezielle Finanzierungen ergänzt, die noch nicht aus den Einzahlungen herausgerechnet wurden und daher die Defizite (und damit die Bedarfe) verringert hätten. Überdies wird eine Finanzzuweisung für den Landeswohlfahrtsverbund Hessen hinzuaddiert. Mittels dieser Hinzurechnungen wird die finanzielle Mindestausstattung nochmals um etwa 1,2 Mrd. EUR erhöht.

Vgl. ebenda, S. 80-82.

⁶⁸¹ Vgl. ebenda, S. 82.

⁶⁸² Vgl. ebenda.

⁶⁸³ Ebenda, S. 83.

Mittels des Festansatzes sind die Kommunen in der Lage, neben ihren pflichtigen Aufgaben auch ein Mindestmaß an freiwilligen Aufgaben erfüllen zu können. In Form des **Stabilitätsansatzes**⁶⁸⁴ erhalten die Kommunen weitere Mittel. Dieser stellt sicher, dass die finanziellen Mittel, die der kommunalen Ebene zur Verfügung gestellt werden, nicht geringer sind, als die Finanzmittel, die sie durch das alte Verbundquotenverfahren bezogen haben. Der Stabilitätsansatz ist daher im Ausgangsjahr 2016 als Differenz zwischen der Finanzausgleichsmasse nach altem Recht und dem Festansatz definiert, wodurch das Ergebnis faktisch vorweggenommen wird.⁶⁸⁵ In den Folgejahren wird geprüft, „*ob die fortgeschriebene Finanzausgleichsmasse den Festansatz (...) überschreitet und ob diese Differenz größer ist als der Stabilitätsansatz des Vorjahres (...)*.“⁶⁸⁶ Zudem wird er aufgrund der Verrechnung mit Landesleistungen aus den Vorjahren, in denen der Festansatz höher war als die Finanzausgleichsmasse (Verstetigungsgröße), sowie durch Abrechnungen beeinflusst.⁶⁸⁷ Die auf diese Weise ermittelte Finanzausgleichsmasse wird in Tabelle 17 dargestellt. Letztlich ergibt sich eine massive Kürzung der Finanzausgleichsmasse infolge des Wechsels auf einen bedarfsorientierten Finanzausgleich. Nur durch mehrere etwas willkürlich anmutende Aufschläge wird das alte Niveau wieder erreicht. Somit haben sich die Hoffnungen der kommunalen Ebene auf eine Aufstockung der Finanzausgleichsmasse durch ein Bedarfsmodell nicht erfüllt.⁶⁸⁸

Tabelle 17: Finanzausgleichsmasse in Hessen 2016

	Landkreise	kreisfreie Städte	kreis-angehörige Gemeinden	LWV
	in EUR			
<i>angemessenes Gesamtdefizit für freiwillige und pflichtige Aufgaben (inkl. Sonderbedarfe) nach Abzug allgemeiner Deckungsmittel</i>	830.384.222	575.985.457	783.077.001	
Besondere Finanzausweisungen		664.616.100		
Ausgaben zur Finanzierung von Investitionen		418.110.000		
Finanzausweisung an den LWV				118.784.779
Finanzielle Mindestausstattung	3.388.957.558			
Finanzkraftabhängiger Zuschlag	19.551.470	26.095.331	114.584.879	
<i>Zwischensumme Festansatz</i>	849.935.692	600.080.788	897.661.880	
Festansatz	3.549.189.238			
Stabilitätsansatz	84.915.309	121.685.033	191.354.609	
<i>Zwischensumme Finanzausgleichsmasse</i>	934.851.001	721.765.822	1.089.016.489	
Finanzausgleichsmasse	3.947.144.190			

Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Hessischer Landtag (2015a), S. 84.

Zur Fortschreibung der Daten wird ein von der Arbeitsgruppe KFA 2016 ermittelter, alternativer Weg genutzt: Demnach soll die Jahresrechnungsstatistik für das Ausgleichsjahr 2016 „*auf Basis aggregierter Werte unter Einbeziehung der Kassenstatistik prognostiziert werden (...)*.“⁶⁸⁹ Allerdings soll, bevor eine methodische Lösung dieser Überlegungen erarbeitet wurde, zunächst auf den Verbraucherpreisindex zurückgegriffen werden. Überdies sollen Änderungen in den Rahmenbedingungen berücksichtigt werden, die sich im Ausgleichsjahr hinsichtlich der Bedarfe auswirken, jedoch nicht aus statistischen Daten abgeleitet werden können.⁶⁹⁰

⁶⁸⁴ Dies würde dem Kernbereich nach dem Kernbereich-Randbereich-Modell entsprechen.

⁶⁸⁵ Vgl. Hessischer Landtag (2015a), S. 55.

⁶⁸⁶ Ebenda, S. 83.

⁶⁸⁷ Vgl. ebenda.

⁶⁸⁸ Der Festansatz beträgt 3.583 Mio. Euro und würde einer Finanzausgleichsmasse nach der Maßgabe einer angemessenen Finanzausstattung entsprechen. Um jedoch ein Volumen an FAG-Masse nach dem alten Finanzausgleichsgesetz bereitstellen zu können, bedarf es des Stabilitätsansatzes i. H. v. 362 Mio. Euro. Somit beträgt die gesamte FAG-Masse 3.947 Mio. Euro.

⁶⁸⁹ Hessischer Landtag (2015a), S. 51.

⁶⁹⁰ Vgl. ebenda.

In der Gesamtschau ist am hessischen Bedarfsmodell zu kritisieren, dass ein Korridormodell nach dem Vorbild Thüringens geschaffen wurde, welches in der Praxis deutlich gescheitert ist. Somit werden auch in diesem Modell überdurchschnittliche Pro-Kopf-Defizite auf 100 % des Durchschnitts gekappt und unterdurchschnittliche Defizite je Einwohner auf 50 % des Durchschnitts angehoben. Folglich werden über dem Durchschnitt liegenden Defizite nicht als angemessene Bedarfe anerkannt, auch wenn vielleicht sachlich begründbare Effekte die Entstehung eines solchen überdurchschnittlichen Defizits rechtfertigen. Weiterhin geht die Ausgestaltung des hessischen bedarfsorientierten Finanzausgleichs weit über die Grundidee der Bedarfsorientierung hinaus und es ist damit fraglich, ob die Ausgestaltung der Finanzausgleichsmasse nicht ein zu großes Entgegenkommen des Landes seinen Kommunen gegenüber darstellt.

- So ist lediglich das Konzept des Festansatzes (inkl. des Garantieansatzes) im engeren Sinne als bedarfsangemessen zu charakterisieren.
- Bereits der freiwillige finanzkraftabhängige Zuschlag stellt eine Sonderleistung dar, da mittels des Garantiezuschlags etwa drei Viertel der Ausgaben für freiwillige Aufgaben (und damit bereits mehr als die 60 % im alten Bedarfsmodell Thüringens) als bedarfsangemessen anerkannt werden. Mit diesem freiwilligen Zuschlag werden sogar 88 % der freiwilligen Ausgaben als bedarfsangemessen anerkannt.
- Dazu kommt der Stabilitätsansatz, der über das Maß der pflichtigen und freiwilligen Aufgaben hinaus ein „weiteres Aufgabenspektrum“ abdecken soll. Dieser geht weit über die Ursprungsidee des Bedarfsverfahrens hinaus (vgl. Abschnitt 0).

Dazu kommen nicht realisierte Steuermehreinnahmen aufgrund der unterdurchschnittlichen Hebesätze hessischer Kommunen bei der Grundsteuer B. In Sachsen-Anhalt und Thüringen werden diese den kommunalen Bedarfen klar entgegengerechnet. Im hessischen Modell wird dagegen auf eine solche Gegenüberstellung verzichtet, weshalb – je nach Berechnungsweise – mit kommunalen Mehreinnahmen zwischen 100 und 150 Mio. Euro zu rechnen ist.⁶⁹¹

2.6.5 ZUSAMMENFASSENDE VERGLEICH

Abschließend werden in Tabelle 18 die wichtigsten Kriterien zusammenfassend dargestellt:

- Dies ist zunächst der Verbundquotenausweis, da selbiger auf Art. 106 Abs. 7 GG beruht und die Länder dies unterschiedlich regeln.
- Danach sind die unterschiedlichen Datengrundlagen zu betrachten. Hierbei konnte allerdings festgestellt werden, dass mittlerweile ausschließlich auf die Jahresrechnungsstatistik zurückgegriffen wird, wie dies von JUNKERNHEINRICH bezüglich der Ermittlung von Bedarfen gefordert wird (vgl. Abschnitt 2.2.3).
- Außerdem ist die Art und Weise der Fortschreibung der Daten von Interesse, die von Modell zu Modell unterschiedlich gehandhabt wird.
- Überdies ist die Unterteilung der Aufgaben von Belang, da dies unmittelbare Auswirkungen auf die Ermittlung der angemessenen Finanzausstattung der Kommunen mit sich bringt.
- Zudem soll nochmals dargestellt werden, in welchen Ländern eine Korridorbereinigung bei pflichtigen Aufgaben praktiziert wird.
- Entsprechend der Aufgabenunterteilung spielt auch die Einbeziehung der freiwilligen Aufgaben eine Rolle, da diese das kommunale Selbstverwaltungsrecht repräsentieren.
- Zudem ist der Ländervergleich von Belang. Dabei spielt eine Rolle, in welchen Modellen er angewendet wird und auf welche Felder der Bedarfsberechnung er Einfluss nimmt.
- Zuletzt wird geprüft, in welchen Ländern fiktive Steuermehreinnahmen den kommunalen Bedarfen gegengerechnet werden.

⁶⁹¹ Vgl. dazu Lenk/Hesse/Starke (2016), S. 81-92.

Tabelle 18: Modellvergleich nach Ländern anhand der wichtigsten Kriterien

Fortschreibung	Thüringen (alt)	Thüringen (neu)	Sachsen-Anhalt (alt)	Sachsen-Anhalt (neu)	Hessen
Ausweis der Verbundquote	nein	nein	ja, nachträglich festgelegt	ja	nein
Datengrundlage	Kommunale Datenerhebung 2003-2005	Kommunale Jahresrechnung 2010	Kommunale Jahresrechnung 2008-2009, Kassenstatistik 2010	Kommunale Jahresrechnung 2009-2010, Kassenstatistik 2011	Kommunale Jahresrechnung 2012-2013
Fortschreibung	Verbraucherpreisindex, Bevölkerungsentwicklung, Bestand/Umfang kommunaler Aufgaben, Entwicklung Sach- und Personalkosten	GMG und Preiskomponente	künftige Entwicklung kommunaler Steuereinnahmen, Preis- und Bevölkerungsentwicklung	Preis- und Bevölkerungsentwicklung	Verbraucherpreisindex, später "eigene Lösung"
Unterteilung der Aufgaben	eigener/übertragener Wirkungskreis, freiwillige Aufgaben	eigener/übertragener Wirkungskreis, freiwillige Aufgaben	eigener/übertragener Wirkungskreis, freiwillige Aufgaben	keine unmittelbare Differenzierung	freiwillige/pflichtige Aufgaben
Angemessenheitsprüfung kommunale Defizite	ja, Korridor (eigener vs. übertragener Wirkungskreis)	nein	nein	nein	ja, Korridor (nur pflichtige Aufgaben)
Einbeziehung freiwilliger Aufgaben	Deckung von 6 % der kommunalen Gesamtausgaben	Deckung freiwilliger Leistungen (60 %) bzw. 6 % der Zuschussbedarfe des Verwaltungshaushalts	volle Berücksichtigung, aber Gegenrechnung von Steuereinnahmen	volle Berücksichtigung, aber Gegenrechnung von Steuereinnahmen	Differenzierung nach Produktbereichen (Berücksichtigung 100 %/50 %)
Ländervergleich	ja	ja	ja	ja (Zuschussbedarfen und Nivellierungshebesätze)	nein
Gegenrechnung fiktiver Steuermehr- oder -minder-einnahmen	ja, mit Nivellierungshebesätzen durch Ländervergleich	ja, mit Nivellierungshebesätzen durch Ländervergleich	ja, mit Nivellierungshebesätzen durch Ländervergleich	ja, mit Nivellierungshebesätzen durch Ländervergleich	nein

Quelle: Eigene Darstellung.

2.6.6 KRITISCHE ANMERKUNGEN ZU AUSGEWÄHLTEN ASPEKTEN

Eine **Korridorbereinigung** im Rahmen einer Angemessenheitsprüfung wurde im alten Bedarfsmodell Thüringens vorgenommen. Im neuen bedarfsorientierten Kommunalen Finanzausgleich in Hessen wird diese ebenso zur Anwendung kommen. Darüber hinaus ist die Implementierung eines solchen Systems in Sachsen-Anhalt geplant.⁶⁹² Zur Methodik sollen nachfolgend zwei Fragen erörtert werden: Ist der Landesgesetzgeber dazu befugt, eine solche Korridorbildung durchzuführen? Sind die Korridor Grenzen von 50 % bis 100 % willkürlich gelegt worden?

In Bezug auf die *erste Frage* folgt das Konzept der Korridorbereinigung den Aussagen des THÜRINGER VERFASSUNGSGERICHTSHOFS, nach denen nicht jede Kommune genau den finanziellen Betrag rückerstattet bekommen muss, den sie ausgegeben hat.⁶⁹³ Im Grundsatz wird stattdessen von einer Durchschnittskostenerstattung ausgegangen. Dadurch wäre es möglich, besonders sparsame Kommunen zu belohnen, während Gemeinden mit überdurchschnittlich hohen Kosten diszipliniert werden könnten.⁶⁹⁴ Die Landesverfassung sieht gemäß Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf zwar eine volle Erstattung der angemessenen Kosten, aber damit zugleich auch keine bestmögliche finanzielle Ausstattung für die Kommunen vor.⁶⁹⁵ Dies ist dann möglich, wenn die durchschnittlichen Kosten der Aufgabenerfüllung um Ausreißer nach oben und unten bereinigt werden können, wozu der Gesetzgeber gemäß des Urteils vom 21. Juni 2005 berechtigt ist.⁶⁹⁶ Zudem darf der Landesgesetzgeber bestimmen, welche Kosten angemessen sind. Generell kommt dem Begriff der Angemessenheit aus Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf eine spezifische und kostendämpfende Funktion zu.⁶⁹⁷ Letztlich hat der THÜRINGER VERFASSUNGSGERICHTSHOF der Durchführung der Durchschnittskostenmethode (inklusive der Korridorbereinigung) zugestimmt. Überdies wurde der Korridor für die Berechnung der Auftragskostenpauschale im Rahmen des Mehrbelastungsausgleichs in den Jahren 2005 bis 2010 verwendet.⁶⁹⁸

Bezüglich der *zweiten Frage* kritisierte WOHLTMANN beispielsweise die ungleichen Abschneidegrenzen beim Verfahren der Korridorbereinigung, wodurch ein erhebliches Teilvolumen aus dem Finanzbedarf der kommunalen Ebene herausdefiniert wurde.⁶⁹⁹ Seitens des THÜRINGER VERFASSUNGSGERICHTSHOFS existieren dagegen keine Bedenken hinsichtlich der gelegten Grenzen. Demnach sind diese verfassungsrechtlich zulässig. Zwar würde eine höhere Obergrenze (z. B. 125 % statt 100 %) wegen der daraus resultierenden höheren Bedarfe auch mehr Finanzmittel für die Kommunalebene mit sich bringen, aber aus Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf folgt lediglich die Betrachtung der angemessenen Kosten und eben keine bestmögliche finanzielle Ausstattung für die Kommunen.⁷⁰⁰ Mit den verwendeten Korridor Grenzen orientierte sich der Gesetzgeber im Rahmen der Berechnung der angemessenen Finanzausstattung „an den wirtschaftlicher arbeitenden Kommunen“. ⁷⁰¹ Das THÜRINGER INNENMINISTERIUM betont nochmals, dass die Korridorbereinigung den Bedarf *aller* Kommunen (und nicht einer einzelnen) betrifft. Somit gehen auch überdurchschnittlich hohe Pro-Kopf-Bedarfswerte in die Berechnung des Bedarfs ein – sie werden lediglich auf 100 % des Durchschnitts verringert. Nichtsdestotrotz gehen auch diese hohen Werte in die Bildung des Durchschnitts ein und heben diesen (entsprechend der Masse an

⁶⁹² Vgl. Deutscher Städtetag (2014), S. 70.

⁶⁹³ Auch diverse Erfahrungen aus der Praxis bezeugen, dass die Erstattung tatsächlich ungedeckter Ausgaben von Kommunen aufgrund der falschen Anreize, mittels ineffizienter Aufgabenerfüllung und damit höherer Ausgaben mehr Zuweisungen zu erhalten, nicht zielführend ist, vgl. Färber/Wieland/Wolff u.a. (April 2012a), S. 14.

⁶⁹⁴ Vgl. ebenda, S. 9.

⁶⁹⁵ Vgl. ebenda.

⁶⁹⁶ Vgl. ebenda, S. 10.

⁶⁹⁷ Vgl. ebenda.

⁶⁹⁸ Vgl. ebenda, S. 16.

⁶⁹⁹ Vgl. Wohltmann (2009), S. 350.

⁷⁰⁰ So repräsentieren die tatsächlichen Kosten keinen sinnvollen Maßstab für den vertikalen Finanzbedarf. Diese bilden lediglich die *Ausgabewilligkeit* der Kommunen ab, die aus finanzverfassungsrechtlicher Sicht unbedeutend ist. Mittels des Bezugs auf den angemessenen finanziellen Ausgleich steht dem Landesgesetzgeber ein „Regulativ“ zur Verfügung. Vgl. Färber/Wieland/Wolff u.a. (April 2012a), S. 9.

⁷⁰¹ Thüringer Innenministerium (2007), S. 23.

kommunalen Einheiten zumeist nur geringfügig) an.⁷⁰² Der Korridor dient somit dazu, unwirtschaftliches Verhalten zu verhindern, wofür prinzipiell ein Korridor über die aufsummierten Aufgaben genügen würde. Der auf die verschiedenen Aufgabenbereiche⁷⁰³ bezogene Korridor dient darüber hinaus der Bereinigung offensichtlicher Fehler in der Erhebung der Daten. So wurden die von den kommunalen Einheiten gemeldeten Gesamtausgaben mit den Angaben der kommunalen Jahresrechnungsstatistik verglichen, wodurch auffiel, dass die gemeldeten Werte deutlich höher beziffert waren. Daraus folgte schließlich eine Bereinigung der kommunalen Angaben „nach unten“.⁷⁰⁴

DEUBEL präsentierte in seinem Gutachten für den Kommunalen Finanzausgleich in Sachsen-Anhalt in Bezug auf die Thüringer Korridorbereinigung eine alternative Möglichkeit: ein **quantilsbasiertes Verfahren**. Dabei sollen die Zuschussbedarfe der Kommunen pro Einwohner in eine Reihung gebracht werden. Anschließend sollte eine Konzentration auf jene Werte erfolgen, die einerseits sparsames Verhalten bezeugen und bei denen andererseits statistische Ausreißer nach unten ausgeschlossen werden können. Dazu kann auf das k-Quantil zurückgegriffen werden, wobei k zwischen 0 und 1 liegt. DEUBEL empfiehlt, für eine größere Anzahl an Kommunen das erste Quartil ($k = 0,25$) als Untergrenze und den Median ($k = 0,5$) als Obergrenze zu verwenden. Das Verfahren sollte dabei nur dann angewendet werden, wenn vergleichbare Gemeinden betrachtet werden.⁷⁰⁵

Abschließend muss kritisiert werden, dass die Festlegung der Korridor Grenzen nicht auf ökonometrischen Berechnungen beruht, sondern auf die Landesgesetzgeber in Thüringen und Hessen selbst zurückgeht. Der ursprüngliche Vorschlag zur Verwendung der Grenzen kommt vom THÜRINGISCHEN LANDKREISTAG aus dem Jahr 2005 und war nur im Rahmen der Auftragskostenpauschale für die Pflichtaufgaben des *übertragenen Wirkungskreises* vorgesehen. Die Idee wurde von der Landesregierung aufgegriffen und schließlich sowohl für die Pflichtaufgaben des eigenen als auch des übertragenen Wirkungskreises umgesetzt. Die Korridorbereinigung wurde aber gemäß der dualistischen Aufgabenwahrnehmung getrennt durchgeführt. Dies war auch aus verfassungsrechtlicher Sicht unbedenklich.⁷⁰⁶

Zudem ist der in Hessen angewendete **Stabilitätsansatz** zu untersuchen. Dieser stellt, wie auch in Thüringen, eine freiwillige Leistung des Landes dar, der über die angemessene Finanzausstattung (oder bezüglich Hessens den Festansatz) überschreitet. So ist der freiwillige Zuschlag vom Land an die Kommunen nicht mit einem Bedarfssystem im engeren Sinne vereinbar.⁷⁰⁷ Er basiert nicht auf einer Bedarfsbestimmung; diese wird nur zur Ermittlung der angemessenen Finanzausstattung eingesetzt. Vielmehr handelt sich beim Stabilitätsansatz um eine Verstetigungsgröße, damit die Finanzausgleichsmasse letztlich derjenigen des Ausgangsjahres entspricht.⁷⁰⁸ In besagtem Ausgangsjahr 2016 stellt der Stabilitätsansatz die Differenz zwischen der Finanzausgleichsmasse, die im abgeschafften Verbundquotensystem realisiert worden wäre, und dem Festansatz dar. Dies lässt die Schlussfolgerung zu, dass die aufgabenangemessene bzw. bedarfsorientierte Finanzausstattung eine deutliche Verringerung der Finanzausgleichsmasse gegenüber dem alten Finanzausgleichsmodell bewirkt hat. Mit Blick auf die Ergebnisse wird deutlich, dass der Stabilitätsansatz fast 400 Mio. Euro beinhaltet, die dem Festansatz hinzugerechnet werden. Somit kann vermutet werden, dass der Stabilitätsansatz die mit Hilfe der Korridorbereinigung herausgerechneten überdurchschnittlichen Defizite wieder „auffangen“ muss. In der Begründung des HESSISCHEN LANDTAGS zu seinem Gesetzesentwurf vom 21. April 2015 werden keine genauen Zahlen genannt, die bezeugen, welcher Anteil an Defiziten aus pflichtigen Aufgaben herausgerechnet bzw. gekappt wurde.⁷⁰⁹

⁷⁰² Vgl. ebenda.

⁷⁰³ Zum Zeitpunkt der Entstehung des Bedarfsmodells wurde im kommunalen Haushaltswesen noch kameral gebucht. Heutzutage würde eine Aufgabendifferenzierung nach Produktgruppen durchgeführt.

⁷⁰⁴ Vgl. Thüringer Innenministerium (2007), S. 24.

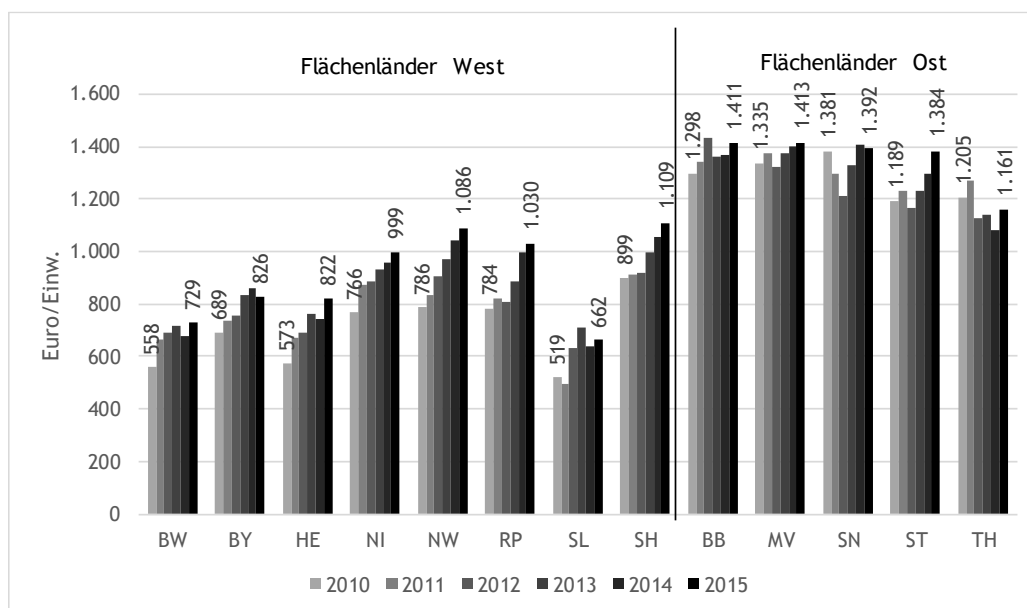
⁷⁰⁵ Vgl. Deubel (2012), S. 46.

⁷⁰⁶ Vgl. Färber/Wieland/Wolff u.a. (April 2012a), S. 16; vgl. auch Thüringer Landtag (2007), S. 29.

⁷⁰⁷ Vgl. Lenk (24.04.2015), S. 21.

⁷⁰⁸ Vgl. Hessischer Landtag (2015b), S. 6.

⁷⁰⁹ Vgl. Hessischer Landtag (2015a), S. 72.

Abbildung 90: Entwicklung der Gesamtzuweisungen pro Einwohner im Kommunalen Finanzausgleich 2010-2015

Quelle: Eigene Darstellung.

Generell sind die (unbegründeten) freiwilligen Landeszuschläge allerdings aufgrund des fehlenden Bezugs zum eigentlichen Kern der Bedarfsermittlung kritisch zu sehen. Denn es kann geschlussfolgert werden, dass ein Bedarfsmodell nach dem Thüringer Vorbild zu einer Verringerung der gesamten Finanzausgleichsmasse führt.⁷¹⁰ Dazu wird Abbildung 90 betrachtet, die die Gesamtzuweisungen pro Kopf aller Flächenländer von 2010 bis 2015 wiedergibt. Dieser zufolge weisen die Länder mit einem Verbundquotenverfahren steigende Pro-Kopf-Zuweisungen an die Kommunen im betrachteten Zeitraum auf. In Thüringen dagegen waren speziell von 2011 bis 2014 sinkende Zuweisungen pro Einwohner nachweisbar. Im Vergleich dazu kam es in Sachsen-Anhalt nur im Jahr 2012 zu einer Verringerung der Pro-Kopf-Zuweisungen. Seit dem Jahr 2013 steigen sie monoton an. In der Mittelfristplanung des HESSISCHEN FINANZMINISTERIUMS wird auch über das Jahr 2013 hinweg von einem steigenden Volumen der Finanzausgleichsmasse ausgegangen.⁷¹¹

Als letzter Kritikpunkt dient der **fehlende Ländervergleich** bezüglich der durchschnittlichen Hebesätze beim künftigen Hessischen Bedarfsmodell. Dieser fand bzw. findet in den Modellen Thüringens und Sachsen-Anhalts statt und dient dazu, ungenutzte Einnahmepotenziale der kommunalen Einheiten aufzudecken. In den meisten Fällen ergaben sich Mindereinnahmen, die aufgrund zu geringer durchschnittlicher Hebesätze gegenüber der Vergleichsgruppe (z. B. ostdeutsche Flächenländer oder steuerschwache westdeutsche Flächenländer) entstanden. Diese werden dann im Rahmen der Ermittlung der angemessenen Finanzausstattung den Bedarfen gegengerechnet. In Hessen wird dies nicht praktiziert. Als Begründung wurde vom HESSISCHEN LANDTAG angegeben, dass „(...) die Anreize zur Erwirtschaftung eigener Steuereinnahmen nicht [ausgehöhlt werden sollen].“⁷¹²

⁷¹⁰ Dies wäre allein im Thüringer Bedarfsmodell und im Hessischen Modell beispielsweise auf die Korridorbereinigung zurückzuführen: Durch diese wird erreicht, dass systematisch weniger als 100 % des durchschnittlichen Ausgabeverhaltens der Kommunen als aufgabenangemessen gelten, was diese recht restriktiv erscheinen lässt.

⁷¹¹ Vgl. Schäfer (06.10.2015), S. 9.

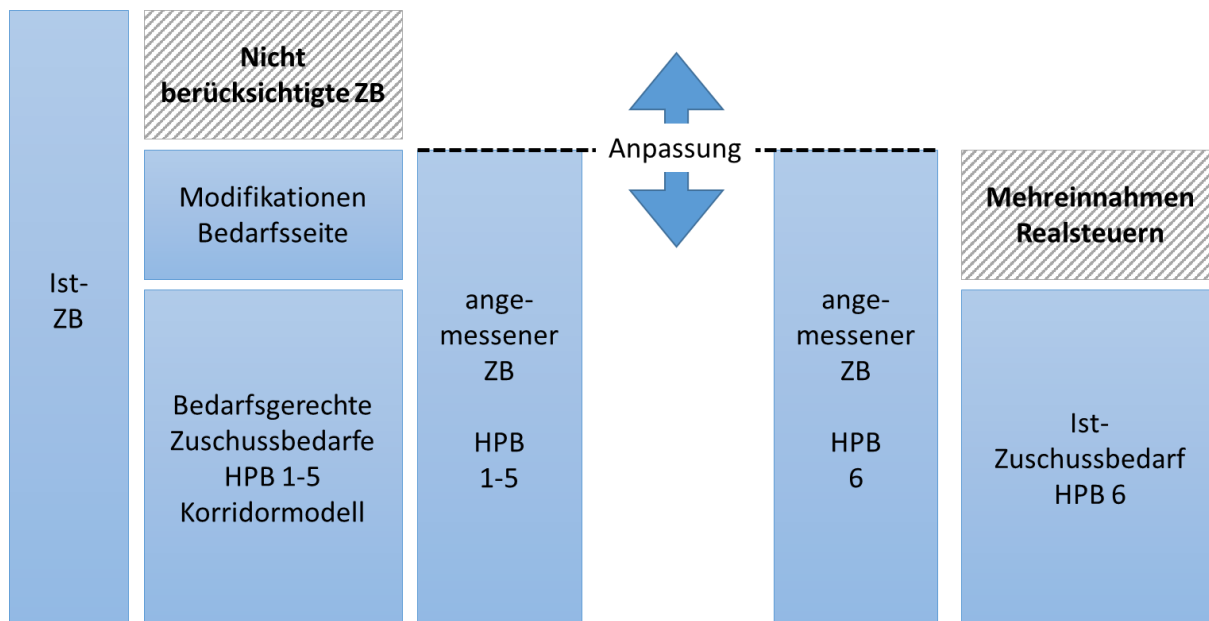
⁷¹² Hessischer Landtag (2015a), S. 46.

2.7 BEDARFSORIENTIERTER KOMMUNALER FINANZAUSGLEICH IN MECKLENBURG-VORPOMMERN

2.7.1 SYSTEMATIK DES BEDARFSMODELLS FÜR MECKLENBURG-VORPOMMERN

Die Bedarfsmodelle aus Thüringen, Sachsen-Anhalt und Hessen wurden für die Begutachtung in Mecklenburg-Vorpommern gewürdigt und gehen in einen weiterentwickelten Vorschlag ein, wie die Finanzausgleichsleistungen des Landes durch eine bedarfsorientierte Berechnung geprüft werden könnten. Es handelt sich, wie eingangs im Abschnitt 2.2.1 ausgeführt wurde, um ein Verfahren der relativen Bedarfsmessung. Trotz der umfangreichen Berechnungen und Korrekturen stehen die Ergebnisse nicht für einen objektiv notwendigen Ausgabenbedarf, da dieser weder methodisch noch technisch ermittelt werden kann. Das Modell nutzt dabei die Zuschussbeträge der Hauptproduktbereiche 1-5 als Ausgangspunkt, die den Verbrauch von Deckungsmitteln sowie subsidiär die Kreditaufnahme anzeigen. Die Basis bilden Ist-Ausgaben, welche nach der Grundidee des thüringer und hessischen Verfahrens bereinigt werden - allerdings mit einem weiterentwickelten Vorgehen. Ob tatsächlich Zuschussbeträge nicht berücksichtigt oder zusätzliche Zuschussbeträge (heute nicht realisierte Ausgaben) anerkannt werden, ist a priori nicht festgelegt. Dieser (aufgaben-)angemessene Zuschussbetrag der Hauptproduktbereiche 1 bis 5 wird dann mit den Zuschussbeträgen der Hauptproduktgruppe 6 verglichen. Hierin finden sich - bis auf weniger Ausnahmen - die Einnahmen aus Steuern sowie allgemeinen laufenden und investiven Zuweisungen des Landes. Die Zuschussbeträge der Hauptproduktgruppe 6 beinhalten auch die Zinsausgaben der Kommunen. Das bedeutet, dass Zinsausgaben in voller Höhe als bedarfsangemessen bewertet werden. Hinzu kommen Mehreinnahmen aus nicht genutzten (größtenklassendifferenzierten) Hebesatzpotenzialen (siehe Kapitel 1.3), die auch für den Gleichmäßigkeitsgrundsatz und das Symmetrieverfahren als sachgerechte Weiterentwicklung bestehen. Beim Vergleich aus beiden Säulen ergibt sich die erforderliche Anpassung der Finanzausgleichsleistungen. Diese kann sowohl positiv als auch negativ sein. Insbesondere resultiert aus einer Nichtberücksichtigung von Zuschussbeträgen keine automatische Kürzung der Finanzausgleichsleistungen. Erst die Gesamtbetrachtung lässt auf entsprechende Anpassungen schließen.

Abbildung 91: Systematik Bedarfsmodell



Quelle: Eigene Darstellung.

2.7.2 METHODISCHE VORBEMERKUNGEN

2.7.2.1 SYSTEMATIK DER KORRIDORBEREINIGUNG FÜR MECKLENBURG-VORPOMMERN

Das Konzept der Korridorbereinigung wurde zuerst im Thüringer Bedarfsmodell von 2007 angewandt. Gestützt wird diese Methodik durch die Setzungen des THÜRINGER VERFASSUNGSGERICHTSHOFES, nach denen nicht jede Kommune im Zuge des Kommunalen Finanzausgleichs genau den finanziellen Betrag rückerstattet bekommen muss, den sie ausgegeben hat. Zusätzlich zeugen Erfahrungen aus der Praxis davon, dass die Erstattung tatsächlich ungedeckter Ausgaben von Kommunen aufgrund der negativen Anreizstruktur, mittels ineffizienter Aufgabenerfüllung und damit höherer Ausgaben mehr Zuweisungen zu erhalten, nicht zielführend ist.⁷¹³ Im Grundsatz wird stattdessen – im Fall von gewichteten Mittelwerten als Korridor Grenzen – von einer Erstattung der durchschnittlichen Kosten ausgegangen. Dadurch wäre es möglich, besonders sparsame Kommunen zu belohnen, während Gemeinden mit weit überdurchschnittlich hohen Kosten diszipliniert werden könnten.

In Thüringen wurde zur Begründung Art. 93 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf und damit die volle Erstattung der angemessenen Kosten herangezogen und damit zugleich auch keine bestmögliche finanzielle Ausstattung für die Kommunen angestrebt. Dies ist dann möglich, wenn die durchschnittlichen Kosten der Aufgabenerfüllung um Ausreißer nach oben und unten bereinigt werden können.

Die Korridorbereinigung arbeitet im Folgenden mit Zuschussbeträgen, also aufgabenbezogenen Auszahlungen abzüglich der aufgabenbezogenen Einzahlungen. Dabei wird **keine Unterscheidung nach pflichtigen und freiwilligen kommunalen Aufgaben** praktiziert, vielmehr werden alle Aufgaben der Kommunen sowohl in ihrer Art als auch dem Volumen der Aufgabenerfüllung als gleichwertig angesehen.⁷¹⁴ Es ergibt sich in der Regel ein Negativwert, der signalisiert, dass die Aufgabenerfüllung nicht mit zweckbezogenen Einnahmen gedeckt werden kann (Gebühren, Entgelte, zweckgebundene Zuweisungen des Landes inkl. durchgereichter zweckgebundener Mittel des Bundes und der EU) und daher durch zweckungebundene Allgemeine Deckungsmittel finanziert werden muss (Steuern, Allgemeine laufende und investive Zuweisungen). Je höher dieser Finanzierungsbedarf aus Deckungsmitteln ist, desto stärker negativ ist der Zuschussbetrag.

Der Korridor dient demnach zum einen dazu, unwirtschaftliches Verhalten der Kommunen durch Kürzung von Ausgabenanteilen zu sanktionieren. Entsprechende überdurchschnittliche Zuschussbeträge werden „gekappt“, d.h. auf die Korridor Grenze zurückgeführt. Zum anderen soll der Korridor auch deutlich unterdurchschnittliches Ausgabeverhalten würdigen. Hierzu werden nicht getätigte Ausgaben fiktiv der Bedarfsgrundlage hinzugefügt und damit Zuschussbeträge „aufgefüllt“. Beide Korrekturen erfolgen auf die Korridor Grenzen und nicht auf den Mittelwert. Das bedeutet, dass einer Kommune, die der Kappung ihrer Zuschussbeträge auf die Korridor Grenze unterliegt, immer noch eine erheblich höhere Kostenintensität (Zuschussbeträge) zugestanden wird als der überwiegenden Mehrzahl der Kommunen. Spiegelbildlich hat eine Kommune, die im „Auffüllbereich“ liegt, nach der Auffüllung noch immer unterdurchschnittliche Zuschussbeträge je Einwohner.

Alle Berechnungen basieren auf Pro-Kopf-Größen. Dies sichert, dass die Gemeindegröße nicht per se einen Einfluss auf das Ergebnis hat. Für die Angabe der absoluten Effekte (in Mio. Euro) werden die korridorbereinigten Pro-Kopf-Werte wieder mit den jeweiligen Einwohnerzahlen multipliziert.

Werden beispielhaft die Zuschussbeträge eines Produkts für die untersuchten Jahre 2008-2013 sortiert (Abbildung 92), so können sich bei Nutzung der Korridorbereinigung drei Lagen ergeben:

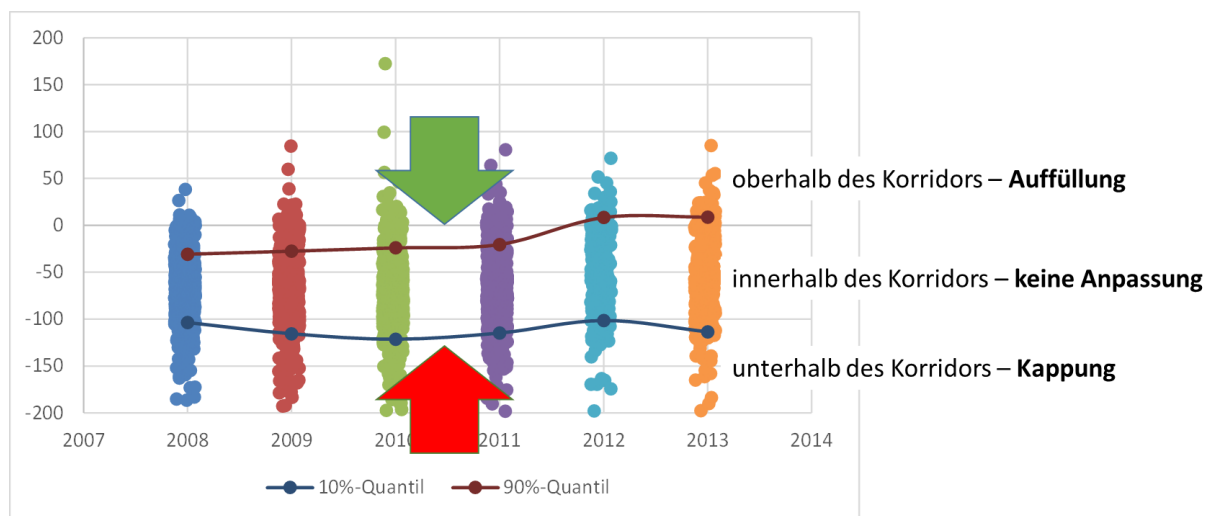
- Zuschussbetrag innerhalb des Korridors: Der Ist-Wert der Kommune wird ohne weitere Prüfung als bedarfsangemessen anerkannt.

⁷¹³ Vgl. Färber/Wieland/Wolff u.a. (April 2012b), S. 14.

⁷¹⁴ Dies entspricht der Methode der Bedarfsmodelle in Thüringen (vor 2013), Sachsen-Anhalt und Hessen. Im Fazit zum Bedarfsverfahren werden Optionen zu einer differenzierten Bewertung der Aufgaben geöffnet.

- Zuschussbetrag unterhalb des Korridors: Der Ist-Wert wird als überhöht eingeordnet. Er wird auf den Wert der Korridorgrenze abgesenkt. Es wird also kein durchschnittliches, sondern immer noch ein überdurchschnittliches Ausgabeverhalten unterstellt.
- Zuschussbetrag oberhalb des Korridors: Der Ist-Wert wird als zu niedrig eingeordnet. Es wird ein zusätzlicher Ausgabebedarf anerkannt, der bisher durch die Kommune nicht realisiert wurde. Der Bedarfswert wird auf die Korridorgrenze nivelliert. Liegt die Korridorgrenze im positiven Bereich, so wird ein geringerer als der tatsächlich erbrachte *Überschuss* veranschlagt.
- Es liegen dabei im Modell für Mecklenburg-Vorpommern gleich viele Kommunen außerhalb der oberen und unteren Korridorgrenzen und werden im Bereinigungsverfahren an die Korridorgrenze herangeführt. Es ist daher nicht vorab festgelegt, ob es in der Gesamtbetrachtung der Aufgabe zu einer Absenkung oder Erhöhung des anerkannten Zuschussbetrags kommt. Dies ergibt sich erst aus der tatsächlichen Lage der Einzelpunkte und deren Einwohnergewicht.

Abbildung 92: Systematik Korridormodell, Behandlung von Pro-Kopf-Zuschussbeträgen.



Quelle: Eigene Darstellung.

Das Ergebnis der Korridorbereinigung - werden mehr Bedarfe gekappt als aufgefüllt oder anders herum - ist a priori offen. Es kommt darauf an,

- wie stark die außerhalb der Korridorgrenzen liegenden Kommunen in ihrem Ausgabeverhalten abweichen und
- da die Berechnung auf Pro-Kopf-Größen abstellt, welche Einwohnerzahlen hinter den gekappten und aufgefüllten Einzelwerten stehen (Einwohnergewichtung).

Das Verfahren hat einige Vorteile:

- Es ist pauschal und ermöglicht dennoch eine deutlich stärkere Differenzierung des Ausgabeverhaltens als die Orientierung an einem idealtypischen Referenzwert (etwa starren Median- oder Mittelwerten).
- Es erfordert keine Einzelfallprüfung der mehr als 850 Einheiten mit jeweils bis zu 100 Produkten auf der „Dreistellerebene“.
- Die Bereinigung von vermuteten Ineffizienzen konzentriert sich auf kleine Gruppen, die tatsächlich ein weit abweichendes Ausgabeverhalten zeigen.
- Nicht getätigte/unterzeichnete Ausgaben gehen ebenso pauschaliert ein.
- Das Verfahren ist ergebnisoffen.

Die Nachteile des Verfahrens sind methodischer und technischer Natur:

- Eine absolut vollständige Bedarfsbestimmung ist auch mit diesem Modell nicht möglich. Es muss notwendigerweise auf Ist-Daten gründen.

- Technisch weist das Verfahren eine hohe Komplexität auf. Die erforderlichen Rechenschritte sind zwar mit leistungsfähiger Standard-Hard- und Software⁷¹⁵ ausführbar, für die relevanten Entscheider aus Legislative und Verwaltung sind die einzelnen Schritte jedoch sehr viel schwieriger nachvollziehbar und zu adaptieren als beim Gleichmäßigkeitsgrundsatz oder beim Symmetrieverfahren.
- Ineffiziente Strukturen bei der Aufgabenerfüllung werden zum Teil konserviert. Dies betrifft nicht nur die Zuschussbeträge innerhalb der Korridor Grenzen, sondern z. B. auch die kommunale Gebührenpolitik. Hier ist zu beobachten, dass die gebührenfinanzierten Haushaltsbestandteile bis auf Ver- und Entsorgungsleistungen in der Regel nicht kostendeckend erbracht werden und ihre Subventionierung qualitativen Entscheidungskriterien folgt (sog. Meritorisierung). Wird die Gebührenpolitik über längere Zeiträume hinweg nicht angepasst und entstehen in diesem Zusammenhang höhere Zuschussbeträge, so gehen diese zunächst in voller Höhe in die Korridor Betrachtung ein. Erst, wenn es zum Überschreiten der unteren Korridor Grenze kommt, werden sie als ineffizient korrigiert.

2.7.2.2 AUSGABEN VERSUS ZUSCHUSSBETRÄGE

Die nachfolgenden Analysen und Berechnungen stützen sich auf aufgabendifferenzierte **Zuschussbeträge** als zentrale Messgröße. Dies ist begründungsbedürftig, da alternativ auch die **Ausgaben** als rechnerische Basis genutzt werden könnte. Operativ werden für jede statistische Produktgruppe (3-Steller) die Bereinigten Ausgaben bzw. der **Finanzierungssaldo** nach dem Muster des Statistischen Amtes berechnet. Die Bereinigung des Finanzierungssaldos nach den oben genannten Schritten (Kapitel 1.1.1) um Kreditaufnahme und Tilgung beim öffentlichen Bereich sowie den Saldo aus Kauf und Verkauf von Beteiligungen spielt dabei keine wesentliche Rolle, da diese ausschließlich im Haupt-Produktbereich 6 verbucht werden, die Normierung hingegen in den Haupt-Produktbereichen 1-5 erfolgt.⁷¹⁶

Für die Korridorbildung sind grundsätzlich zwei Varianten denkbar:

- Normierung der Bereinigten Ausgaben in einem ersten Schritt, Abzug der zweckgebundenen Einnahmen in einem zweiten Schritt;
- Saldierung der Bereinigten Ausgaben und zweckgebundenen Einnahmen in einem ersten Schritt, Normierung der daraus berechneten Zuschussbeträge in einem zweiten Schritt.

In den nachfolgenden Berechnungen wird die zweite Variante vorgezogen, da sie für den Zweck der relativen Bedarfsbestimmung besser geeignet ist. Auch die Bedarfsverfahren in Thüringen, Sachsen-Anhalt und Hessen greifen auf Zuschussbeträge zurück.

Die Nutzung der Zuschussbeträge hat gegenüber der Nutzung der Bereinigten Ausgaben entscheidende Vorteile:

- Die unterschiedliche Nutzung von Einnahmepotenzialen zwischen Kommunen wird bei der Korridorbildung berücksichtigt. Dies betrifft zweckgebundene Einnahmen, v. a. Gebühren und Leistungsentgelte. Aber auch die Einbindung von zweckgebundenen Fördermitteln (laufend und investiv) zur Finanzierung der Aufgaben wird durch die Saldierung berücksichtigt. Kommunen, die Einnahmepotenziale abseits der Realsteuerhebesätze nicht ausschöpfen, erhalten in der Folge einen Malus. Dies mag im Zusammenhang mit Fördermitteln problematisch erscheinen, diese sind allerdings durch die kommunale Tätigkeit weniger stark steuerbar als andere zweckgebundene Einnahmen. Des Weiteren kann nicht geltend gemacht werden, dass bereits durch Fördermittel kofinanzierte Ausgaben ein weiteres Mal durch Finanzausgleichsleistungen zu unterstützen sind.

⁷¹⁵ Alle Berechnungen erfolgten mit MS Excel 2013, sodass Einzelwerte nachvollzogen werden und bei Bedarf auch modifiziert werden konnten. Spezielle Datenbanksoftware konnte damit umgangen werden. Gleichwohl zeigte sich, dass der schiere Umfang der Berechnungen mit einem Standard-PC sehr zeitaufwändig ist.

⁷¹⁶ Die erforderlichen Bereinigungen werden später im Zuschussbetrag des Hauptproduktbereichs 6 vorgenommen.

- Bei ausgelagerter Leistungserstellung ist die an Zuschussbeträgen orientierte Variante deutlich überlegen. Dies trifft neben den wirtschaftlichen Dienstleistungen vor allem für den Kita-Bereich zu, aber auch für Kultureinrichtungen, die zu einem erheblichen Anteil durch Zuschüsse aus den Kernhaushalten finanziell unterstützt werden. Nur eine saldierte Betrachtung stellt die fiskalischen Wirkungen der Erbringung im Kernhaushalt und in ausgelagerten Einheiten gleich. Sollten dagegen Ausgaben in die Korridorbildung eingehen, würden diejenigen Kommunen strukturell benachteiligt, die Aufgaben schwerpunktmäßig im Kernhaushalt erbringen.

Unterscheiden sich zwei Kommunen in ihrem Ausgabeverhalten bei identischer Ausschöpfung der einkommenseitigen Potenziale, sind beide Verfahren in ihrem rechnerischen Ergebnis identisch. In der Gesamtbetrachtung überwiegen die Vorteile der saldierten Betrachtung. Daher werden im weiteren Verfahren Zuschussbeträge zur Normierung genutzt.

2.7.2.3 QUANTIL VERSUS ARITHMETISCHES MITTEL

Entgegen der Bedarfsermittlung im alten Thüringer Bedarfsmodell sowie dem neuen Hessischen Bedarfsmodell werden keine (gewichteten) arithmetischen Mittelwerte als Korridor Grenzen genutzt, sondern **Quantile**. Ein Quantil ist ein Lagemaß bzw. Schwellenwert in der Statistik. Eine besondere Stellung unter den Quantilen nimmt der sogenannte Median ein; dieser gibt das 0,5- bzw. 50 %-Quantil wieder.⁷¹⁷ Das bedeutet, dass 50 % der Werte einer Datenreihe kleiner als der Median und 50 % größer als der Median sind, d. h., 50 % der Kommunen haben einen höheren, 50 % einen niedrigeren Zuschussbetrag als die Median-Kommune. Der Vorteil der Nutzung von Quantilen besteht letztlich darin, dass eine größere Bandbreite möglicher Finanzierungssalden einzelner Kommunen pro Aufgabenbereich in die Berechnung der kommunalen Bedarfe einbezogen wird. Modellhaft sind Finanzierungssalden für 10 Kommunen in zwei Aufgaben in Abbildung 93 gezeigt. Die Struktur ist identisch, auf der rechten Seite sind die Finanzierungssalden alle parallel um 50 Euro gegenüber der linken Seite erhöht. Damit ergeben sich auch unterschiedliche arithmetische Mittel (-17,60 bzw. -67,60 Euro/Einw.). Wenn eine Normierung auf Basis arithmetischer Mittel erfolgt, so sind die Bereinigungsgrenzen abhängig von der absoluten Höhe des Mittelwerts (gestrichelte Linien für 100 % des Mittelwerts und 50 % des Mittelwerts nach dem Vorbild Thüringens).

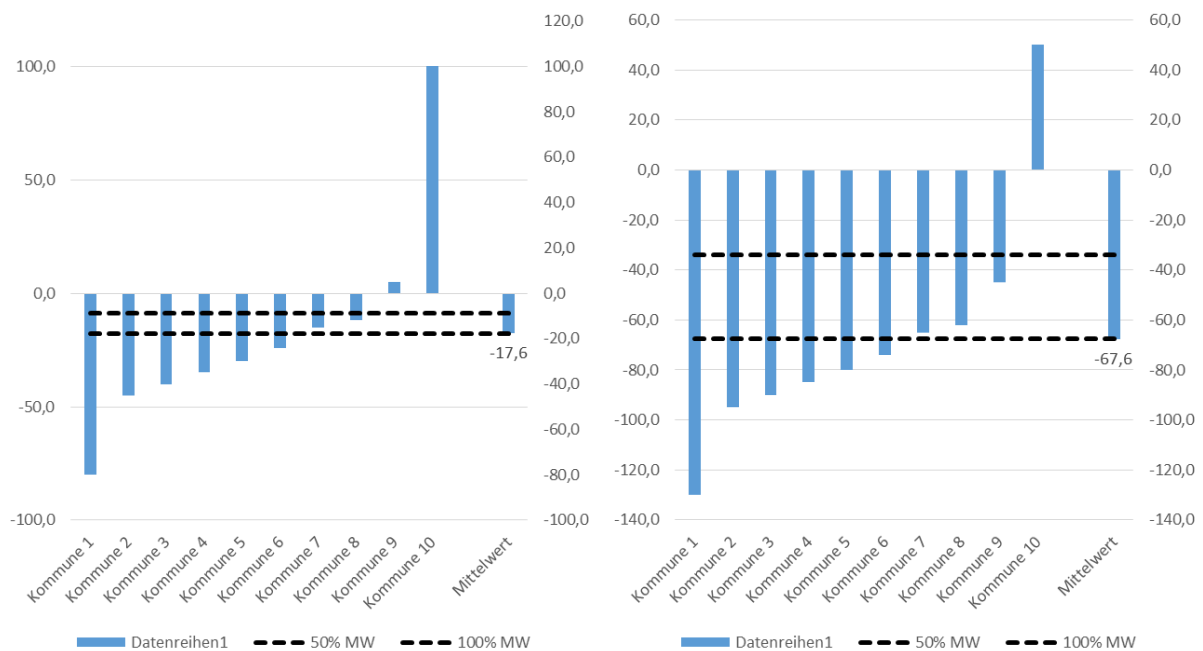
Die Verwendung von gewichteten Mittelwerten würde den Korridor gemäß Abbildung 93 sehr schmal gestalten. Für die nachfolgenden beispielhaften Ausführungen wird ein Korridor veranschlagt, dessen Untergrenze bei 50 % (im Beispiel 8,80 Euro/Einw.) des arithmetischen Mittels und dessen Obergrenze bei 100 % (im Beispiel 17,60 Euro/Einw.) des arithmetischen Mittels der Pro-Kopf-Finanzierungssalden eines Aufgabenbereichs liegt. Die Gesamtbreite des Korridors ist mit 8,80 Euro/Einw. deutlich kleiner als bei der rechten Grafik (33,80 Euro/Einw.). Je größer der durchschnittliche Zuschussbetrag ist, desto breiter sind demnach auch die Korridor Grenzen - unabhängig von der Streuung der Werte. Des Weiteren kann es vorkommen, dass Kommunen einen hohen positiven Zuschussbetrag⁷¹⁸ in einem Aufgabenbereich haben, andere Gemeinden aber einen negativen Zuschussbetrag⁷¹⁹ im gleichen Aufgabenbereich aufweisen.

⁷¹⁷ Weitere Sonderfälle sind das 1. Quartil (0,25-Quantil) und das 3. Quartil (0,75-Quantil). Diese werden im Regelfall ersten Beschreibung der Lagemaße eines vorliegenden Datensatzes genutzt. So werden erste Informationen zur Beschaffenheit der Daten generiert, die zur Erstellung von 5-Zahlen-Zusammenfassungen oder Boxplots dienen. In der Regel wird somit analysiert, ob die Verteilung der Daten rechtsschief oder linksschief zu charakterisieren ist.

⁷¹⁸ Dementsprechend erwirtschaftet eine solche Kommune einen **Überschuss**.

⁷¹⁹ Dies entspricht einem **Bedarf an zusätzlichen finanziellen Mitteln**. Die Einzahlungen, die die Kommune im entsprechenden Aufgabenbereich vorzuweisen hat, genügen nicht, um die anfallenden Auszahlungen im Aufgabenbereich zu decken.

Abbildung 93: Beispiel für eine Korridorbildung in einem fiktiven Aufgabenbereich mit arithmetischen Mitteln

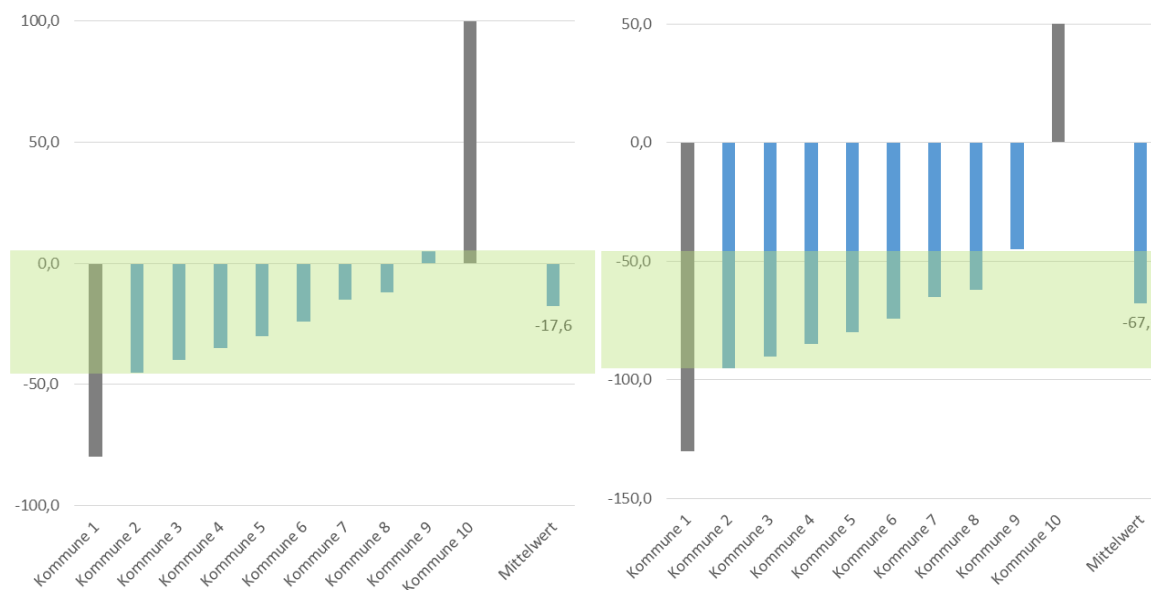


Quelle: Eigene Darstellung.

Im fiktiven Beispiel befindet sich das arithmetische Mittel im negativen Bereich (-17,60 Euro pro Kopf); daher werden letztlich auch nur negative Pro-Kopf-Werte in die Ermittlung der absoluten Bedarfe eingehen, da Überschüsse der Methodik nach gekappt und auf die Korridorgrenzen zurückgeführt werden.

- Einerseits hat Kommune 10 im betrachteten fiktiven Aufgabenbereich einen hohen Überschuss von 100 Euro pro Kopf erwirtschaftet. Dieser wird allerdings gemäß der unteren Korridorgrenze auf -8,80 Euro pro Kopf normiert. Obwohl Kommune 10 also einen Überschuss erwirtschaftet hat, würde sie gemäß der Methodik einen Zuschussbetrag anerkannt bekommen.
- Andererseits weist Kommune 1 einen nicht normierten Pro-Kopf-Bedarf von rd. -75 Euro auf. Dieser würde gemäß dem Korridor gekappt werden: Dementsprechend würde Kommune 1 nur ein normierter Pro-Kopf-Bedarf von -17,6 EUR zustehen, was eine deutliche Kürzung darstellen würde.

Abbildung 94: Beispiel für eine Korridorbildung in einem fiktiven Aufgabenbereich mit Quantilen



Quelle: Eigene Darstellung.

Wie Abbildung 94 zu entnehmen ist, erstreckt sich der Korridor bei der Verwendung von **quantilsbezogenen Korridor Grenzen** im fiktiven Aufgabenbereich wesentlich weiter und bildet zudem die tatsächliche Streuung der Werte deutlich besser ab. Die Breite des Korridors ist unabhängig von der Lage des Mittelwertes. Im fiktiven Beispiel werden bereits die von den Gutachtern angedachten Korridor Grenzen für die tatsächliche Bedarfsermittlung genutzt: Das 10 %-Quantil stellt die Untergrenze dar, während das 90 %-Quantil die Obergrenze repräsentiert.

- Kommune 10 weist wiederum einen Pro-Kopf-Überschuss von 100 Euro auf. Aufgrund der Nutzung des 90 %-Quantils als Obergrenze wird der Überschuss zwar normiert; allerdings wird der Kommune auch nach der Korridorbereinigung ein Pro-Kopf-Überschuss von etwa 5 Euro/Einw. zugestanden, der in die Bedarfsberechnung eingeht. Der Überschuss wird zwar nach wie vor deutlich gekürzt; der Vorteil der Methodik besteht allerdings darin, dass dieser Überschuss-Kommune kein Zuschussbetrag in diesem fiktiven Aufgabenbereich zugerechnet wird.
- In Kommune 1 entsteht hingegen ein nicht normierter Pro-Kopf-Bedarf von -75 Euro. Diese wird aufgrund des 10 %-Quantils als Untergrenze nicht mehr, wie noch im vorhergehenden Beispiel, massiv gekappt. Es würde lediglich eine Kürzung der Pro-Kopf-Bedarfe auf -45 Euro erfolgen.

Ein weiterer Vorteil eines quantilsbezogenen Vorgehens besteht in der geringeren Dominanz durch große Einheiten. Ein arithmetischer Mittelwert (Durchschnitt) müsste einwohnergewichtet sein, damit das Ergebnis aussagekräftig ist. Die 10 größten Städte Mecklenburg-Vorpommerns haben ein Einwohnergewicht von über 35 % der Gesamteinwohnerzahl. Das Ausgabeverhalten dieser Gruppe und deren Einnahmepotenziale würden damit für die meisten anderen Kommunen zum Maßstab werden. Bei der Orientierung an Quantilswerten gehen Kommunen aller Größenklassen gleichberechtigt in die Betrachtung ein.

2.7.2.4 BESCHREIBUNG DES DATENMATERIALS

Im Zuge der Erstellung des Bedarfsmodells wurde auf die Daten der kommunalen Jahresrechnungstatistik von 2008 bis 2014 zurückgegriffen. Die zur Verfügung stehenden Jahresscheiben enthalten die sowohl nach Arten als auch nach Aufgabenbereichen differenzierten Einzahlungen und Auszahlungen

jeder kommunalen Einheit in Mecklenburg-Vorpommern, wobei diese in Gemeinden, Ämter, Landkreise, kreisfreie Städte sowie Zweckverbände untergliedert werden.

Der Vorteil der Jahresrechnungsstatistik gegenüber der Kassenstatistik liegt in der höheren Genauigkeit der Daten (vgl. Tabelle 19). Dies bedingt allerdings deren geringere Aktualität – die Kassenstatistik ist bereits für das Jahr 2015 verfügbar, allerdings bietet sie keine Differenzierung nach Aufgabenbereichen. Hintergrund ist die Behandlung von nach Ablauf des Kalenderjahres anfallenden Abschlussbuchungen im ersten Quartal des Folgejahres. In der Jahresrechnungsstatistik werden solche Abschlussbuchungen noch im vorherigen Jahr berücksichtigt, was einen weiteren Grund für deren geringere Aktualität darstellt.

Da die Finanzstatistik trotz der Umstellung des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens auf die Doppik nach wie vor zahlungsorientierte Daten erhebt, können sich die nachfolgenden Ausführungen auch nur auf Zahlungsgrößen beziehen. Abschreibungen können daher ebenso wenig Gegenstand der rechnerischen Herleitung sein wie Rückstellungen.⁷²⁰

Tabelle 19: Vergleich von Kassenstatistik und Jahresrechnungsstatistik

Merkmal	Kassenstatistik	Jahresrechnungsstatistik
Aktualität der Daten	höher	geringer (aber genauere Werte)
Aufgliederung nach Aufgabenbereichen	nein	ja
Abschlussbuchungen nach Ablauf des Kalenderjahres	Berücksichtigung im ersten Quartal des Folgejahres	Berücksichtigung im aktuellen Jahr

Quelle: Eigene Darstellung.

Im Falle der Bedarfsberechnung ist es erforderlich, Zugriff auf die Zuschussbeträge in den einzelnen Aufgabenbereichen zu haben. So können aufgabenspezifische Bedarfe für jede einzelne kommunale Einheit identifiziert und berücksichtigt werden. Damit ist es möglich herauszufinden, woher die Bedarfe der Kommunen stammen. Im Vergleich dazu ist im Falle des Symmetrieverfahrens keine Differenzierung der Einzahlungen und Auszahlungen nach Aufgabenbereichen vorgesehen, weshalb dort auch das Jahr 2015 in Form der Kassenstatistik berücksichtigt werden kann.

Der betrachtete Zeitraum für die Bedarfsermittlung erstreckt sich über die fünf Jahre 2010 bis 2014. Infolge der Verfügbarkeit der Jahresscheiben 2013 und 2014 während der Bearbeitungsdauer des Gutachtens konnten die Jahre 2008 und 2009 im Verlauf der Bearbeitungsdauer ausgespart werden, wodurch die Berechnung der Bedarfe näher am aktuellen Rand erfolgen kann (der Entwurf vom Februar 2016 enthielt noch die Fünfjahresbetrachtung 2009 bis 2013, die ersten präsentierten Zwischenergebnisse bezogen sich auf die Jahre 2008-2012). Folglich kann die gegenwärtige finanzielle Situation der Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns besser widerspiegelt werden. Da die Jahresscheiben in der Analyse einzeln betrachtet wurden, waren wegen der Kreisgebietsreform von 2011⁷²¹ nur geringe Anpassungen notwendig. Ebenso wird Jahr für Jahr die Anzahl an Gemeinden geringer.

Alle Berechnungen zum Bedarfsmodell beruhen auf Mikrodaten, d. h. für jede Kommune wurden sämtliche gebuchte Kombinationen aus Produkt und Konto für die Jahre 2010 bis 2014 verarbeitet. Dies umfasst ein Volumen von ca. 700.000 Einzeldaten.⁷²² Es wurden daher überwiegend automatisierte Auswertungsverfahren verwendet. Eine weitere inhaltliche Plausibilitätsprüfung der statistischen Angaben (nach jener des Statistischen Amtes und der Kommunen selbst) konnte in Einzelfällen geleistet werden. Die Korrektur von Einzelwerten erfolgte nur in begründeten Ausnahmefällen in Absprache

⁷²⁰ Zur Bewertung und Einbeziehung der Abschreibungen siehe Kapitel 1.4.2.

⁷²¹ Die Kreisgebietsreform bewirkte eine grundlegende Änderung der Struktur der kommunalen Gebietskörperschaften sowie z. T. auch der Aufgabenzuständigkeiten auf kommunaler Ebene in Mecklenburg-Vorpommern. Unter anderem existierten ab 2011 nur noch zwei (statt zuvor sechs) kreisfreie Städte sowie sechs (statt vorher zwölf) Landkreise.

⁷²² Die Durchführung der differenzierten Bedarfsberechnung ist mit Standardsoftware möglich. Im konkreten Fall wurde MS Excel 2013 genutzt. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass der schiere Datenumfang die derzeit standardmäßig verfügbare Büro-Hard- und Software an die technische Leistungsgrenze bringt.

mit dem Statistischen Amt (z. B. nachträgliche Verbuchung der Sozialausgaben des Landkreises Nordwestmecklenburg, siehe Kapitel 1.1.1).

2.7.2.5 AUFBEREITUNG NACH DEM KONTENRAHMENPLAN

Entsprechend dem Neuen Kommunalen Haushaltsrecht erfolgt die Darstellung sämtlicher für die Begutachtung genutzten Daten nach doppischem Vorbild, d. h. dem Konten- und Produktrahmenplan Mecklenburg-Vorpommerns. Dabei traten besonders in den Jahren vor der Umstellung auf die Doppik⁷²³ kleinere Abweichungen bei der Datenaufbereitung auf. Diese äußerten sich u. a. in unvollständigen Zuordnungen kameraler Gruppierungen zu doppischen Konten (z. B. in der Abgrenzung zwischen Investitionen und laufendem Sachaufwand), die mit Hilfe des Statistischen Amtes jedoch bereinigt werden konnten (siehe Kapitel 1.4.1).

Die Darstellung für jede kommunale Einheit ist durch die Verknüpfung mit der sog. Berichtsstellennummer möglich: wiederum mit Hilfe des Statistischen Amtes wurden diesen Nummern Kommunaltypen, Klarnamen und Einwohnerzahlen zugeordnet.

Nach dem Vorbild des Zuordnungsschlüssels der amtlichen Statistik, der auch für die Berechnung des Finanzierungssaldos in den Berichten des Statistischen Amtes einschlägig ist, wurden die Einzahlungs- und Auszahlungsarten für alle betrachteten Berichtseinheiten ermittelt und aggregiert.⁷²⁴ Mittels dieses Verfahrens konnte das Gutachterteam sicherstellen, dass für die Ermittlung der kommunalen Bedarfe die tatsächlichen Werte gemeindescharf vorliegen. Die Berechnungen beruhen auf den gemeindedifferenzierten Zuschussbeträgen nach Aufgabenbereichen.⁷²⁵

Zusammenfassend konnte gemäß dem Kontenrahmenplan und der Vorgaben aus den jährlichen Fachserien des Statistischen Amtes Mecklenburg-Vorpommerns das Ergebnis der kommunalen Jahresrechnungssstatistik nachvollzogen werden. Das - über die kommunalen Einheiten aggregierte - Ergebnis stimmt mit den ermittelten Jahresergebnissen des Statistischen Amtes in allen Jahren überein. Somit stellen die durchgeführten Berechnungen eine valide und gemeindescharfe Grundlage für die Bedarfsberechnung der kommunalen Ebene dar.

2.7.2.6 AUFBEREITUNG NACH DEM PRODUKTRAHMENPLAN

Das weitere Verfahren besteht darin, die Einzahlungen und Auszahlungen nach Aufgabenbereichen aufzubereiten und für die Bedarfsberechnung vorzubereiten. Die Zuordnung der einzelnen Daten nach Aufgabenbereichen ist möglich, da den Daten auch die **Produkte** zugeordnet sind. Somit ist es möglich, die Jahresrechnungssstatistik differenziert nach Aufgabenbereichen auszuwerten. Dabei wurden **Produktgruppen bzw. Dreisteller** genutzt. Die Bedarfsberechnung erfolgt also im größten Detailgrad, den die amtliche Statistik anbieten kann. Diese wurden erst in einem weiteren Verfahren zu Zweistellern (Produktbereichen) und Einstellern (Hauptproduktbereichen) aggregiert. Alle Berechnungen wurden in der tiefsten nutzbaren Detaillierung (Dreisteller) durchgeführt.

Das beschriebene Verfahren ermöglicht eine homogene Berechnungsmethode für alle betrachteten Jahre. Das nahtlose Anschließen zusätzlicher Jahresscheiben ist ebenfalls möglich.

⁷²³ Dies betrifft die Jahre 2008 bis 2011.

⁷²⁴ Dabei erachteten es die Gutachter als essentiell, dass die eigenen Ergebnisse, mit denen die Bedarfsberechnung später durchgeführt wurde, „bis auf den Euro genau“ mit den tatsächlichen Ergebnissen des Statistischen Landesamtes übereinstimmen.

⁷²⁵ Zu den Einzelheiten der Bereinigung siehe Kapitel 1.1.1.

2.7.3 DURCHFÜHRUNG DER KORRIDORBILDUNG

2.7.3.1 GRUPPENBILDUNG ZUR NORMIERUNG

Die nach Aufgabenbereichen ermittelten Pro-Kopf-Finanzierungssalden der kommunalen Einheiten stellen die Basis für die Bedarfsermittlung dar. Ein essentieller Aspekt ist hierbei, dass nicht alle Aufgaben durch alle kommunalen Einheiten erfüllt werden. Die Aufgabe „Gemeindestraßen“ (Produktgruppe 541) fällt beispielsweise nur den Gemeinden zu. Dementsprechend muss für jeden Aufgabenbereich geprüft werden, welche Kommunaltypen diese **hauptsächlich**⁷²⁶ wahrnehmen. Anschließend erfolgt eine **bedarfsgerechte Normierung** der Pro-Kopf-Finanzierungssalden⁷²⁷ nur für die entsprechenden Typen kommunaler Gebietskörperschaften, die die Aufgabe auch erfüllen. Sollten an dieser Stelle Fehlbuchungen⁷²⁸ auftauchen, dann werden diese **nicht** in die Korridorbereinigung einbezogen. Daraus folgt im Umkehrschluss, dass der ursprüngliche Pro-Kopf-Wert in die Berechnung der absoluten aufgabengerechten Zuschussbeträge eingeht, da dieser nicht in die Normierung der Pro-Kopf-Werte einbezogen wird.

Zur besseren Übersicht für die produktgruppenbezogene Korridorbildung⁷²⁹ wurden folgende Schritte unternommen:

- Zunächst wurden die einzelnen Finanzierungssalden der kreisfreien Städte und Landkreise dargestellt. Dieses Verfahren ist hierbei angemessen, da es seit 2012 lediglich noch zwei kreisfreie Städte und sechs Landkreise gibt.
- Bezüglich der Darstellung für die rund 80 Ämter wurde die Quantilmethode angewandt. Die Pro-Kopf-Finanzierungssalden wurden durch das 0,1-Quantil, 0,25 Quantil (1.Quartil), 0,5-Quantil (Median⁷³⁰), 0,75-Quantil (3.Quartil) sowie das 0,9-Quantil aufbereitet.
- Ebenso wurde in Bezug auf die fast 800 Gemeinden (amtsangehörige und amtsfreie) vorgegangen: Hierbei wurden die Pro-Kopf-Finanzierungssalden mittels des 0,01-Quantils, der 0,1- bis 0,9-Quantile sowie des 0,99-Quantils visualisiert.
- Die vier letzten Säulen zeigen die arithmetischen Mittelwerte für die vier betrachteten Kommunaltypen.

⁷²⁶ Das Wort „hauptsächlich“ bedeutet in diesem Zusammenhang, dass eventuelle Fehlbuchungen (z. B. in falschen Produktgruppen) bestimmter Kommunen nicht ausgeschlossen werden können.

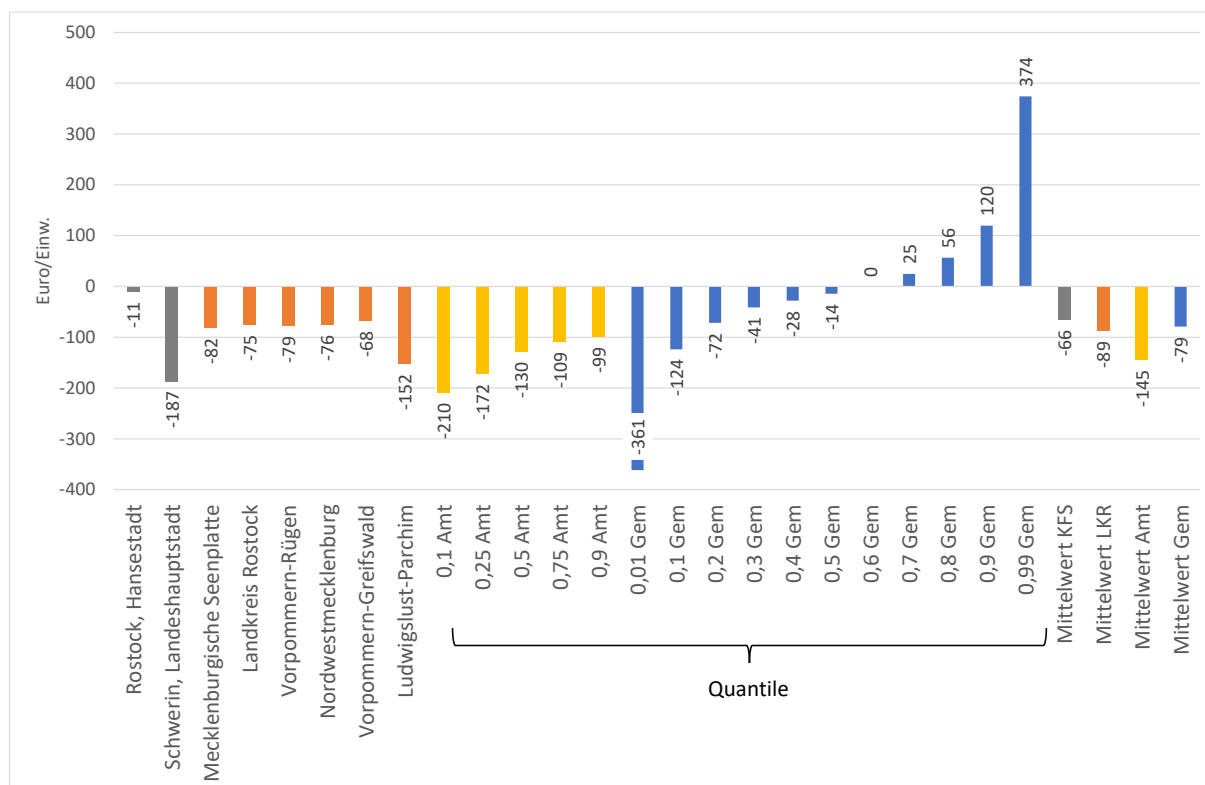
⁷²⁷ Sofern nachfolgend von „Pro-Kopf-Finanzierungssalden“ gesprochen wird, sind die Pro-Kopf-Werte der Bereinigten Finanzierungssalden („X42“) gemeint.

⁷²⁸ Davon muss ausgegangen werden, wenn z. B. ein Pro-Kopf-Wert ungleich 0 bei einer Gemeinde für eine Aufgabe vorliegt, die eigentlich ausschließlich in den Bereich der kreisfreien Städte oder Landkreise fällt.

⁷²⁹ An dieser Stelle sei nochmals ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Korridorbildung für jeden einzelnen Dreisteller bzw. jede einzelne Produktgruppe durchgeführt wird.

⁷³⁰ Der Median gibt den Pro-Kopf-Wert eines Aufgabenbereichs wieder, den 50 % der Ämter unterschreiten und 50 % der Ämter überschreiten.

Abbildung 95: Zuschussbeträge der Produktgruppe 111 (Verwaltungssteuerung) 2012, differenziert nach Kommunaltypen



Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Eigene Berechnungen.

Im Anschluss wurden die einzelnen Werte der kreisfreien Städte und Landkreise sowie die ermittelten Quantile der Ämter und Gemeinden ausgewertet (für die Darstellung von Produktgruppe 111 im Jahr 2012, vgl. Abbildung 95). Somit konnte für jede Produktgruppe nachvollzogen werden, welche Kommunaltypen deren entsprechende Aufgaben erfüllen.⁷³¹ Sofern für alle kommunalen Einheiten signifikante Werte in einer Produktgruppe vorliegen (z. B. Produktgruppe 111, Verwaltungssteuerung), werden auch die Pro-Kopf-Werte aller Kommunaltypen normiert bzw. in die Korridorbildung einbezogen. Wenn allerdings nur kreisfreie Städte und Landkreise eine Aufgabe wahrnehmen, dann werden auch ausschließlichen deren Pro-Kopf-Werte normiert.

2.7.3.2 AUSWAHL VON OBER- UND UNTERGRENZE

Das Ergebnis der Bedarfsberechnung auf Basis von Quantilswerten ist sensitiv gegenüber der Auswahl der Grenzwerte. Bezüglich der **Obergrenze** des Korridors bei Verwendung von Quantilen gilt:

- Je höher die Obergrenze ist (z. B. 95 %-Quantil statt 90 %-Quantil), desto mehr Überschüsse werden anerkannt. Die bedarfsgerechten Zuschussbeträge sind entsprechend geringer und die bedarfsgerechte Finanzausgleichsmasse aus dem kommunalen Finanzausgleich kleiner. Es wird angenommen, dass sich die Kommunen aufgrund ihrer Überschüsse im entsprechenden Aufgabenbereich selbst finanzieren können.
- Je geringer die Obergrenze ist (z. B. 80 %-Quantil statt 90 %-Quantil), desto weniger Überschüsse werden anerkannt (bzw. weniger Aufgabenerfüllung zu sehr geringen Zuschussbeträgen). Die bedarfsgerechten Zuschussbeträge werden entsprechend stärker „aufgefüllt“ und

⁷³¹ Liegen z. B. innerhalb eines Aufgabenbereichs bei den Ämtern ausschließlich Quantilswerte von 0 vor, dann nehmen die Ämter keine Aufgaben innerhalb der entsprechenden Produktgruppe.

die bedarfsgerechte Finanzausgleichsmasse aus dem kommunalen Finanzausgleich wird größer. Es wird angenommen, dass sich die Kommunen in geringerem Maße selbst finanzieren können und Überschüsse weniger repräsentativ für das Gesamtbild sind.

Im schematischen Beispiel (Abbildung 94, linke Seite) würde die Absenkung der Obergrenze auf das 80 %-Quantil einen Wert von -12 Euro/Einw. als bedarfsgerechten Finanzierungssaldo setzen. Auch für die beiden Gemeinden mit Überschüssen würde daher ein Finanzierungsbedarf anerkannt. Deren unnormierter Überschuss wird „gekappt“.

In Bezug auf die **Untergrenze** gilt:

- Je niedriger die Untergrenze (z. B. 5 %-Quantil statt 10 %-Quantil), desto weniger Zuschussbeträge werden „gekappt“ bzw. desto mehr Zuschussbeträge im hohen Bereich werden als bedarfsbegründend anerkannt. Dies würde in einer größeren bedarfsgerechten Finanzausgleichsmasse für die Kommunen aus dem kommunalen Finanzausgleich resultieren. Dementsprechend würde antizipiert, dass die Kommunen sich wegen ihrer hohen Ausgaben im vorliegenden Aufgabenbereich schlechter selbst finanzieren können und die in den Randbereichen der Verteilung liegenden überdurchschnittlichen Zuschussbeträge nicht auf Ineffizienzen in der Aufgabenerfüllung zurückzuführen sind.
- Je höher die Untergrenze ist (z. B. 20 %-Quantil statt 10 %-Quantil), desto mehr Zuschussbeträge werden „gekappt“. Weniger Zuschussbeträge werden als bedarfsbegründend anerkannt. Dies würde zu einer geringeren Finanzausgleichsmasse führen. Dies entspricht der Interpretation, dass überdurchschnittliche Ausgabewerte stärker als Ineffizienzen bewertet werden.

Für das schematische Beispiel (Abbildung 94, linke Seite) würde eine Erhöhung der Untergrenze auf das 20 %-Quantil einen Zuschussbetrag von höchstens 40 Euro/Einw. (statt vorher 45 Euro/Einw.) als bedarfsgerecht anerkennen. Die beiden Kommunen 1 und 2 würden nur diese Obergrenze anerkannt bekommen. Ihre individuell höheren Zuschussbeträge werden bis an die Korridor Grenzen herangeführt.

Das Zusammenspiel von Ober- und Untergrenze bestimmt, welche Zuschussbeträge insgesamt als bedarfsbegründend anerkannt werden. Es ist sachgerecht, die Grenzen symmetrisch anzusetzen, z. B. 10/90 oder 20/80. Für eine unsymmetrische Verteilung (z. B. 10/80) lassen sich keine methodischen oder inhaltlichen Anhaltspunkte finden.

Die Breite des Korridors bestimmt den Anteil der Kommunen, welche bereits ohne Bereinigung einen angemessenen Zuschussbetrag für ihre Aufgabenerfüllung aufweisen und zudem die Anteile, die unter Verweis auf eine vermutete Ineffizienz „gekappt“ werden und die unter Verweis auf eine nicht ausreichende Aufgabenerfüllung „aufgefüllt“ werden. Wird beispielsweise ein Korridor 25/75 gesetzt, bedeutet dies, dass 50 % der Kommunen innerhalb der Korridor Grenzen liegen und daher keinerlei Bereinigung ihrer Zuschussbeträge erfahren. 25 % liegen unterhalb der Untergrenze. Ihre „teure“ Aufgabenerfüllung wird bis zur 25 %-Grenze herangeführt. Spiegelbildlich werden die Zuschussbeträge der 25 % oberhalb der Obergrenze als nicht hinreichend erachtet, um die Aufgaben angemessen zu erfüllen und die Zuschussbeträge „aufgefüllt“. 50 % der Kommunen liegen demnach im Normalbereich und 50 % im Bereich einer nicht angemessenen Aufgabenerfüllung.

Die Gutachter empfehlen, die Korridor Grenzen beim 10 %- und 90 %-Quantil festzusetzen (10/90). Damit befänden sich 80 % der jeweils die Aufgabe erfüllenden Einheiten mit ihren jeweiligen Finanzbedarfen innerhalb der Grenzen/des Korridors. Die 10 % aufgabenerfüllenden Kommunen mit den höchsten Zuschussbeträgen („teuerste“ Aufgabenerfüllung) würden bis an die 10 %-Grenze herangeführt (deren Zuschussbeträge werden „gekappt“). Die 10 % mit den geringsten Zuschussbeträgen (oder gar Überschüssen) würden dagegen auf die 90 %-Grenze „aufgefüllt“.

2.7.4 VORSTELLUNG DER ERGEBNISSE

Die Korridorbereinigung erfolgt mit Pro-Kopf-Werten. Im weiteren Verfahren wurden die bedarfsgerechten Pro-Kopf-Finanzierungssalden mit der Einwohnerzahl der jeweiligen kommunalen Einheit multipliziert, um die hier dargestellten Absolutwerte zu erhalten. Das Verfahren reagiert also darauf, ob sich größere oder kleinere Kommunen außerhalb der Korridorgrenzen befinden.

In Tabelle 20 werden die Ergebnisse der Korridorbereinigung⁷³² anhand der absoluten Bereinigten Finanzierungssalden der Hauptproduktbereiche 1 bis 5 sowie deren Summe für die betrachteten Jahre 2010 bis 2014 gezeigt. Dabei handelt es sich um aggregierte Werte. Die Bedarfsberechnung selbst wurde auf Basis von Produktgruppen (Dreisteller) durchgeführt. Dabei wird ersichtlich, dass die bedarfsgerechten Zuschussbeträge geringer sind als die Ursprungswerte. **Bezogen auf das Jahr 2013** werden zunächst die wichtigsten Erkenntnisse vorgestellt:⁷³³

- Werden die normierten Zuschussbeträge der Hauptproduktbereiche aufsummiert, ergibt sich ein Wert von ca. 1,95 Mrd. Euro, die als bedarfsgerecht gelten können. Das sind 136,1 Mio. Euro weniger als die Ist-Zuschussbeträge. Der Betrag setzt sich aus Kappungen im Umfang von 158,5 Mio. Euro und Auffüllungen in Höhe von 22,4 Mio. Euro zusammen. Über alle Aufgaben hinweg würden die originären Ist-Ausgaben der aufsummierten Hauptproduktbereiche folglich zu 93,47 % anerkannt werden. Die übrigen 6,53 % der Ist-Zuschussbeträge sind nach der Logik des Bedarfsmodells als Effizienzreserve zu verstehen, deren Abdeckung durch allgemeine Deckungsmittel zwar möglich, aber im Sinne einer relativen Bedarfsbetrachtung nicht zwingend ist.
- Im Bereich der Zentralen Verwaltung (Hauptproduktbereich 1) wird der ursprüngliche Zuschussbetrag um rd. 11 % bzw. 52,8 Mio. Euro vermindert. Damit ist dies der Aufgabenbereich mit dem größten absoluten Umfang an Kürzungen.
- Die höchste Anerkennungsquote wird im Bereich „Soziales und Jugend“ (Hauptproduktbereich 3) berechnet. Der unnormierte Finanzierungssaldo wird zu knapp 97 % anerkannt und um lediglich etwa 27,5 Mio. Euro vermindert. Dies ist ein Zeichen dafür, dass in den hoch regulierten Aufgabenbereichen weniger Kappungen stattfanden.
- Im Aufgabenbereich „Gesundheit und Sport“ ist die Anerkennungsquote mit 88,6 % am geringsten. Dennoch ist bemerkenswert, dass auch in diesem durch freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben geprägten Aufgabenbereich fast 90 % des Volumens als bedarfsgerecht qualifiziert werden. Bezogen auf die allgemeinen Verlautbarungen um erhebliche Divergenzen in diesen Bereichen wären eigentlich deutlich höhere Negativkorrekturen zu erwarten gewesen.
- Im Produktbereich 53 (Ver- und Entsorgung) werden die erwirtschafteten *Überschüsse* „gekappt“ und damit die Eingangsdaten um 5,7 Mio. Euro zu Gunsten der Kommunen korrigiert. Während bei der grundsätzlich kostendeckend arbeitenden Abfallwirtschaft entstandene Zuschussbeträge gekappt werden, sind die Überschüsse aus der Versorgungswirtschaft sowie aus der Abwasserentsorgung nicht in voller Höhe als bedarfsmindernd eingegangen. Dieser Punkt zeigt, dass das Korridorverfahren sowohl zu Lasten als auch zu Gunsten der Kommunen wirken kann.

Angesichts der gesamthaft eingetretenen Kürzung der Zuschussbeträge ist darauf hinzuweisen, dass in einigen Produkten mehr als 100 % der Zuschussbeträge anerkannt wurden, z. B. (alle für das Jahr 2013):

- Gymnasien (Produkt 217): 101,9%
- Rettungsdienst (Produkt 127): 113,4%
- Hilfen für Asylbewerber (Produkt 313): 103,7%
- Straßenreinigung, Winterdienst (Produkt 545): 114,8%

⁷³² Hierbei wurden die veranschlagten Korridorgrenzen in Form des 0,9- und des 0,1-Quantils verwendet.

⁷³³ Das Jahr 2013 dient zur Diskussion der Einzelaspekte des Bedarfsverfahrens. Damit entspricht die Endfassung des Gutachtens seiner Entwurfsversion vom Februar 2016. Die aggregierte Ergebnisdarstellung umfasst dagegen auch das Jahr 2014.

Das Bedarfsmodell ist also per se kein Bedarfs-Kürzungsmodell.

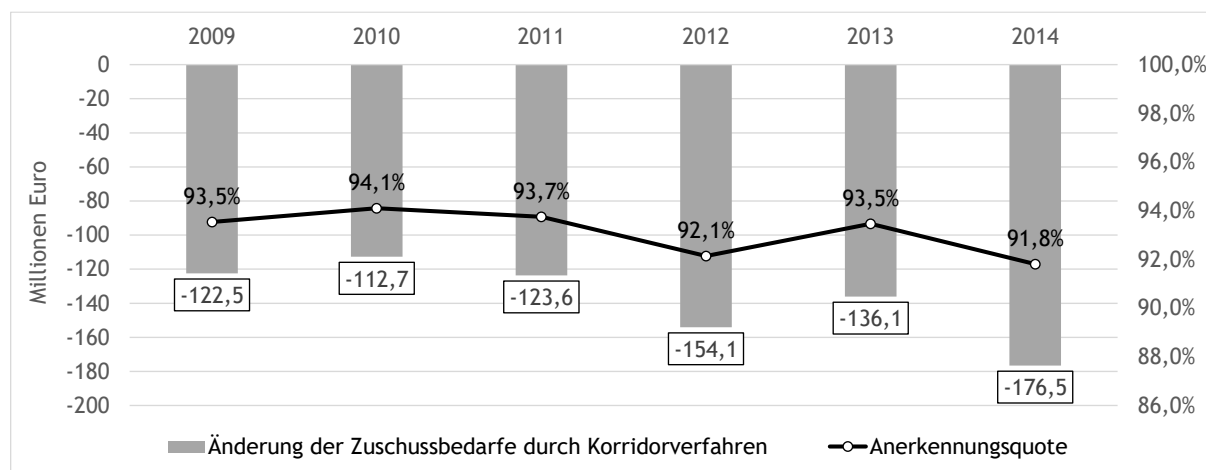
Hervorgehoben werden soll, dass dieses angepasste Ergebnis noch erhebliche Volumina aus dem Bereich der freiwilligen Aufgaben enthält, so etwa 86,2 Mio. Euro aus dem Bereich der freiwilligen Kulturleistungen, 30,6 Mio. Euro für Sportstätten und Bäder, 25,1 Mio. Euro für öffentliche Grünanlagen oder 14,9 Mio. Euro für Tourismus und Wirtschaftsförderung. Allein diese ausgewählten Positionen belaufen sich auf insgesamt fast 157 Mio. Euro und damit 7,5 % der gesamten Ist-Zuschussbeträge 2013. Damit wird ein Großteil des freiwilligen Aufgabenteils aus den ursprünglichen Zuschussbeträgen erhalten (im Vergleich dazu Kapitel 2.2.1.4).

Im Vergleich zu den Regelungen in Thüringen, Sachsen-Anhalt und Hessen (Kapitel 2.6) ist das Ergebnis sowohl bezüglich der Pflichtaufgaben als auch der freiwilligen Aufgabenbereiche recht „kommunalfreundlich“. Insbesondere bezogen auf die freiwilligen Aufgabenbereiche sind in den übrigen Ländern Anerkennungsquoten unter 90 % typisch. Auch die Kappung im Pflichtaufgabenbereich ist in den Vergleichsländern weitaus umfangreicher gewesen. Eine Ausnahme bildet das reformierte Thüringer Modell seit 2013, welches sämtliche Pflichtaufgaben in voller Höhe sowie die freiwilligen Aufgaben zu 60 % anerkennt. Übertragen auf die Verhältnisse in Mecklenburg-Vorpommern entspricht dies überschlüssig einer Absenkung der Ist-Zuschussbeträge im Jahr 2013 um lediglich 90 Mio. Euro.

Eine detaillierte Aufstellung über die Normierungseffekte in den einzelnen Produkten und die Anerkennungsquoten für das Jahr 2013 findet sich im Anhang 3.

Im Zeitverlauf schwanken die Anerkennungsquoten der Ist-Zuschussbeträge in einem Bereich zwischen 91,8 und 94,1 Prozentpunkten (Abbildung 96). Insofern beläuft sich durch die Differenz zu 100 % zu interpretierende Effizienzreserve auf eine Größenordnung zwischen 6 und 8 Prozentpunkten der Ist-Zuschussbeträge. Der Effekt der Korridorbereinigung, der ausdrücklich noch nicht als erforderliche Anpassung (Kürzung) der FAG-Masse zu interpretieren ist, beläuft sich für die Jahre 2010 bis 2014 auf durchschnittlich 140,6 Mio. Euro pro Jahr.

Abbildung 96: Änderungen der korridorbereinigten Zuschussbeträge gegenüber den Ist-Zuschussbeträgen, 2009-2014, Korridor Grenzen 10/90



Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Eigene Berechnungen.

Tabelle 20: Bedarfsgerechte Zuschussbeträge der kommunalen Einheiten Mecklenburg-Vorpommerns der Jahre 2009-2014

2009	zusammen	Zentrale Verwaltung	Schule und Kultur	Soziales und Jugend	Gesundheit und Sport	Gestaltung Umwelt
Bedarfsgerechte Zuschussbedarfe	-1.772.488.142	-392.904.075	-323.050.743	-772.979.833	-80.748.681	-202.804.810
Ursprungswerte	-1.894.940.655	-422.947.504	-336.432.496	-809.260.470	-101.020.444	-225.279.741
Absolute Differenz	-122.452.513	-30.043.429	-13.381.753	-36.280.637	-20.271.763	-22.474.931
Anerkennungsquote	93,54%	92,90%	96,02%	95,52%	79,93%	90,02%

2010	zusammen	Zentrale Verwaltung	Schule und Kultur	Soziales und Jugend	Gesundheit und Sport	Gestaltung Umwelt
Bedarfsgerechte Zuschussbedarfe	-1.799.015.743	-360.808.597	-320.174.803	-818.319.894	-77.948.763	-221.763.685
Ursprungswerte	-1.911.746.596	-406.822.496	-336.834.511	-850.090.388	-88.128.348	-229.870.853
Absolute Differenz	-112.730.853	-46.013.899	-16.659.708	-31.770.494	-10.179.585	-8.107.168
Anerkennungsquote	94,10%	88,69%	95,05%	96,26%	88,45%	96,47%

2011	zusammen	Zentrale Verwaltung	Schule und Kultur	Soziales und Jugend	Gesundheit und Sport	Gestaltung Umwelt
Bedarfsgerechte Zuschussbedarfe	-1.854.414.353	-384.782.432	-322.265.587	-806.224.080	-75.861.965	-265.280.289
Ursprungswerte	-1.978.045.888	-443.274.857	-333.069.452	-837.371.909	-88.697.408	-275.632.262
Absolute Differenz	-123.631.535	-58.492.425	-10.803.865	-31.147.829	-12.835.443	-10.351.973
Anerkennungsquote	93,75%	86,80%	96,76%	96,28%	85,53%	96,24%

2012	zusammen	Zentrale Verwaltung	Schule und Kultur	Soziales und Jugend	Gesundheit und Sport	Gestaltung Umwelt
Bedarfsgerechte Zuschussbedarfe	-1.806.341.266	-371.123.961	-315.067.637	-841.293.932	-67.766.911	-211.088.824
Ursprungswerte	-1.960.462.831	-436.963.006	-332.896.247	-881.405.862	-78.669.892	-230.527.824
Absolute Differenz	-154.121.565	-65.839.045	-17.828.610	-40.111.930	-10.902.981	-19.439.000
Anerkennungsquote	92,14%	84,93%	94,64%	95,45%	86,14%	91,57%

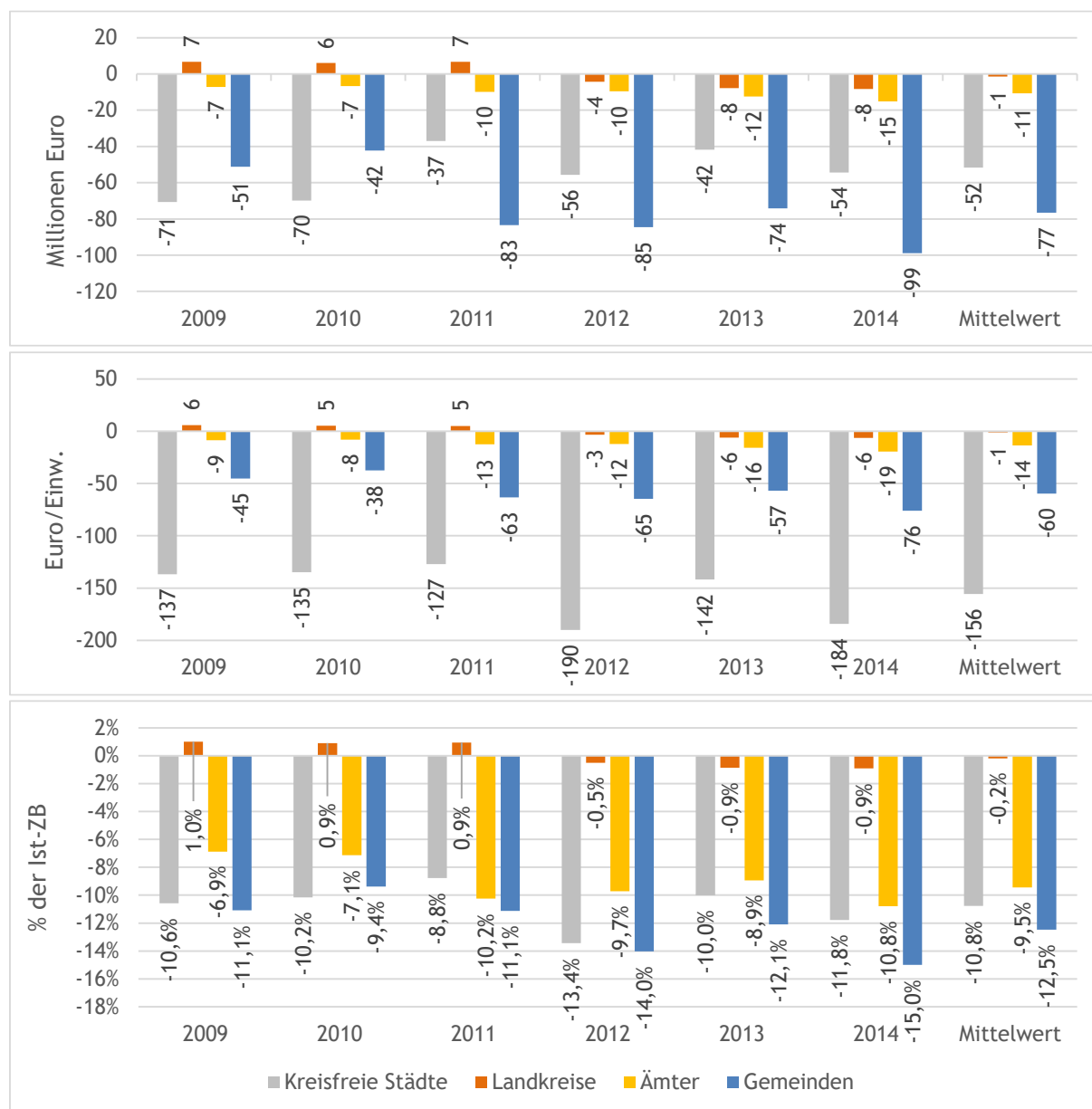
2013	zusammen	Zentrale Verwaltung	Schule und Kultur	Soziales und Jugend	Gesundheit und Sport	Gestaltung Umwelt
Bedarfsgerechte Zuschussbedarfe	-1.947.243.473	-426.738.903	-329.678.818	-886.637.293	-64.793.720	-239.394.739
Ursprungswerte	-2.083.344.080	-479.522.396	-351.102.208	-914.144.167	-73.127.028	-265.448.281
Absolute Differenz	-136.100.607	-52.783.493	-21.423.390	-27.506.874	-8.333.308	-26.053.542
Anerkennungsquote	93,47%	88,99%	93,90%	96,99%	88,60%	90,19%

2014	zusammen	Zentrale Verwaltung	Schule und Kultur	Soziales und Jugend	Gesundheit und Sport	Gestaltung Umwelt
Bedarfsgerechte Zuschussbedarfe	-1.977.945.976	-420.400.005	-336.103.828	-892.181.183	-70.294.147	-258.966.813
Ursprungswerte	-2.154.479.299	-477.979.348	-356.313.866	-926.371.339	-82.820.800	-310.993.946
Absolute Differenz	-176.533.323	-57.579.343	-20.210.038	-34.190.156	-12.526.653	-52.027.133
Anerkennungsquote	91,81%	87,95%	94,33%	96,31%	84,87%	83,27%

Quelle: Eigene Berechnungen.

Zur detaillierten Prüfung der Rechenergebnisse wurde weiter untersucht, bei welchen kommunalen Einheiten es zu Anpassungen kam. Das Ergebnis wird in Abbildung 97 dargestellt. Ein bedarfsorientierter Kommunalen Finanzausgleich nach dem beschriebenen Korridormodell würde vor allem die Ist-Zuschussbeträge der kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden reduzieren. Den kreisfreien Städten wurde über den Zeitraum von 2010 bis 2014 jahresdurchschnittlich rd. 52 Mio. Euro an originären Ist-Zuschussbeträgen aberkannt, was 156 Euro/Einw. oder 10,8 % ihrer Ist-Zuschussbeträge entspricht. Für die Gemeinden beträgt der durchschnittliche Wert an aberkannten Ist-Zuschussbeträgen durchschnittlich ca. 77 Mio. Euro bzw. 60 Euro/Einw. oder 12,3 % der Ist-Zuschussbeträge.

Abbildung 97: Änderungen der Ist-Zuschussbeträge gegenüber den originären Ist-Ausgaben nach Kommunaltypen, 2009-2014

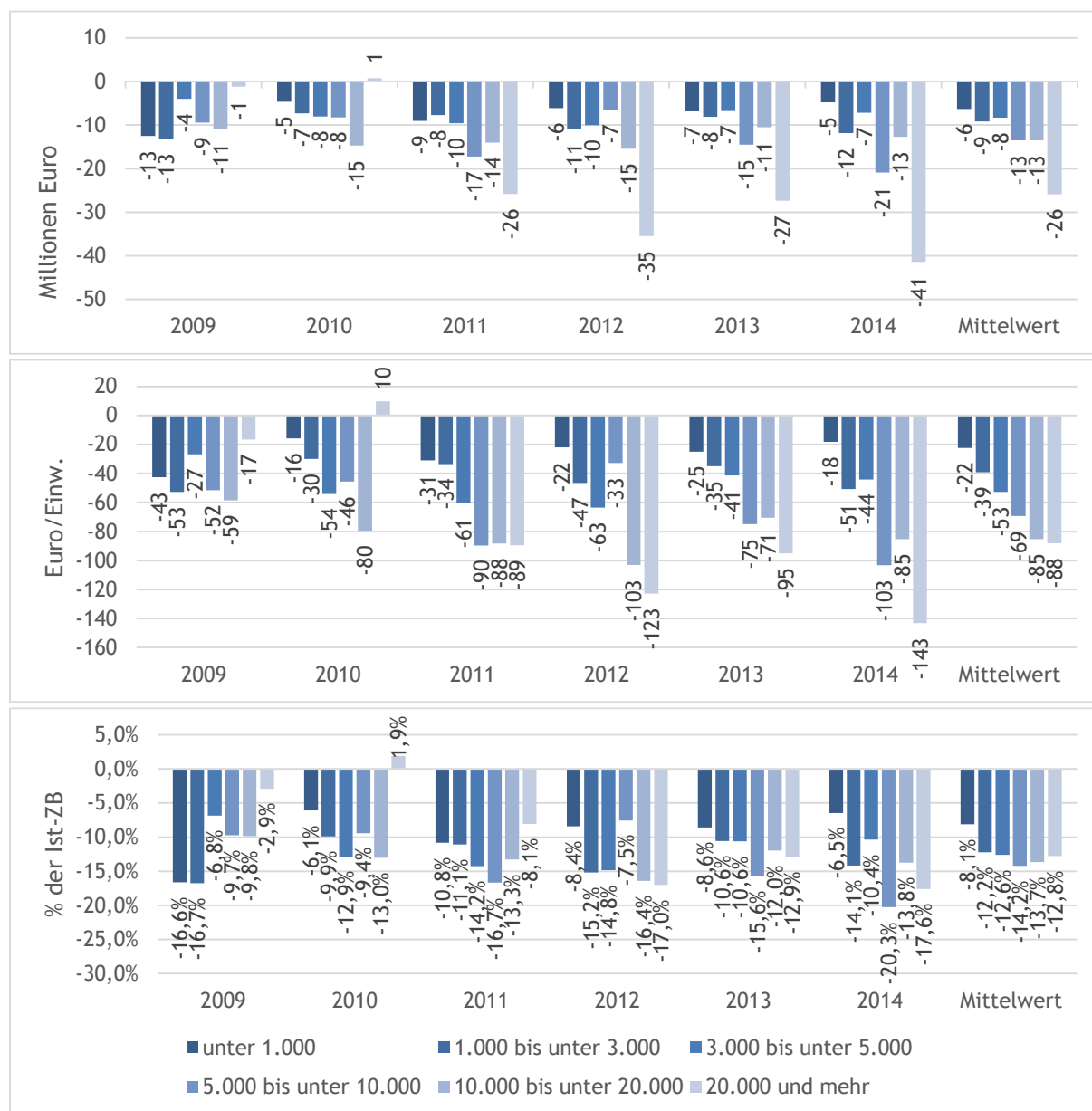


Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Eigene Berechnungen.

Bei den Ämterverwaltungen sind in Absolutgrößen nur geringe Änderungen festzustellen (durchschnittlich -11 Mio. Euro). Allerdings werden auch die Zuschussbeträge der Ämter durch das Korridorverfahren um durchschnittlich 9,8 % reduziert. Die Landkreise hätten nach dem Bedarfsmodell 2010 bis 2014 lediglich einen durchschnittlichen Abschlag von rund 1,5 Mio. Euro zu erwarten. Ihre angemessenen Zuschussbeträge liegen auf dem Niveau der tatsächlichen, wobei 2010 und 2011 sogar positive Anpassungen festzustellen sind. Durch die differenzierten Ergebnisse wird deutlich, dass das Bedarfsmodell

keinesfalls einen Automatismus zur Kürzung (der Anerkennung) der kommunalen Ausgabenbedarfe enthält. Ein nicht unerheblicher Effekt geht zudem von der Kreisgebietsreform aus dem Jahre 2011 aus. So ist ein deutlicher Bruch von 2010 auf 2011 erkennbar. Die Gemeinden verzeichnen ab 2011 einen deutlich höheren Abzug ihrer originären Ist-Ausgaben.⁷³⁴ Dies hängt damit zusammen, dass vormals kreisfreie Städte - u. a. Neubrandenburg, Wismar und Stralsund -, die über eine größere Einwohnerzahl als das Gros der Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns verfügen, nun als Gemeinden aufgeführt werden.

Abbildung 98: Änderungen der Ist-Zuschussbeträge im kreisangehörigen Raum gegenüber den originären Ist-Ausgaben nach Größenklassen, 2009-2014



Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Eigene Berechnungen.

In einem weiteren Schritt werden die normierten Zuschussbeträge der Gemeinden nach Größenklassen unterteilt. Gemäß Abbildung 98 wird ersichtlich, dass die Korrekturen in den unteren fünf Größenklassen zunächst einen Zusammenhang mit der Einwohnergröße aufzuweisen scheinen. In der Gemeindegroßenklasse „>20.000 Einwohner“ zeigt sich wiederum der Effekt der Gebietsreform. Die jetzt

⁷³⁴ -83 Mio. Euro im Jahr 2011 stehen -42 Mio. Euro im Jahr 2010 gegenüber.

großen kreisangehörigen Städte haben in Absolutgrößen die Hauptlast der Anpassungen zu tragen, während bei den übrigen Städten dieser Größenklasse keine Anpassungen der Zuschussbeträge vorgenommen werden mussten. Dies zeigt, dass das Bedarfssystem offenbar verstärkt überdurchschnittliche Zuschussbeträge der größten Städte Mecklenburg-Vorpommerns bereinigt und sie nicht als bedarfsgerecht anerkennt. Die stärkeren Kürzungen zeigen sich vor allem in den Mittelwerten der Jahre 2010-2014, welche Einzelfälle weniger stark hervortreten lassen. Bemerkenswert ist dennoch die Feststellung, dass, bezogen auf die ursprünglichen Zuschussbeträge, auf die größten Städte weniger Kürzungen entfallen als auf die kleineren Einheiten. Ein positiver Zusammenhang scheint in der Gesamtschau insbesondere bis zur Größenklasse bis unter 10.000 Einwohnern vorzuliegen, danach gehen die Kürzungen infolge des Korridorverfahrens wieder zurück. Auch wenn die Jahresergebnisse jeweils sehr unterschiedlich ausfallen, kann die These, die größeren Einheiten seien strukturell durch das Korridorverfahren benachteiligt, nicht unmittelbar bestätigt werden. Werden die kreisfreien Städte und kreisangehörigen Städte mit mehr als 20.000 Einwohnern zusammengefasst, so entfallen auf sie ca. 55,2 % der Kürzungen bei einem Einwohneranteil von 36,2 %. Pro Kopf betragen die Negativsalden aus Kappung und Auffüllung an den Korridor Grenzen rund -133 Euro/Einw., während es in den Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern nur durchschnittlich -50 Euro/Einw. sind. Bezogen auf ihre ursprünglichen Zuschussbeträge in den HPB 1-5 entspricht dies jedoch bei den größeren Städten (>20.000 Einw.) rund -11,5 %, während es bei den kleineren Einheiten (<20.000 Einw.) rund -12,3 % sind. Im Zusammenhang mit den in Kapitel 1.6 untersuchten zentralörtlichen Funktionen und den dort illustrierten Mehrbedarfen besteht jedoch eine Vermutung dahingehend, dass eben jene zentralörtlichen Funktionen der größten Einheiten verstärkt durch das Korridorverfahren gekürzt werden. Eine nähere Analyse kann dies jedoch nur zum Teil bestätigen (Angaben für 2013):

- Bei den kreisfreien Städten werden rund 41,7 Mio. Euro Zuschussbeträge rechnerisch als nicht bedarfsangemessen erachtet. Davon entfallen 22,3 Mio. Euro auf den Sozialbereich (SGB XII), der im Folgenden auch näher untersucht wird. Weitere 8,7 Mio. Euro sind im Bereich der Allgemeinen Verwaltung bereinigt worden. Davon werden allerdings mehr als 2,6 Mio. Euro durch spätere Modifikationen, die keinen zentralörtlichen Bezug haben, wieder ausgeglichen.⁷³⁵ Es bleiben vor allem rund 4,2 Mio. Euro beim Brandschutz.
- Bei den vier eingekreisten, vormals kreisfreien Städten beläuft sich das Kürzungsvolumen auf 25,1 Mio. Euro. Davon entfallen 11,8 Mio. Euro auf die Produktbereiche Räumliche Planung sowie Wirtschaft/Tourismus, die eine gewisse Zentralörtlichkeit implizieren, aber auch andere Ursachen haben könnten. Weitere 11,4 Mio. Euro beziehen sich auf die Bereiche Allgemeine Verwaltung sowie Kultur. Davon werden allerdings mehr als 7,45 Mio. Euro durch spätere Modifikationen, die keinen zentralörtlichen Bezug haben, wieder ausgeglichen.⁷³⁶ Letztlich verbleiben insbesondere überdurchschnittliche Zuschussbeträge im Brandschutz. Bei anderen zentralörtlichen Aufgaben, wie Verkehrsinfrastruktur, Schulträgeraufgaben oder der Wirtschaftsförderung, sind jedoch keine bzw. nur geringfügige Kappungen vorgenommen worden.

Vor dem Hintergrund der hier für eine Auswahl der Kommunen skizzierten Effekte der Korridorbereinigung erschien es naheliegend, die Ergebnisse lediglich als Rohergebnis zu verstehen und weitere Modifikationen vorzunehmen.

Die Ergebnisse sind durch normative Festlegungen geprägt. So ist die oben beschriebene Zusammenfassung der Aufgabenerfüllung nach kommunalen Teilgruppen (Abschnitt 2.7.3.1) nicht für alle Fälle eindeutig, die Abweichungen in den Ergebnissen sind jedoch zu vernachlässigen. Wichtiger und prägend für das Ergebnis ist hingegen die Festlegung der Korridorbreite. Im Basisszenario, das auch für die nachfolgenden Rechnungen genutzt werden soll, wurden die obere und untere Korridor Grenze beim 90 % bzw. beim 10 %-Quantil gesetzt. Dies hat zur Folge, dass stets 80 % der Kommunen innerhalb der Grenzen liegen und damit deren Zuschussbeträge anerkannt werden. Lediglich die jeweils äußeren

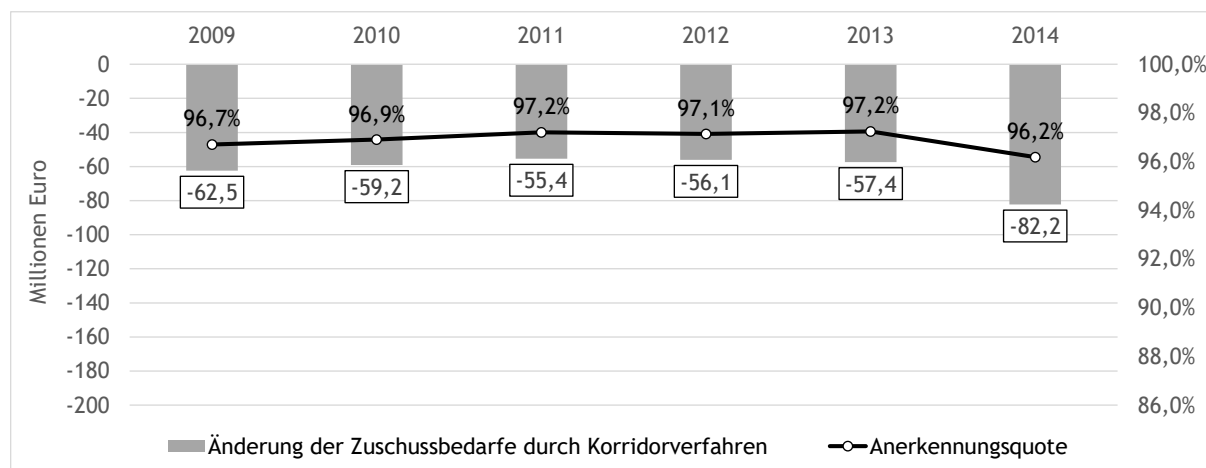
⁷³⁵ Siehe unten Modifikation der Mieten und Pachten.

⁷³⁶ Siehe unten Modifikation der Mieten und Pachten sowie Zusammenlegung der Produkte im Schulbereich.

10 % werden bis an die Korridorgrenze (nicht bis zum Mittelwert) herangeführt und damit als unangemessen niedrig bzw. unangemessen hoch qualifiziert. Die Korridorgrenzen können jedoch auch auf andere Werte festgelegt werden. Hinter der Variante „10/90“ steht die Vorstellung, dass ein möglichst breiter Bereich als angemessen anerkannt werden soll während nur vergleichsweise kleine Gruppen überhaupt der Korrektur unterliegen. Dies unterscheidet die Korridormethode auf Basis von Quantilen deutlich von der Korridormethode auf Basis arithmetischer Mittel, bei denen - wie im thüringischen Modell - der größte Teil der Kommunen außerhalb der Grenzen und nur ein kleiner Teil innerhalb der Grenzen liegt.

Werden die Korridorgrenzen stattdessen auf „5/95“ gesetzt, liegen nur noch jeweils 5 % der Kommunen mit ihren Zuschussbeträgen außerhalb der Korridorgrenzen, während die Zuschussbeträge von 90 % der Kommunen als **relativ** effizient und damit angemessen bewertet werden. Die Korrekturen durch die Korridorbereinigung vermindern sich in dieser Variante deutlich auf durchschnittlich -62 Mio. Euro pro Jahr. Es werden durchschnittlich 96,9 % der Ist-Zuschussbeträge als aufgabenangemessen anerkannt. Gegenüber der Basisvariante bedeutet dies einen deutlich Rückgang der korridorinduzierten Absenkung. Es ist allerdings schwierig zu begründen, warum nur 5 % der Kommunen überhaupt Ineffizienzen in ihrer Aufgabenerfüllung aufweisen bzw. nur 5 % über Aufgaben verfügen, die unangemessen niedrig mit Finanzmitteln unteretzt werden.

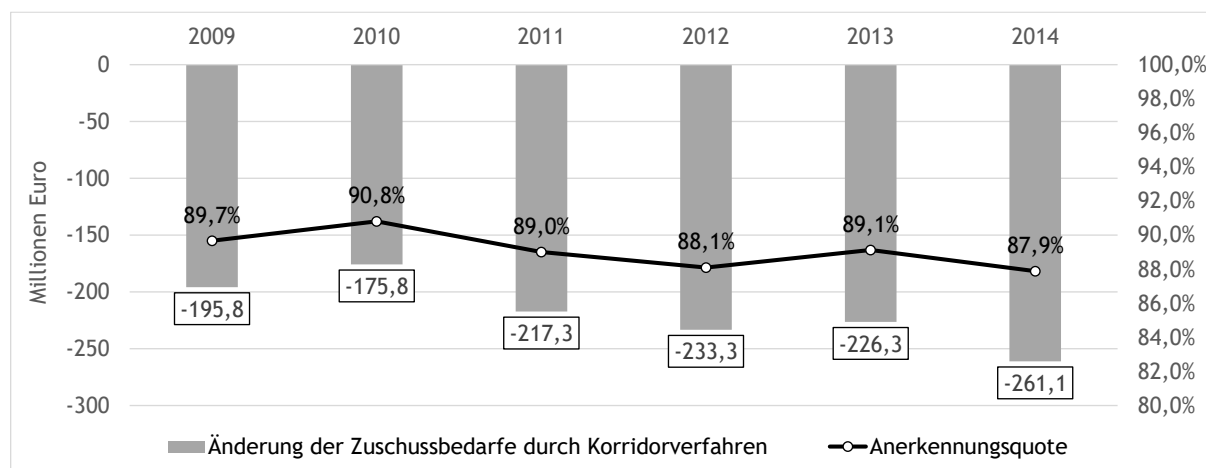
Abbildung 99: Änderungen der korridorbereinigten Zuschussbeträge gegenüber den Ist-Zuschussbeträgen, 2009-2014, Korridorgrenzen 5/95



Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Eigene Berechnungen.

Werden die Außenbereiche der Korridorbereinigung noch enger gefasst, so vermindern sich die induzierten Effekte weiter. Bei der Variante „1/99“ werden praktisch sämtliche Zuschussbeträge als angemessen anerkannt, die Korrektur beläuft sich auf durchschnittlich -11,4 Mio. Euro pro Jahr. In diesem Szenario wären noch wenige im Extrembereich liegende Kommunen einer Korrektur überhaupt zugänglich. Werden die Korridorgrenzen auf „0/100“ gesetzt, werden die Ist-Zuschussbeträge vollständig als aufgabenangemessen anerkannt.

Bei einer breiteren Definition der Außenbereiche und damit einer engeren Fassung des „Normalbereichs“ fallen die Negativkorrekturen dagegen umfangreicher aus. Bei der Variante „15/85“ werden jahresdurchschnittlich 222,8 Mio. Euro der Zuschussbeträge reduziert, die Anerkennungsquote sinkt auf 89,0 % (Abbildung 100). Bei der Variante „20/80“, in der nur noch 60 % der Kommunen im Normalbereich und jeweils ein Fünftel im „Kappungs-“ bzw. „Auffüllungsbereich“ liegen, belaufen sich die Negativkorrekturen auf rund 294 Mio. Euro (Anerkennungsquote von 85,4 %). Je breiter die Außenbereiche werden, desto mehr überwiegen demnach die Kappungen über die Auffüllungen. Der Anteil der nach Korridorverfahren anerkannten Zuschussbeträge sinkt.

Abbildung 100: Änderungen der korridorbereinigten Zuschussbeträge gegenüber den Ist-Zuschussbeträgen, 2009-2014, Korridorgrenzen 15/85

Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Eigene Berechnungen.

Die Einrichtung asymmetrischer Korridorgrenzen ist technisch möglich, jedoch inhaltlich begründungsbedürftig. Es würde unterstellen, dass entweder die unterstellten Ineffizienzen strukturell umfangreicher sind als die unterstellten unbefriedigten Ausgabebedarfe oder anders herum diese unrealisierten Ausgaben strukturell ein höheres Gewicht hätten als die aus kommunalem Ermessensspielraum erwachsenden Ineffizienzen. So würde etwa eine Variante „5/80“ (nur 5 % der Kommunen liegen im Ineffizienzbereich, dagegen haben 20 % der Kommunen erforderliche aber unerfüllte Ausgabenbedarfe) zum Ergebnis führen, dass 101,4 % der Ist-Zuschussbeträge anerkannt werden und damit der aufgabenangemessene Zuschussbetrag um 27,3 Mio. Euro höher ausfällt als der Ist-Wert.

Die angeführten Beispiele zeigen, welche Ergebnisse sich unter den genannten Annahmen einstellen. Damit wird die Bedeutung der zu treffenden normativen Setzungen erkennbar. Ein neutraler wissenschaftlicher Maßstab lässt sich für die Festlegung dieser Grenzen jedoch nicht festmachen. Er kann nur Ergebnis eines Abwägungsprozesses oder einer politischen Festlegung sein. Die Gutachter favorisieren für die nachfolgenden Arbeitsschritte die Variante „10/90“, die eine gleichmäßige und hinreichend große Besetzung der „Außenbereiche“ sichert. Damit wirken sich einzelne Ausreißerkommunen nicht zu stark auf das Ergebnis aus und die empirische Basis der Korridorbereinigung ist gesichert.

Zur Einordnung dieser Ergebnisse können skizzenhaft die Resultate verglichen werden, die ein Vorgehen nach dem Vorbild Thüringens oder Hessens simulieren. Hier werden keine Korridore mit gleicher Anzahl von Kommunen außerhalb der Grenzen festgesetzt, was offenbar größere Einheiten etwas benachteiligt, sondern Durchschnittswerte (arithmetische Mittel) als Referenzgröße angesetzt. Nach dem Grundmodell des thüringischen Bedarfsansatzes (bis 2012) werden über dem Landesdurchschnitt liegende Zuschussbeträge auf den Durchschnitt abgesenkt, unter 50 % des Durchschnitts liegende Zuschussbeträge auf die 50 %-Schwelle angehoben. Wird dieses Verfahren für Mecklenburg-Vorpommern angewandt, beläuft sich die Negativkorrektur der Ist-Zuschussbeträge auf durchschnittlich 455 Mio. Euro pro Jahr und ist damit mehr als dreimal so hoch wie im oben vorgeschlagenen Korridorverfahren „10/90“ auf Basis von Quantilen. Selbst wenn hier ein symmetrischer Korridor von „150/50“ statt „100/50“ angesetzt wird, liegt die Absenkung der Zuschussbeträge noch bei rund 200 Mio. Euro. Erst bei einer Festlegung auf „175/50“ wird quantitativ das gleiche Ergebnis wie in der gutachterlich vorgeschlagenen Variante erreicht (-140,6 Mio. Euro). Das bedeutet, dass das Korridorverfahren mit den Parametern „10/90“ faktisch Zuschussbeträge anerkennt, die bei bis zu 175 % des Landesdurchschnitts liegen.⁷³⁷

⁷³⁷ Das Ergebnis lässt sich auch durch andere Kombinationen der oberen und unteren Grenze erreichen. Die Modellrechnung unterstellt eine feste Untergrenze von 50 %, da sich die Kritik am Korridorverfahren vor allem an der Kappung überdurchschnittlicher Zuschussbedarfe entzündet.

2.7.5 MODIFIKATIONEN DER ERGEBNISSE

Zur Verbesserung der sachlichen Nachvollziehbarkeit der Bedarfsberechnung wurden ausgewählte Aufgabenbereiche näher untersucht. Die Analyse orientiert sich dabei an der fiskalischen Bedeutung der Aufgabe sowie am Umfang der Kürzungen durch das Bedarfsmodell. Es ergibt sich ein Spannungsfeld zwischen dem Interesse an der Überprüfung der Stichhaltigkeit der dargestellten Effizienzreserven und dem damit verbundenen Aufwand. Es erscheint praktisch unmöglich, im Rahmen der vorliegenden Begutachtung sämtliche rund 100 statistischen Produkte (Dreisteller) detailliert zu untersuchen. Für jede Einzeluntersuchung gilt zudem der Grundsatz, dass nach Möglichkeit auf amtliche Statistikdaten zurückgegriffen werden soll, um Vergleichbarkeit, Nachvollziehbarkeit und Reproduzierbarkeit zu gewährleisten. Für rein diskretionäre Eingriffe in einen bedarfsorientierten Finanzausgleich auf Basis von pauschalierten Werturteilen oder politischer Schwerpunktsetzung ist die Bedarfsbestimmung nicht zugänglich.

Für alle Untersuchungen gilt, dass sie im Ergebnis zu Gunsten der Kommunen ausgelegt werden. Werden demnach höhere Effizienzreserven durch ergänzende Analysen herausgearbeitet, führen sie nicht zu weiteren Kürzungen der angemessenen Zuschussbeträge. Dies ist sicherlich eine gewisse Bevorzugung der kommunalen Ebene, die jedoch dem nachvollziehbaren Grundsatz entspricht, dass das Korridormodell das maßgebliche Verfahren sein soll und weiterführende Modifikationen die Schwächen eben jenes Modells ausgleichen sollen, die sich in der Regel durch zu hohe Kappungen auszeichnen.

Nachfolgend werden folgende fünf Abschnitte erläutert, die im Jahr 2013 zusammen mehr als die Hälfte der gesamten Negativkorrekturen/Kürzungen ausmachen und etwa 40 % der gesamten kommunalen Zuschussbeträge repräsentieren.

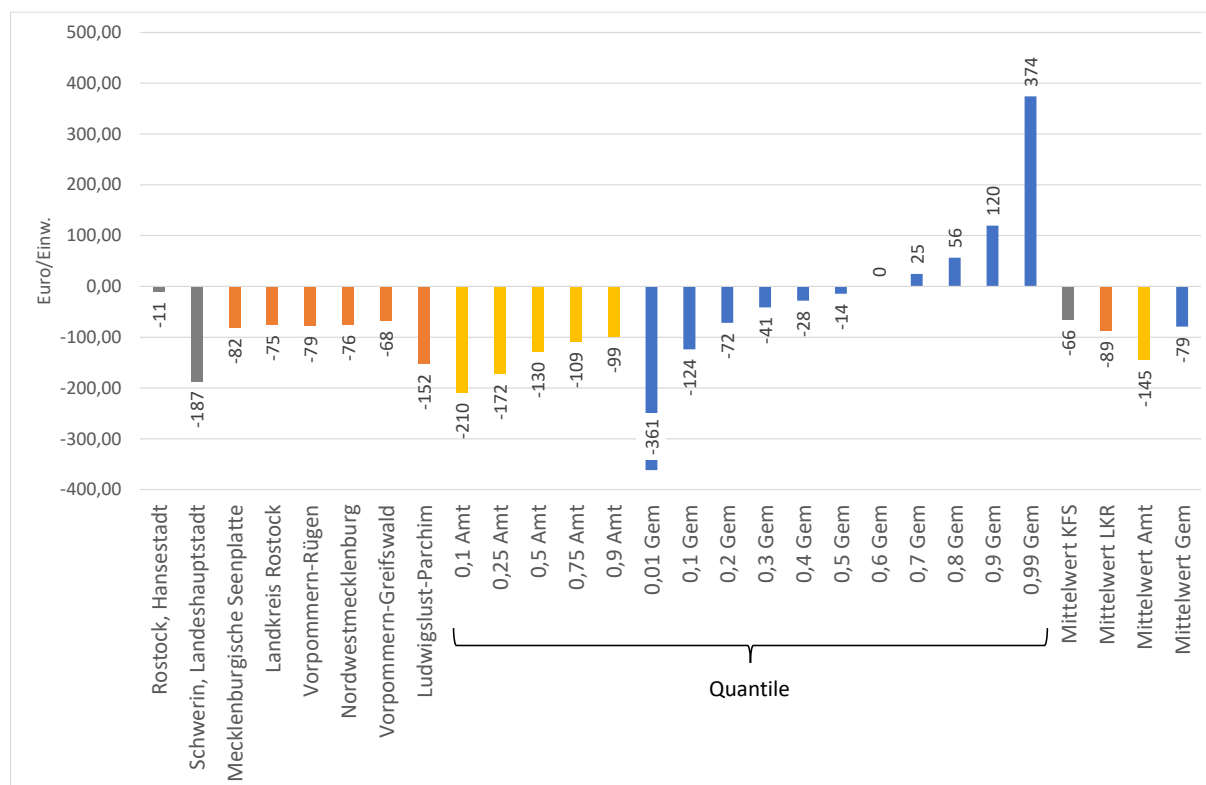
- Korrektur des Effekts von Miet- und Pachteinnahmen im Produkt 111
- Zusammenlegung von Produkten im Bereich Schule
- Zusammenlegung von Produkten im Bereich Kindertagesbetreuung
- Brandschutz
- Effizienzanalyse im Bereich der Sozialausgaben nach dem SGB XII mittels DEA-Analyse

Andere fiskalisch bedeutsame Aufgaben finden sich nicht in den weiterführenden Analysen, da sie im Rahmen der Korridorbereinigung zu annähernd 100 % bestätigt wurden:

- Grundsicherung nach dem SGB II: Im Jahr 2013 zu 99,5 % anerkannt, im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2014 zu 99,8 %.
- Grundschulen: Im Jahr 2013 zu 97,4 % anerkannt, im Durchschnitt der Jahre 2010-2014 zu 96,2 %

2.7.5.1 KORREKTUR DES EFFEKTS VON MIET- UND PACHTEINNAHMEN IM PRODUKT 111

Im Produkt 111 (Verwaltungssteuerung) werden 2013 nur rund 90 % der Zuschussbeträge anerkannt und 33,7 Mio. Euro Kürzungen vorgenommen. Auffällig ist, dass rund 40 % der Gemeinden zum Teil erhebliche Überschüsse aus der Allgemeinen Verwaltungssteuerung erzielen, was unplausibel erscheint. Eine tiefergehende Untersuchung zeigt, dass diese durch die Verbuchung von Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung erzielt werden (81 Mio. Euro von insgesamt 106 Mio. Euro Miet- und Pachteinnahmen wurden 2013 im Produkt 111 verbucht).

Abbildung 101: Verteilung der Zuschussbeträge im Produkt 111 Verwaltungssteuerung in Euro/Einw. 2013

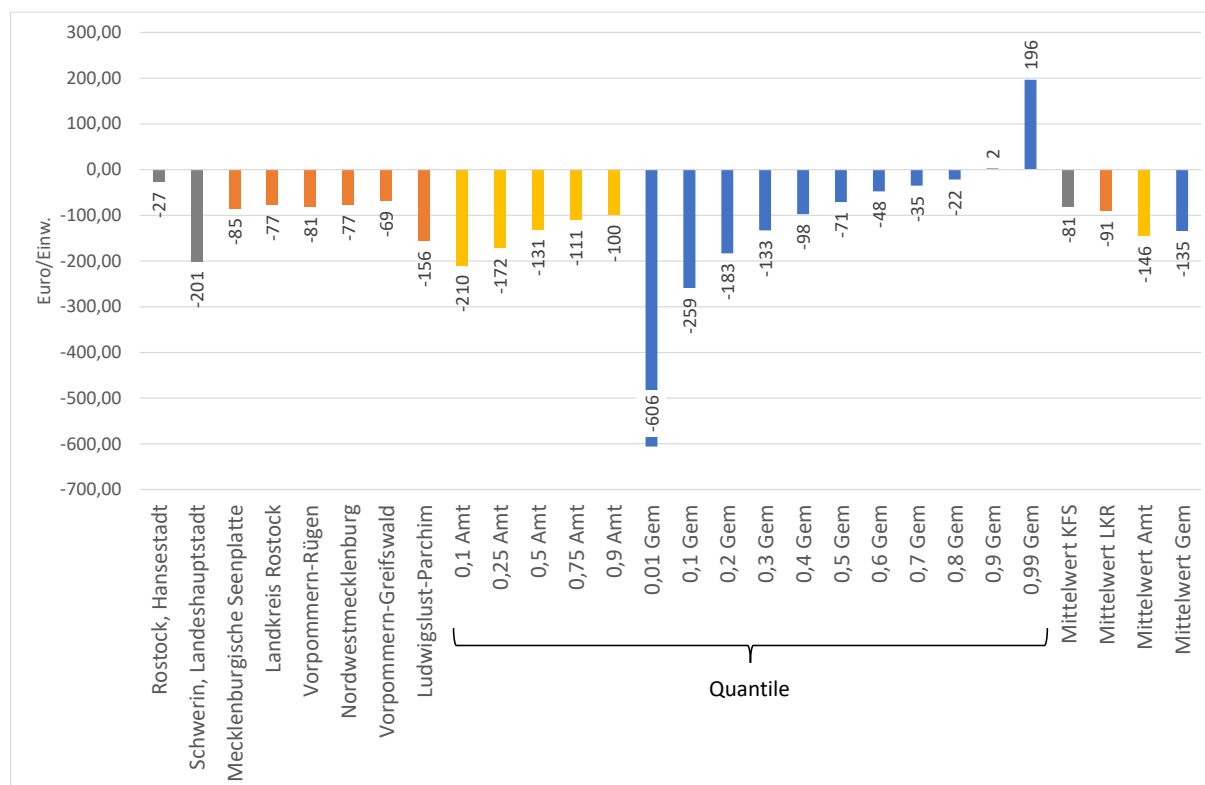
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung.

Zur Auflösung dieser Problematik wurden die Einnahmen aus Mieten und Pachten (Konto 6411) zum Zweck der Korridorbereinigung ausgeklammert.⁷³⁸ Die Bewertung erfolgte nur auf Basis der übrigen Zuschussbeträge, die bis auf wenige Ausnahmen erwartungsgemäß im Negativbereich lagen. Die auf Basis dieser modifizierten Daten durchgeführte Korridorbereinigung erbrachte einen gesamthaften Kürzungsbetrag von lediglich 4,3 Mio. Euro, sodass 99,0 % der Zuschussbeträge der Verwaltungssteuerung anerkannt werden können.

Die Korrekturwerte unterscheiden sich von Jahr zu Jahr, sie kompensieren jedoch in allen Jahren einen erheblichen Anteil der Kappungen im Produkt 111. Es wird faktisch ein hoher Anteil der Zuschussbedarfe im Produkt 111 anerkannt.

⁷³⁸ Dies bedeutet nicht, dass den Kommunen diese Einnahmen insgesamt aberkannt wurden. Sie wurden lediglich zur Berechnung der individuellen Kappungs- oder Auffüllungsbeträge außenvor gelassen.

Abbildung 102: Verteilung der Zuschussbeträge im Produkt 111 (Verwaltungssteuerung) in Euro/Einw. 2013, nach Abzug der Einnahmen aus Mieten und Pachten



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung.

2.7.5.2 ZUSAMMENLEGUNG VON PRODUKTEN IM BEREICH SCHULE

Im Bereich der weiterführenden Schulen (Regionale Schulen, Gymnasien (inkl. Abendgymnasien) und Gesamtschulen; Produkte 215, 217 und 218) stellte sich im Dialog mit Vertretern der Kommunen und kommunalen Landesverbänden in Mecklenburg-Vorpommern heraus, dass im System zunächst offenbar unzulässige Kappungen vorgenommen wurden. Dies lag daran, dass Schultypen im Land sehr unterschiedlich praktisch genutzt werden und ggf. Schulstandorte durch sehr hohe Ausgaben je *Gemeindeinwohner* strukturell benachteiligt sind. Dies hat auch damit zu tun, dass beim Zuschussbetrag, der die Basis für die Berechnungen bildet, die Schulumlage an Schulträgerkommunen mit eingeht und folglich die große Mehrzahl der Kommunen Zuschussbeträge aufweist. Die Schulträger haben gleichwohl die höchsten Zuschussbeträge, die potenziell gekappt werden. Zudem kann es dazu kommen, dass ein Schulträger seine Schüler in einer Gesamtschule konzentriert (hohe Zuschussbeträge), ein anderer Regionale Schulen und Gymnasien parallel betreibt und daher die Zuschussbeträge auf verschiedenen Produkten verteilt.

Zur Auflösung des Problems wurden die weiterführenden Schulen der Produkte 215, 217 und 218 zum Sammelprodukt „weiterführende Schulen“ zusammengefasst und die Korridorbereinigung auf dieses Sammelprodukt angewendet. Im Ergebnis beläuft sich der Bereinigungseffekt auf nur noch - 4,5 Mio. Euro (Anerkennung von 95,4 %) statt -5,6 Mio. Euro.

2.7.5.3 ZUSAMMENLEGUNG VON PRODUKTEN IM BEREICH KINDERTAGESBETREUUNG

Nach dem gleichen Muster wie im Schulbereich wurden auch die Produkte 361 (Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege) und 365 (Tageseinrichtungen für Kinder) zusammengefasst, um Trägerkommunen eigener Kindertageseinrichtungen nicht zu benachteiligen (Buchung im Produkt 365). Allerdings zeigte sich hier, dass die negativen Korrekturen an den Zuschussbeträgen noch höher

ausfielen als bei getrennter Korridorbildung (2013: -6,2 Mio. Euro zusammen statt -4,9 Mio. Euro einzeln). Daher wurde zu Gunsten der Kommunen auf eine Modifikation verzichtet.

“Kappungen“ im Bereich der Kindertagesbetreuung sind sachlich durchaus zu rechtfertigen. Es bestehen durchaus Unterschiede einerseits hinsichtlich der personellen und sachlichen Ausstattung der Einrichtungen. Andererseits machen sich aber auch die Unterschiede im Bereich der Elternbeiträge bemerkbar, die innerhalb des Landes unterschiedlich hoch ausfallen. Insgesamt finden nur sehr moderate Korrekturen der ursprünglichen Zuschussbeträge statt.

2.7.5.4 BRANDSCHUTZ

Sehr schwierig gestaltete sich die Analyse der Zuschussbeträge im Bereich des Brandschutzes (Produkt 126). Die entsprechenden Leistungen zählen zweifellos zu den elementaren Aufgaben einer kommunalen Daseinsvorsorge. Es zeigt sich aber auch ein erhebliches Gefälle hinsichtlich der zu finanzierenden Zuschussbeträge je Einwohner. Bei der Korridorbereinigung ergaben sich insgesamt Abzüge von -14,3 Mio. Euro, sodass nach dem quantitativen Verfahren lediglich 81,2 % der Zuschussbeträge als angemessen im Sinne der verwendeten Methodik gelten. Konkreten Effizienzreserven im Bereich der Feuerwehren nachzugehen, ist nicht Aufgabe des vorliegenden Gutachtens und auch nicht Aufgabe einer Revision des Kommunalen Finanzausgleichs, die zwingend mit Pauschalierungen arbeiten muss. Dennoch wurde versucht, das Ergebnis zu plausibilisieren.

Eine Vermutung bestand dahingehend, dass Ausgabenspitzen durch größere Investitionssummen (Fahrzeuge, Gerätehäuser, Technik) entstanden sind, die dann gekappt wurden. Daher wurde für das Produkt 126 die Korridormethode auch unter Ausschluss sämtlicher Investitionen durchgeführt, als Bereinigungsverfahren der Zuschussbeträge der laufenden Rechnung. Der berechnete Abzug hat ein Volumen von -12,6 Mio. Euro und liegt nur unwesentlich unter der vorgenannten Summe.

Des Weiteren wurde eine DEA-Analyse nach dem Vorbild der Sozialausgaben SGB XII durchgeführt (vgl. Abschnitt 2.7.6.3). Zunächst stellte es sich als schwierig heraus, eine geeignete Bezugsgröße für Brandschutzleistungen zu finden. Einerseits wird Brandschutz als Vorhalteleistung auch dann erbracht, wenn keine Einsätze stattfinden, andererseits existiert keine landesweite Einsatzstatistik, welche als Grundlage hätte dienen können. Nicht zuletzt variieren die Einsätze freiwilliger und beruflicher Feuerwehren stark in Art, Umfang und Kostenintensität. Als Näherungsindikator wurde ein Mischindikator aus der Gemeindefläche (als Repräsentant der zu bedienenden Fläche) und der Siedlungs- und Verkehrsfläche (als Repräsentant der Wohn- und Gewerbesiedlungen sowie der Straßeninfrastruktur als potenzielle Einsatzschwerpunkte) gebildet. Die DEA-Analyse erbrachte trotz Bereinigung von Ausreißerwerten und einer verlangten Annäherung an den effizienten Rand von nur 50 % weniger als 70 % der Zuschussbeträge anerkannt werden konnten.

Die DEA-Analyse erbrachte insgesamt noch höhere Abschläge von den Ist-Zuschussbeträgen, sodass zu Gunsten der Kommunen das Ergebnis der einfachen Korridorbereinigung übernommen wurde.

2.7.5.5 UMGANG MIT INVESTITIONSSPITZEN

Ein Teil der gesamthaften Reduktion der Zuschussbeträge im Zuge der Korridorbereinigung geht auf Investitionsspitzen zurück. Tätigt eine Kommune in einem Jahr eine größere Investition und stellt diese Investition im jeweiligen Produkt und in der jeweiligen Vergleichsgruppe von Kommunen einen Ausreißerwert dar, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass dieser Wert bis zur Korridorgrenze zurückgeführt wird.

Im Jahr 2013 betrug der Saldo aus Kappungen von Investitionsspitzen und Auffüllungen wegen unterdurchschnittlicher Investitionen, die ebenso in das Gesamtergebnis eingehen, rund 6,0 Mio. Euro.⁷³⁹ Insgesamt erscheint der Umfang also überschaubar, er ist jedoch in einigen Produktbereichen stärker

⁷³⁹ Der korridorbereinigte angemessene Zuschussbedarf auf Basis der laufenden Rechnung wird gegenüber dem Ursprungswert um 130,1 Mio. Euro gekürzt.

ausgeprägt (z. B. Straßen) als in anderen (z. B. Sozialleistungen). Eine Schwierigkeit besteht allerdings darin, dass das Bild erwartungsgemäß von Einzelfällen geprägt ist, welche größere Projekte realisieren. So wurden im Jahr 2013 beispielsweise Investitionsspitzen einzelner Kommunen in den Bereichen Räumliche Planung, Tourismus, Häfen oder Wirtschaftsförderung gekappt. In den Jahren 2011 und 2012 konzentrieren sich solche Einzelfälle allerdings auf andere Produkte und auf andere Kommunen. Um Investitionsspitzen zu bereinigen wäre demnach eine jahresweise detaillierte Befassung mit den Einzelwerten erforderlich.

In der Gesamtbewertung erscheint es einerseits angesichts des technischen Aufwandes nicht angemessen, Investitionsspitzen für jedes Jahr zu identifizieren, ihre Herkunft zu prüfen und dann deren Rück-Bereinigung vorzunehmen. Hierfür ist zumindest eine vollständige Parallelrechnung des Korridorverfahrens auf Basis der laufenden Rechnung erforderlich. Andererseits ist es methodisch nicht vollständig überzeugend, warum eine Investition mit solitärem Charakter anders behandelt werden sollte als ein Investitionsverhalten, das mehrere Kommunen gemeinsam in einem Produkt zeigen. Insofern würden sowohl der Aufwand als auch die Transparenz des Verfahrens bei einer Durchführung leiden. Um den Effekten von Investitionsspitzen dennoch gerecht zu werden, bietet sich – bis sich das Problem durch die Nutzung von Abschreibungen deutlich abschwächen sollte – ein pauschaler Zuschlag zu den Finanzausgleichsleistungen an, welcher vergangenes und zukünftiges Investitionsverhalten abdeckt.

2.7.6 EFFIZIENZANALYSE IM BEREICH DER SOZIALAUSGABEN NACH DEM SGB XII PER DATA ENVELOPMENT ANALYSIS (DEA)

Die DEA-Analyse soll im Folgenden für eine Auswahl der Leistungen nach dem SGB XII genutzt werden, um die errechneten Korrekturen weiter zu plausibilisieren. Dieser Aufgabenbereich bietet sich an, da die Ausgaben/Zuschussbeträge in einen direkten Zusammenhang mit einer sachlichen Größe gesetzt werden können (Zahl der Leistungsempfänger bzw. Bedarfsgemeinschaften). Dies ist für andere Produkte weniger gut möglich, wenn eine eindeutige sachliche Bezugsgröße fehlt (z. B. Allgemeine Verwaltung, Kultur, Sport). Für andere fiskalisch bedeutsame Leistungen, für die sich sachliche Bezugsgrößen gut konstruieren lassen, wurde die DEA-Analyse unterlassen, weil entweder bereits nahezu 100 % der Zuschussbeträge anerkannt wurden (SGB II, Schulträgeraufgaben) oder eine DEA-Analyse wesentlich höhere Korrekturen zu Lasten der Kommunen erbringen würde (Brandschutz, Kitas). Eine DEA-Analyse kann wie im Folgenden gezeigt wird, systematisch nur Anerkennungsquoten von weniger als 100 % generieren. Insofern ist diese Analyse auch für all diejenigen Aufgaben uninteressant, die nach dem Korridorverfahren bereits Anerkennungsquoten über 100 % aufweisen.

2.7.6.1 THEORETISCHE GRUNDLAGEN

Die Data Envelopment Analysis (DEA = Dateneinhüllungsanalyse) ist ein nicht-parametrisches Effizienzmessungsverfahren, welches die technische Effizienz einer Entscheidungseinheit (DMU)⁷⁴⁰ ermittelt. Sie wurde in ihrer Grundform im Jahr 1978 von CHARNES/COOPER/RHODES entwickelt.⁷⁴¹

Das Verfahren transformiert mehrdimensionale (komplexe) Input- und Outputgrößen in eine einzige übersichtliche Maßzahl und informiert so in komprimierter Form über ökonomische Sachverhalte. Der Vorteil eines solchen nicht-parametrischen Verfahrens besteht in dessen Programmformulierung, die einen individuellen Optimierungsverlauf für jede einzelne Entscheidungseinheit in der Beobachtungsmenge vorsieht.⁷⁴² Bei der Data Envelopment Analysis wird von einer statischen – und nicht von einer dynamischen – Situation ausgegangen. Folglich verändern sich die Inputs und Outputs nicht⁷⁴³ und es

⁷⁴⁰ Eine DMU ist eine sog. „decision making unit“ und stellt damit eine Entscheidungseinheit bzw. im Kontext des Gutachtens eine kommunale Einheit dar.

⁷⁴¹ Vgl. Ji/Lee (2010), S. 268.

⁷⁴² Vgl. Pham-Phuong (Juni 2004), S. 8.

⁷⁴³ Vgl. Stiglitz (2004), S. 49.

können Daten der amtlichen Statistik zur Bewertung genutzt werden. Die Methode fügt sich so auch in die vorgeschlagene Gesamtsystematik ein.

Kern des DEA-Verfahrens ist die Definition einer Effizienzlinie, die als Bezugspunkt für die Effizienz aller Einheiten dient. Es handelt sich demnach um ein Verfahren der relativen Effizienzmessung, d. h. die effiziente Hülle ist kein rein theoretisches Konstrukt, sondern sie wird von tatsächlich leistungserbringenden Kommunen gebildet. Die Lage einer einzelnen Einheit zur effizienten Hülle kann durch eine Input- und eine Outputorientierung beschrieben werden:

- Im Falle einer Inputorientierung wird betrachtet, inwieweit die Inputmengen (z. B. Ausgaben für Kindertagesstätten in einer kommunalen Einheit) proportional reduziert werden können, ohne den Output (z. B. Anzahl der Kinder in Kindertagesstätten einer kommunalen Einheit) verändern zu müssen.
- Dagegen wird bei einer Outputorientierung untersucht, inwieweit die Outputmengen erhöht werden können, ohne den Input verändern zu müssen.

Für den Anwendungsfall der kommunalen Zuschussbeträge in Mecklenburg-Vorpommern wird die inputorientierte Sichtweise eingenommen. Die Outputs (Art und Umfang der kommunalen Leistungen) werden als gegeben hingenommen, die Inputs – also die Ausgaben/Zuschussbedarfe in den entsprechend betrachteten Produktgruppen – werden optimiert.

Die relevante Maßeinheit bei der Data Envelopment Analysis ist die Technische Effizienz (TE), die ein dimensionsloses Effizienzmaß darstellt, das zwischen 0 und 1 definiert ist. Zur Berechnung wird die tatsächliche Produktivität durch die höchste beobachtete Produktivität geteilt:

$$TE = \frac{\frac{\text{Input } x}{\text{Output } y}}{\max \frac{x}{y}}$$

Der ermittelte Wert ist technisch effizient, sofern er gleich 1 ist. Liegt die Technische Effizienz allerdings unter 1, dann ist die entsprechende DMU als technisch ineffizient zu betrachten.⁷⁴⁴ Beispielhaft sei unterstellt, dass die technische Effizienz einer beliebigen Entscheidungseinheit bei Inputorientierung 0,6 beträgt. Diese ineffiziente Einheit müsste laut der Berechnung ihren *Input* (z. B. ihre Ausgaben in einer bestimmten Produktgruppe) bei gleichbleibendem Output um 40 % *reduzieren*, um als effizient zu gelten.

2.7.6.2 KONSTANTE VERSUS VARIABLE SKALENERTRÄGE

Bezüglich der Effizienzlinie ist anzumerken, dass diese bei konstanten Skalenerträgen generell durch den Nullpunkt verläuft und eine Gerade darstellt. Dabei ist letztlich nur eine einzige Entscheidungseinheit effizient.⁷⁴⁵ Alle anderen Einheiten werden an dieser effizientesten Kommune gemessen (= „Orientierung am besten Benchmark“). Konstante Skalenerträge können nur dann angenommen werden, wenn alle Entscheidungseinheiten auf einer optimalen Skala („optimal scale“) arbeiten, d. h. wenn sie die gleichen Bedingungen zur Leistungserbringung vorfinden wie die effiziente Einheit. Eine solche Annahme ist in den meisten Fällen und auch im Falle einer Dateneinhüllungsanalyse für die kommunalen Einheiten Mecklenburg-Vorpommerns unrealistisch.

Die Lösung für diese Problematik stellt die Annahme **variabler Skalenerträge** dar. Charakteristisch ist, dass dabei **mehrere** Entscheidungseinheiten als effizient klassifiziert werden.⁷⁴⁶ Folglich wird eine konkave Hülle geformt, die die ineffizienten Einheiten *enger einhüllt* als die konische Hülle, die bei konstanten Skalenerträgen entsteht (vgl. Abbildung 103). Daraus resultiert, dass die in Abschnitt

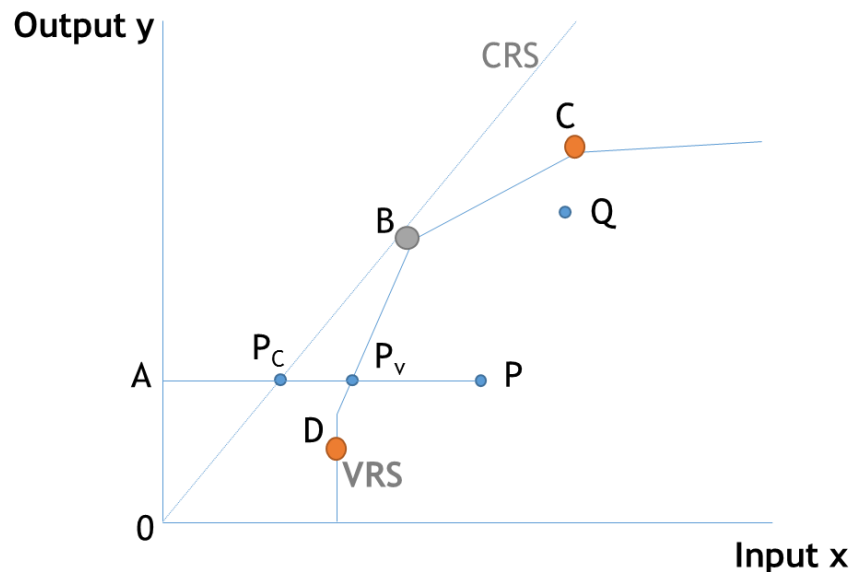
⁷⁴⁴ Vgl. Technische Universität München (o. J.), S. 6-8.

⁷⁴⁵ Vgl. Ji/Lee (2010), S. 268.

⁷⁴⁶ Es liegt eine Kombination aus konstanten, steigenden und nicht-steigenden Skalenerträgen vor.

2.7.6.3 zu betrachtenden Technischen Effizienzen entweder gleich groß oder größer ausfallen, sofern statt konstanten variable Skalenerträge angenommen werden.⁷⁴⁷

Abbildung 103: Vergleich von konstanten (CRS) und variablen (VRS) Skalenerträgen



Quelle: Eigene Darstellung.

Anhand Abbildung 103 sollen beide Methoden eingehender beleuchtet und verglichen werden. Darin ist die Menge an Input auf der x-Achse abgetragen, die Menge an Outputs wird auf der y-Achse wiedergegeben. Überdies sind die Effizienzlinsen sichtbar, die durch konstante, variable sowie nicht-steigende Skalenerträge erzeugt werden. Zu Beginn soll die Rolle der Punkte B, C, D, Q und P verdeutlicht werden, welche für die einzelnen Einheiten zu bewertenden Einheiten stehen:

- Es gilt, dass Entscheidungseinheit B immer effizient ist. Dabei ist es egal, ob konstante (CRS) oder variable (VRS) Skalenerträge vorliegen. Im Falle konstanter Skalenerträge stellt sie die einzige effiziente Entscheidungseinheit dar.
- Dagegen wirtschaftet Einheit C nur dann effizient, sofern variable Skalenerträge angenommen werden. Dies wird dadurch deutlich, dass die Einheit nicht auf der Effizienzlinsen, die durch die konstanten Skalenerträge (und damit Einheit B) generiert wird. Unter nicht-steigenden Skalenerträgen sind demnach die Einheiten B und C als effizient einzustufen.
- Einheit D ist hingegen nur bei Unterstellung von variablen Skalenerträgen (VRS) effizient, da sie nur dann auf deren Effizienzlinsen liegt. Daraus folgt, dass alle drei betrachteten Einheiten B, C und D effizient sind, wenn von variablen Skalenerträgen ausgegangen wird. Diese bilden letztlich den konkaven „Rahmen“ und schließen alle ineffizienten Einheiten (P, Q) ein.
- Die Einheiten P und Q werden durch sämtliche Effizienzlinsen eingehüllt und gelten demnach in allen Betrachtungsweisen als ineffizient.

Wie auch in der praktischen Durchführung wird nachfolgend eine Inputorientierung unterstellt, wobei versucht wird, die Technische Effizienz der ineffizienten Entscheidungseinheit P zu verbessern:

- Im Falle konstanter Skalenerträge (CRS) wird die Technische Effizienz durch die Strecke PP_C widerspiegelt. Die Einheit würde demnach als effizient gelten, wenn sie ihren Input um diese Menge reduzieren würde, ohne ihren Output zu reduzieren.
- Entgegen dem wird die Technische Effizienz im Fall variabler Skalenerträge (VRS) durch die Strecke PP_v illustriert. Somit wäre die Menge an Input, die Einheit P bei gleichbleibendem Output reduzieren müsste, deutlich geringer, als im Fall konstanter Skalenerträge.

⁷⁴⁷ Vgl. Coelli (2008), S. 17-21.

Zusammenfassend lauten die Formeln für die Technische Effizienz unter konstanten (TE_{CRS}) sowie variablen (TE_{VRS}) Skalenerträgen für Einheit P wie folgt, wobei alle Maße zwischen 0 und 1 definiert sind:

$$TE_{P,CRS} = \frac{AP_C}{AP}$$

$$TE_{P,VRS} = \frac{AP_V}{AP}$$

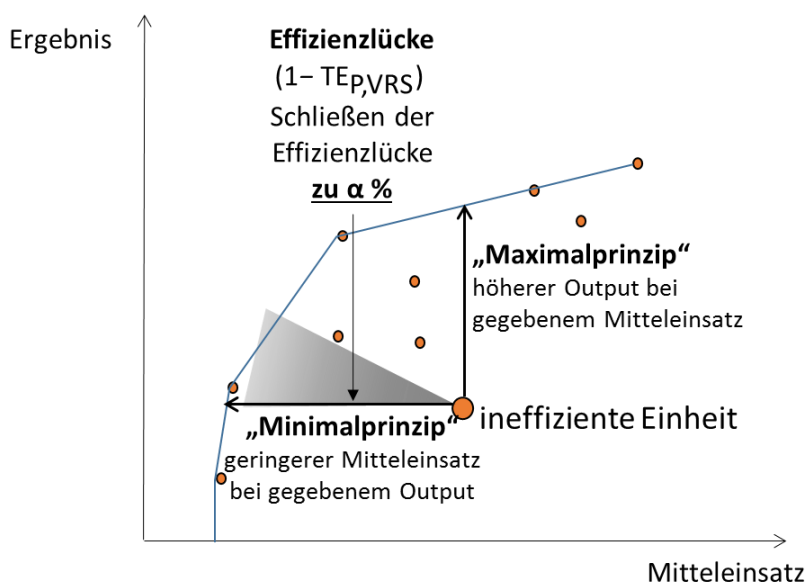
Aus der zweiten Formel kann im Umkehrschluss gefolgert werden, dass Einheit P bei Inputorientierung den gleichen Output erreichen kann, wenn der Input um $1 - TE_{P,VRS}$ reduziert wird (vgl. Abbildung 103).⁷⁴⁸ Somit stellt $1 - TE_{P,VRS}$ die maximale Effizienzreserve dar.

Die Gutachter gestehen den Kommunen dabei eine gewisse Ineffizienz zu, da (ähnlich wie bei der Korridorbereinigung) anerkannt wird, dass eine effiziente Aufgabenerfüllung einer anderen Kommune aufgrund verschiedener örtlicher Gegebenheiten nicht unmittelbar dupliziert werden kann. Daher wird der Term um einen Faktor α reduziert, wobei $0 < \alpha < 1$ gilt. Demnach gibt

$$\alpha * (1 - TE_{P,VRS})$$

die angestrebte Annäherung der ineffizienten Einheit an den effizienten Rand an, der anhand mehrerer effizienter Entscheidungseinheiten durch variable Skalenerträge generiert wird.

Abbildung 104: Schema der DEA-Analyse (variable Skalenerträge)



Quelle: Eigene Darstellung.

2.7.6.3 ERGEBNISSE DER EMPIRISCHEN ANALYSEN ZUM SGB XII

Zur praktischen Durchführung wurde die Statistik- und Ökonometrie-Software „Stata 12“ genutzt.⁷⁴⁹ Bei den nachfolgend betrachteten Aufgabenbereichen bzw. Produktgruppen handelt es sich um

- den Aufgabenbereich des Zwölften Sozialgesetzbuchs (SGB XII bzw. Produktgruppe 311), wo für explizit die Ausgaben für die Hilfe zum Lebensunterhalt sowie die Ausgaben für Eingliederungshilfe für behinderte Menschen in die Berechnungen einbezogen wurden,
- die Produktgruppe 126 (Brandschutz),
- die Produktgruppe 361 (Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege),

⁷⁴⁸ Vgl. Ji/Lee (2010), S. 268.

⁷⁴⁹ Dabei handelt es sich um eine kommerzielle Statistik-Software, in der eine große Anzahl an statistischen Modellen implementiert ist. Eine Erarbeitung der DEA-Methode mit Standardsoftware ist kaum möglich.

- sowie die Produktgruppe 211 (Grundschulen) und eine Kombination der Produktgruppen 215, 217 und 218, die sog. „weiterführende Schulen“⁷⁵⁰ darstellt.

Die Ergebnisse der Dateneinhüllungsanalyse für die Bereiche „Brandschutz“, „Kindertagesstätten“ und „Schulen“ erbrachten allerdings keine signifikante Erhöhung anerkannter Ist-Zuschussbeträge. Daher werden nachfolgend ausschließlich die Resultate der Dateneinhüllungsanalyse bezüglich der Zuschussbeträge, die das SGB XII betreffen, betrachtet. Gemäß der Korridorbildung in einem Bedarfsmodell würden sich über den betrachteten Zeitraum von 2009 bis 2014 die in Tabelle 21 dargestellten Anerkennungsquoten ergeben. Diese sind besonders in den Jahren 2009 und 2010 mit Werten von unter 75 % nur niedrig ausgeprägt. In den darauffolgenden Jahren ist allerdings ein steigender Trend bei den gezeigten Quoten erkennbar. So werden im Jahr 2013 immerhin fast 90 % der originären Ist-Ausgaben im Zuge der Korridorbereinigung anerkannt. Aus diesem Grund soll eine Analyse der Effizienzen der Landkreise und kreisfreien Städte erfolgen, um nachzuprüfen, die geringen Anerkennungsquoten im Sinne einer Orientierung an den kommunalen Bedarfen tatsächlich angemessen sind.

Tabelle 21: Anerkennungsquoten 2009-2014 im Bedarfsmodell in der Produktgruppe 311

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Bedarfsgerechte ZB	-81.537.495	-78.156.005	-98.370.881	-128.908.622	-141.407.499	-121.494.070
Ursprungswerte (o. ZV)	-110.173.714	-108.829.676	-121.645.386	-153.518.136	-158.685.370	-141.478.054
Absolute Differenz	-28.636.219	-30.673.671	-23.274.505	-24.609.514	-17.277.871	-19.983.984
Relative Differenz	74,01%	71,81%	80,87%	83,97%	89,11%	85,87%

Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Eigene Berechnungen.

Mittels der Dateneinhüllungsanalyse soll nachfolgend geprüft werden, ob eine Effizienzbetrachtung der kreisfreien Städte und Landkreise eine signifikante Erhöhung der bedarfsgerechten Zuschussbeträge ergeben würde. Die verwendeten Daten basieren nicht auf der Kommunalen Jahresrechnungsstatistik. Stattdessen wurde auf die Sozialhilfestatistik Mecklenburg-Vorpommerns aus dem Jahr 2013 zurückgegriffen. Nur in dieser Statistik werden die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften und die dazugehörigen Ausgaben tiefer untergliedert.⁷⁵¹ Nachfolgend wird zwischen den Hilfen zum Lebensunterhalt (vgl. Abschnitt 2.7.6.3.1) und der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen (vgl. Abschnitt 2.7.6.3.2) unterschieden, die die größten Ausgabeposten der kommunalen Einheiten des Landes hinsichtlich des SGB XII darstellen. Dabei werden ausschließlich die Ergebnisse für das Jahr 2013 ausführlich betrachtet. In Abschnitt 2.7.6.4 werden die Resultate und deren Auswirkungen auf die Höhe der bedarfsgerechten Zuschussbeträge vorgestellt.

2.7.6.3.1 HILFEN ZUM LEBENSUNTERHALT

Die Sozialhilfestatistik gibt die **Ausgaben**⁷⁵² im Bereich des SGB XII nach dessen Untergliederungen auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte wieder. Die essentiellen Daten für die Analyse aus dem Jahr 2013 werden in Tabelle 22 zusammenfassend dargestellt. Dabei sind sowohl die Ausgaben für Hilfen zum Lebensunterhalt außerhalb als auch innerhalb von Einrichtungen relevant. Diese stellen zusammen den **Inputfaktor** bei der Analyse dar. Der **Output** wird hingegen durch die Gesamtanzahl der Bedarfsgemeinschaften (innerhalb und außerhalb von Einrichtungen) repräsentiert.

⁷⁵⁰ Entsprechend der genannten Produktgruppen setzen sich weiterführende Schulen aus Gymnasien (und Abendgymnasien), regionalen Schulen und Gesamtschulen zusammen.

⁷⁵¹ Einen solch detaillierten Einblick erlaubt die Kommunale Jahresrechnungsstatistik nicht. Darin wird lediglich Produktgruppe 311 aufgeführt, in der sämtliche Ausgaben bezüglich des SGB XII - ohne weitere Untergliederung in deren Untergruppen (Hilfen zur Gesundheit, Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, Hilfe zur Pflege, Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten, Hilfe in anderen Lebenslagen) - verbucht werden.

⁷⁵² Es sei ausdrücklich darauf hingewiesen, dass in der Dateneinhüllungsanalyse keine Zuschussbedarfe in Form von öffentlichen Krediten und Tilgung bereinigte Finanzierungssalden untersucht werden, sondern tatsächliche Ist-Ausgaben der Landkreise und kreisfreien Städte. Außerdem werden durch die Sozialhilfestatistik lediglich die Transferauszahlungen erfasst, nicht die mit der Aufgabenerfüllung verbundenen Personal- und Sachausgaben.

Tabelle 22: Hilfen zum Lebensunterhalt 2013: Ausgaben und Bedarfsgemeinschaften

		Ausgaben: Hilfen zum Lebensunterhalt		Bedarfsgemein- schaften
		außerhalb von Einrichtungen	in Einrichtungen	insgesamt
KFS	Rostock	3.190.000	2.799.000	1.271
KFS	Schwerin	2.819.000	793.000	845
LKR	Mecklenburg. Seenplatte	2.949.000	2.733.000	2.006
LKR	Rostock	1.415.000	1.363.000	1.120
LKR	Vorpommern-Rügen	1.637.000	1.845.000	1.523
LKR	Nordwestmecklenburg	1.588.000	1.266.000	945
LKR	Vorpommern-Greifswald	1.565.000	2.707.000	1.496
LKR	Ludwigslust-Parchim	1.696.000	2.897.000	1.313
		16.859.000	16.403.000	10.519

Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (2013).

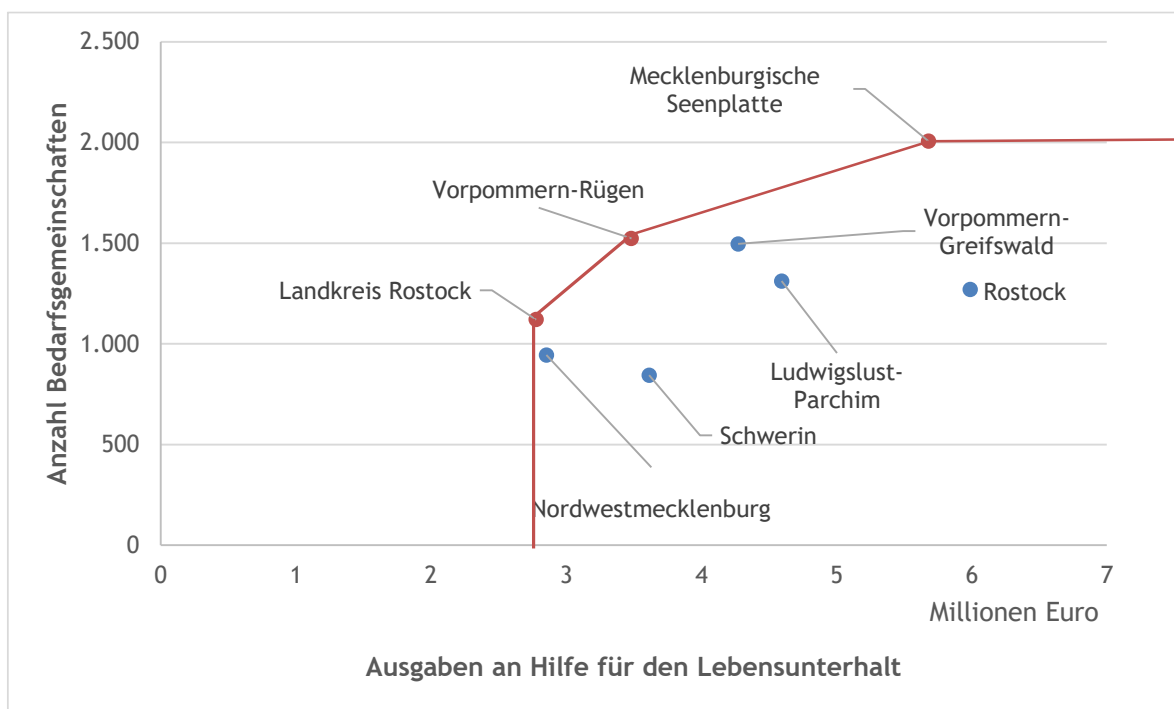
Tabelle 23 gibt die Ergebnisse der Dateneinhüllungsanalyse wieder, die nachfolgend entsprechend der theoretischen Erläuterungen in Abschnitt 2.7.6.1 interpretiert werden sollen: Gemäß der ersten Spalte gibt es acht Entscheidungseinheiten, davon zwei kreisfreie Städte und sechs Landkreise. Für die Effizienzanalyse hat es keinen Einfluss, ob eine Entscheidungseinheit einen Landkreis oder eine kreisfreie Stadt darstellt. Demnach werden alle kommunalen Einheiten „gleichberechtigt“ in die Berechnungen einbezogen.

Tabelle 23: Hilfen zum Lebensunterhalt 2013: Ergebnisse der Data Envelopment Analysis

Entscheidungseinheit	TE_{VRS}
Rostock	0,508
Schwerin	0,769
Mecklenburgische Seenplatte	1,000
Landkreis Rostock	1,000
Vorpommern-Rügen	1,000
Nordwestmecklenburg	0,973
Vorpommern-Greifswald	0,804
Ludwigslust-Parchim	0,678

Quelle: Eigene Berechnungen, Daten: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (2013).

Tabelle 23 gibt die Technische Effizienz unter variablen Skalenerträgen wieder. Es zeigen sich drei effiziente kommunale Einheiten: die Landkreise Rostock, Mecklenburgische Seenplatte und Vorpommern-Rügen. In Abbildung 105 wird illustriert, dass die Effizienzlinie eine Hülle um die ineffizienten Einheiten darstellt. Der Kreis Nordwestmecklenburg hat ein relatives Effizienzmaß von 0,973. Demnach müsste er seine Ausgaben um die Effizienzreserve von 2,7 % senken, um als effizient zu gelten. Am wenigsten effizient erscheint die Stadt Rostock. Sie müsste - gemessen an ihrer tatsächlichen Zahl der Bedarfsgemeinschaften - ihre Ausgaben um fast 50 % senken, um die effiziente Hülle zu erreichen.

Abbildung 105: Hilfen zum Lebensunterhalt 2013: Data Envelopment Analysis unter variablen Skalenerträgen

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen nach Daten des Statistischen Amtes Mecklenburg-Vorpommern (2013).

Eine solche Analyse erzeugt erst dann einen signifikanten Mehrwert, wenn ihre Ergebnisse ins Verhältnis zu den tatsächlichen, unnormierten Ist-Ausgaben aus der Sozialhilfestatistik Mecklenburg-Vorpommerns gesetzt werden. Dabei wird angenommen, dass die Ineffizienz-Lücke der kommunalen Einheiten nicht vollständig geschlossen werden muss. Die Gutachter schlagen diesbezüglich vor, dass die Kommunen ihre eigenen Ineffizienzen nicht vollständig selbst abdecken müssen, sondern eine Schließung der errechneten Ineffizienzlücken zu 75 % erfolgen sollte.⁷⁵³ Entsprechend der berechneten Technischen Effizienzquoten unter variablen Skalenerträgen würden die summierten Ausgaben der Kommunen für Hilfen zum Lebensunterhalt zu 86,08 % anerkannt werden (vgl. Tabelle 24). Würde im Vergleich dazu angenommen, dass die Kommunen ihre Ineffizienzen zu 100 % ausgleichen müssten, würden lediglich 81,44 % der kommunalen Ausgaben für Hilfen zum Lebensunterhalt unter Betrachtung der kommunalen Effizienzen als bedarfsgerecht anerkannt werden.

⁷⁵³ Dieser Wert ist normativ gesetzt und folgt keiner spezifischen Vorgabe. Die Grundidee ist, dass - ähnlich dem Korridorverfahren - eine Abweichung von einem durchschnittlichen Wert in gewissen Maßen als angemessen anerkannt wird.

Tabelle 24: Tabellarischer Vergleich angemessener Zuschussbeträge (ZB) bei unterschiedlichen Ineffizienzlücken, 2013.

Entscheidungseinheit	Ausgaben	TE _{VRS}	ZB, Lücke 100 %	ZB, Lücke 75 %
Rostock	5.989.000	0,508	3.041.783	3.778.587
Schwerin	3.612.000	0,769	2.778.000	2.986.500
Mecklenburgische Seenplatte	5.682.000	1,000	5.682.000	5.682.000
Landkreis Rostock	2.778.000	1,000	2.778.000	2.778.000
Vorpommern-Rügen	3.482.000	1,000	3.482.000	3.482.000
Nordwestmecklenburg	2.854.000	0,973	2.778.001	2.797.001
Vorpommern-Greifswald	4.272.000	0,804	3.434.833	3.644.125
Ludwigslust-Parchim	4.593.000	0,678	3.115.152	3.484.614
Summe	33.262.000		27.089.769	28.632.827
Anerkennungsquote			81,44%	86,08%

Quelle: Eigene Berechnungen, Daten: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (2013).

2.7.6.3.2 EINGLIEDERUNGSHILFE FÜR BEHINDERTE MENSCHEN

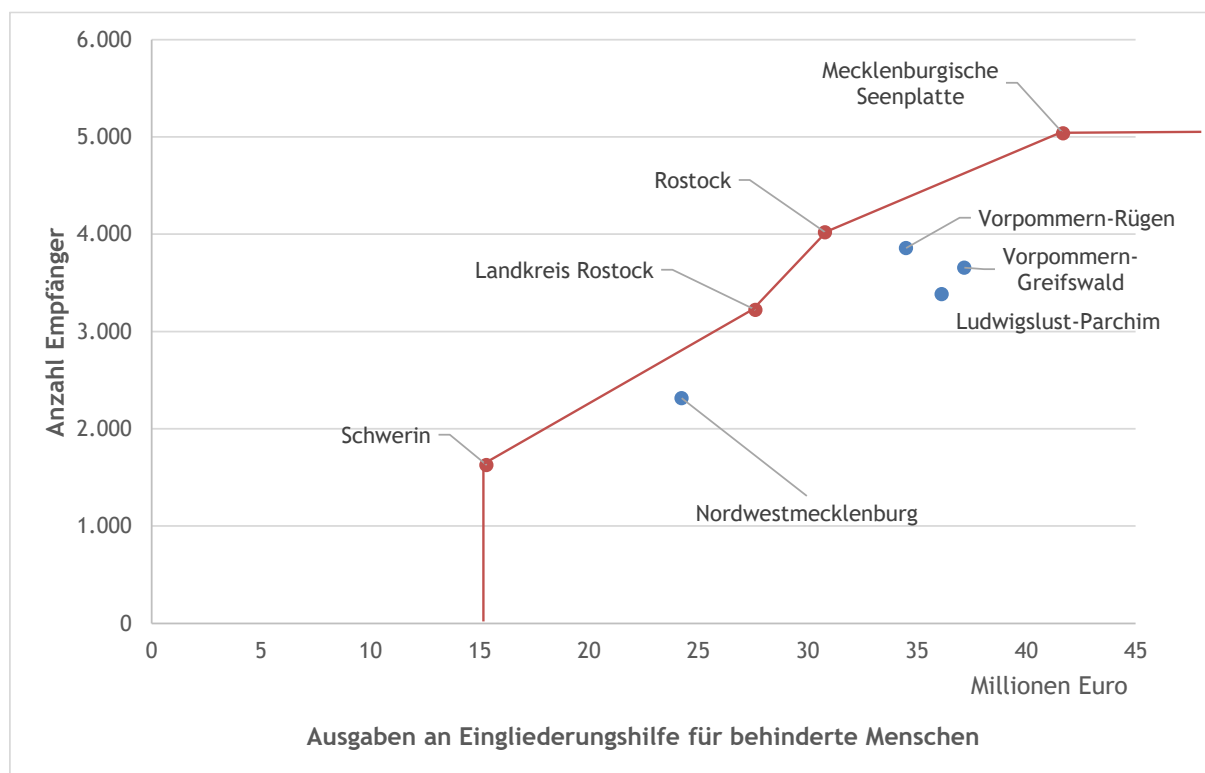
Die Ausgaben für die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen haben insgesamt einen Anteil von 57,5 % an den Gesamtausgaben der Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns im Bereich des SGB XII. Gemäß Tabelle 25 sind die Ausgaben für Eingliederungshilfe für behinderte Menschen im Kreis Mecklenburgische Seenplatte am höchsten ausgeprägt. Dies scheint in unmittelbarem Zusammenhang mit der Anzahl der Empfänger zu stehen, was in der folgenden Dateneinhüllungsanalyse zu klären ist.

Tabelle 25: Eingliederungshilfe für behinderte Menschen 2013: Ausgaben und Empfänger

		Ausgaben: Eingliederungshilfe für behinderte Menschen		Empfänger
		außerhalb von Einrichtungen	in Einrichtungen	insgesamt
KFS	Rostock	5.729.000	25.068.000	4.018
KFS	Schwerin	2.427.000	12.889.000	1.627
LKR	Mecklenburg. Seenplatte	5.306.000	36.374.000	5.036
LKR	Rostock	3.510.000	24.099.000	3.222
LKR	Vorpommern-Rügen	6.898.000	27.605.000	3.857
LKR	Nordwestmecklenburg	1.955.000	22.281.000	2.316
LKR	Vorpommern-Greifswald	3.537.000	33.624.000	3.655
LKR	Ludwigslust-Parchim	3.338.000	32.794.000	3.385
		32.700.000	214.734.000	27.116

Quelle: Eigene Berechnungen, Daten: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (2013).

Die Ergebnisse bezüglich der Technischen Effizienzen unter variablen Skalenerträgen werden in Abbildung 106 und Tabelle 26 illustriert. Im Unterschied zur vorhergehenden Analyse werden sogar 4 Entscheidungseinheiten als effizient charakterisiert. Dies sind die beiden kreisfreien Städte Rostock und Schwerin sowie die Landkreise Mecklenburgische Seenplatte und Rostock. Als ineffizienteste Einheit wird der Landkreis Ludwigslust-Parchim angesehen, der eine Technische Effizienz von 0,739 aufweist.

Abbildung 106: Eingliederungshilfe für behinderte Menschen 2013: DEA-Analyse unter variablen Skalenerträgen

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen nach Daten des Statistischen Amtes Mecklenburg-Vorpommern (2013).

Wie bereits im vorherigen Abschnitt wird auch hier bezüglich der kommunalen Ausgaben für die Eingliederungshilfe behinderter Menschen angenommen, dass die entstandenen Ineffizienzlücken nur zu 75 % geschlossen werden sollen. Gemäß Tabelle 26 ergibt sich in der Summe eine Anerkennungsquote von 92,81 %. Die fällt deutlich höher aus als die Quote bei den Hilfen zum Lebensunterhalt (vgl. Tabelle 24). Dies ist darauf zurückzuführen, dass die betrachteten Kommunaleinheiten in diesem Bereich des SGB XII deutlich effizienter agieren als bei den Hilfen zum Lebensunterhalt. Die niedrigste technische Effizienz liegt bei 0,739 (bei den HLU bei 0,508). Außerdem ist auffällig, dass insbesondere die beiden kreisfreien Städte effizienter wirtschaften.

Tabelle 26: Tabellarische Darstellung angemessener Zuschussbeträge (ZB) bei Schließung der Ineffizienzlücke zu 75 % bezogen auf das Jahr 2013

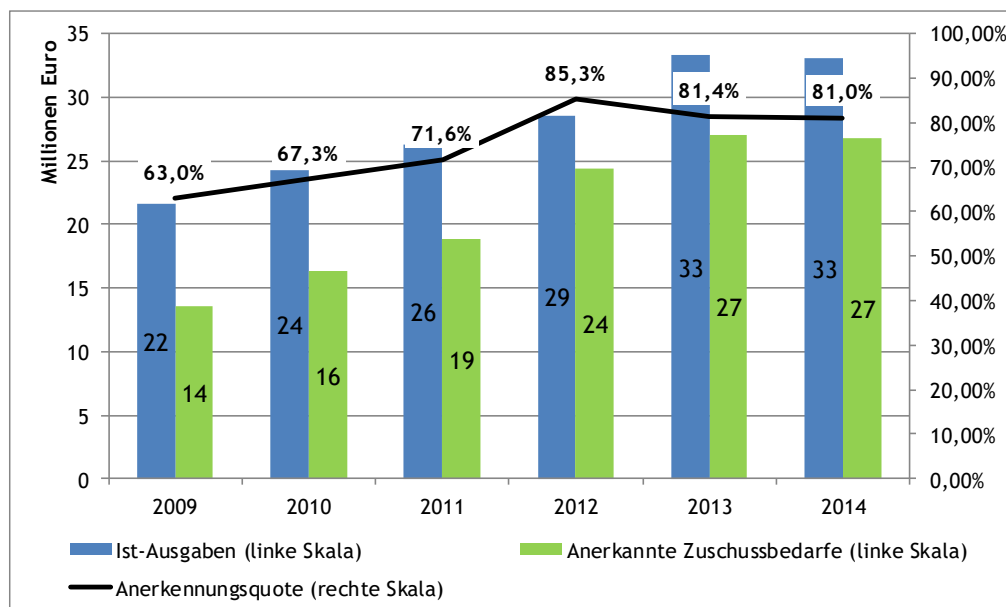
Entscheidungseinheit	Ausgaben	TE _{VRS}	ZB, Lücke 75 %
Rostock	30.797.000	1,000	30.797.000
Schwerin	15.316.000	1,000	15.316.000
Mecklenburgische Seenplatte	41.680.000	1,000	41.680.000
Landkreis Rostock	27.609.000	1,000	27.609.000
Vorpommern-Rügen	34.503.000	0,943	33.026.729
Northwestmecklenburg	24.236.000	0,852	21.542.369
Vorpommern-Greifswald	37.161.000	0,765	30.625.253
Ludwigslust-Parchim	36.132.000	0,739	29.056.885
Summe	247.434.000		229.653.235
Anerkennungsquote			92,81%

Quelle: Eigene Berechnungen, Daten: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (2013).

2.7.6.4 ZUSAMMENFASSUNG DER JAHRESERGEBNISSE

In Abbildung 107 (Hilfen zum Lebensunterhalt) sind über den betrachteten Zeitraum proportional steigende Ist-Ausgaben und anerkannte Ausgaben zu erkennen. Insofern entfaltet auch der statistische Bruch, der durch die Kreisgebietsreform von 2011 verursacht wurde, eine sehr geringe Wirkung. Die Technischen Effizienzen der kommunalen Einheiten verzeichnen von 2009 bis 2012 trotzdem einen zunehmenden Trend. So ist der Prozentsatz an anerkannten Ist-Ausgaben im Jahr 2012 mit Abstand am höchsten (ca. 85,3 %).⁷⁵⁴

Abbildung 107: Hilfen zum Lebensunterhalt 2009-2014: Vergleich von Ist-Ausgaben und gemäß DEA anerkannten Ausgaben

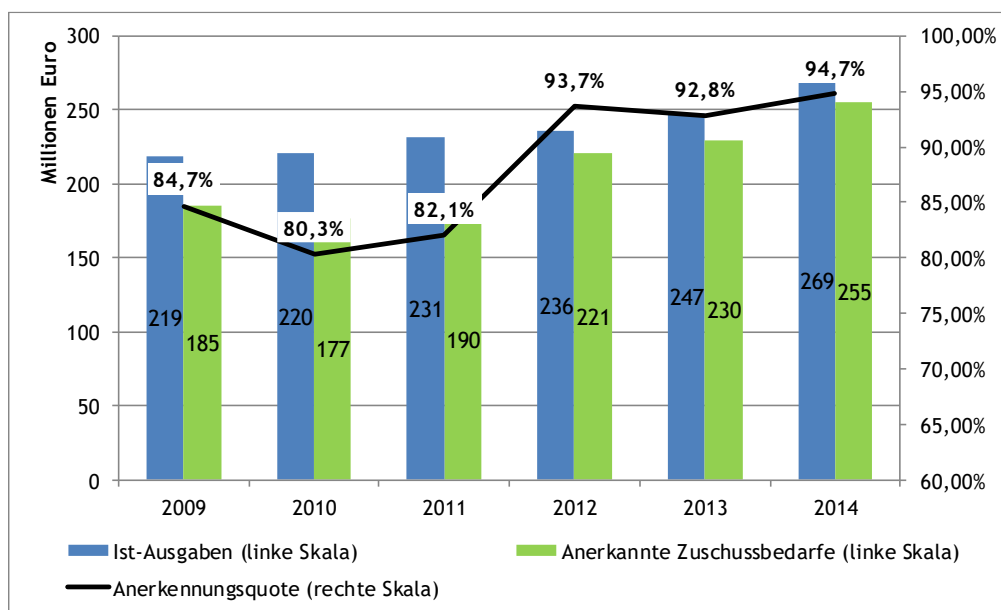


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen nach Daten des Statistischen Amtes Mecklenburg-Vorpommern (2013).

Mit Blick auf Abbildung 108 (Eingliederungshilfe für behinderte Menschen) ergibt sich ein etwas anderes Bild. Zwar nehmen die Ist-Ausgaben kontinuierlich über den betrachteten Zeitraum hinweg zu. Allerdings verzeichnen die anerkannten Zuschussbeträge von 2010 einen Rückgang gegenüber denen in 2009. Dies kann durch die niedrigeren durchschnittlichen technischen Effizienzen der kommunalen Einheiten erklärt werden. Im Anschluss daran steigen die absolut anerkannten Zuschussbeträge wieder. Der höchste Prozentsatz der anerkannten Ist-Ausgaben liegt für das Jahr 2014 vor (rd. 94,7 %).

Abschließend muss eine Verknüpfung dieser Daten aus der Sozialhilfestatistik (Ausgaben) zu den für die Korridorbereinigung genutzten Daten der Jahresrechnungsstatistik (Zuschussbeträge) gezogen werden. Die Ist-Ausgaben sowie die anerkannten Ausgaben nach DEA-Methode der beiden betrachteten Untergruppen des SGB XII werden dafür im ersten Schritt aufsummiert, woraus eine gewichtete Gesamt-Anerkennungsquote berechnet wird (vgl. Tabelle 27).

⁷⁵⁴ Hierbei gilt wieder die Vorgabe der Gutachter, dass den Kommunen ein gewisser Grad an Ineffizienz zugestanden und diese ihre Ineffizienzlücke lediglich zu 75 % mit eigenen finanziellen Mitteln schließen müssen.

Abbildung 108: Eingliederungshilfe für behinderte Menschen 2009-2014: Vergleich von Ist-Ausgaben und gemäß DEA anerkannten Ausgaben

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen nach Daten des Statistischen Amtes Mecklenburg-Vorpommern (2013).

Tabelle 27: Bildung der Gesamt-Anerkennungsquote nach DEA-Methode, 2009-2014.

		2009	2010	2011	2012	2013	2014
Hilfen zum Lebensunterhalt	Ist-Ausgaben	21.587.000	24.282.000	26.250.000	28.591.000	33.262.000	33.066.000
	anerkannte Ausgaben (DEA)	13.600.385	16.338.465	18.801.155	24.376.380	27.089.769	26.794.346
	Anerkennungsquote	63,00%	67,29%	71,62%	85,26%	81,44%	81,03%
Eingl. für behinderte Menschen	Ist-Ausgaben	218.974.000	220.398.000	231.204.000	236.107.000	247.434.000	268.888.000
	anerkannte Ausgaben (DEA)	185.440.391	177.056.735	189.729.993	221.127.387	229.653.235	254.749.776
	Anerkennungsquote	84,69%	80,34%	82,06%	93,66%	92,81%	94,74%
Gesamtbetrachtung	Ist-Ausgaben	240.561.000	244.680.000	257.454.000	264.698.000	280.696.000	301.954.000
	anerkannte Ausgaben (DEA)	199.040.775	193.395.200	208.531.149	245.503.767	258.286.062	283.112.035
	Anerkennungsquote	82,74%	79,04%	81,00%	92,75%	92,02%	93,76%

Quelle: Eigene Berechnungen, Daten: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (2013).

Im zweiten Schritt wird die nach Gesichtspunkten der Effizienz berechnete Anerkennungsquote auf die originären Zuschussbeträge der Kommunen aus der Jahresrechnungsstatistik angewandt (vgl. Tabelle 28). Dabei wird gemäß der Dateneinhüllungsanalyse in jedem betrachteten Jahr ein niedrigerer Kürzungswert erreicht als bei der ursprünglichen Korridorbildung. Dementsprechend geht die Differenz aus beiden Werten zu Gunsten der Kommunen in die Bedarfssystematik ein.

Tabelle 28: Vergleich der Effekte der Korridorbereinigung versus Effekte der Dateneinhüllungsanalyse für Produktgruppe 311 für die Jahre 2009-2014

		2009	2010	2011	2012	2013	2014
	originäre Zuschussbedarfe (JRS)	-110.173.714	-108.829.676	-121.645.386	-153.518.136	-158.685.370	-141.478.054
Korridor	Kürzung	-28.636.219	-30.673.671	-23.274.505	-24.609.514	-17.277.871	-19.983.984
	Anerkennungsquote	74,01%	71,81%	80,87%	83,97%	89,11%	85,87%
DEA	Kürzung	-19.015.707	-22.810.643	-23.115.738	-11.132.169	-12.668.970	-8.828.247
	Anerkennungsquote	82,74%	79,04%	81,00%	92,75%	92,02%	93,76%

Quelle: Eigene Berechnungen, Daten: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (2013).

2.7.7 ERGEBNIS DES BEDARFSSYSTEMS EINSCHLIEßLICH MODIFIKATIONEN

Werden die genannten Modifikationen mit dem Rohergebnis der Korridorbereinigung zusammengeführt, so werden letztlich wieder mehr Zuschussbeträge als bedarfsgerecht anerkannt. Für das Jahr 2013 wurden die Ist-Zuschussbeträge der Produktbereiche 1-5 in der Summe um 100,9 Mio. Euro reduziert, gegenüber -136,1 Mio. Euro aus dem ursprünglichen Korridorverfahren. Durch die Modifikationen erhöhte sich damit die Anerkennungsquote der Zuschussbeträge von 93,5 % auf 95,2 %. Der verbleibende Rest von 4,8 % kann gemäß der Systematik des Bedarfsmodells⁷⁵⁵ und unter Nutzung der verwendeten Parameter (Korridor Grenzen, DEA-Analyse) als aufgabenübergreifende Effizienzreserve aller Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern interpretiert werden.

Im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2014 wurden die als bedarfsgerecht anzuerkennenden Zuschussbeträge aller Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern um 102,9 Mio. Euro reduziert und durchschnittlich 94,9 % der Ausgaben als bedarfsgerecht anerkannt (für die Einzeljahre siehe Tabelle 29 sowie Abbildung 109). Dies entspricht einer deutlich höheren Anerkennungsquote als in den pauschaler berechneten und nicht über zusätzliche Modifikationen verfügenden Bedarfsmodelle in Thüringen, Hessen und Sachsen-Anhalt.

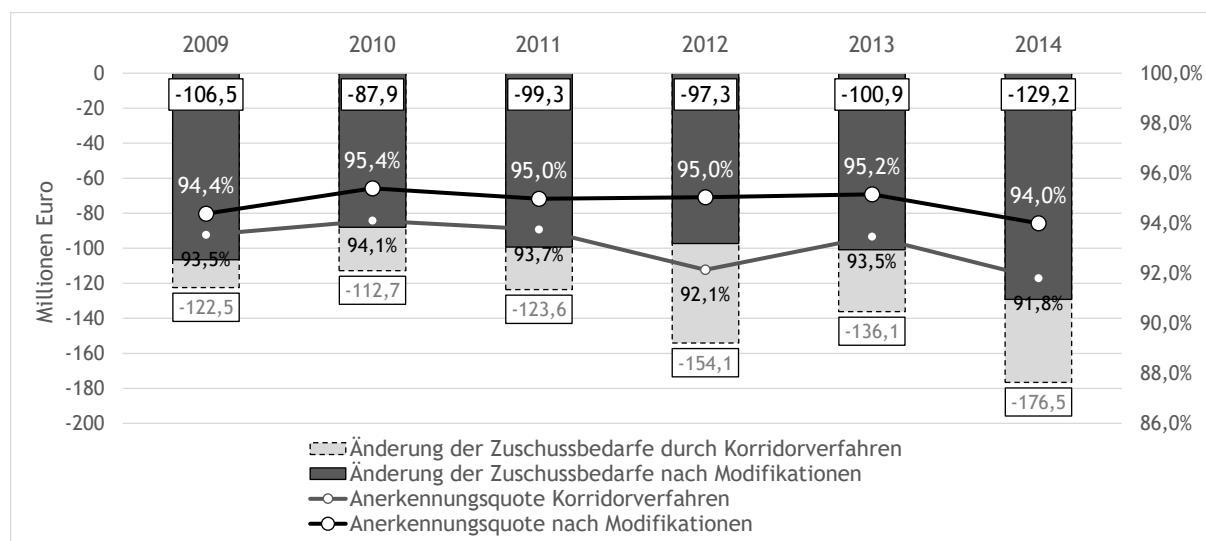
Tabelle 29: Ergebnisse des Bedarfssystems einschließlich Modifikationen 2009-2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Quantilsgrenze oben	90%	90%	90%	90%	90%	90%
Quantilsgrenze unten	10%	10%	10%	10%	10%	10%
Ist-ZB 1-5	-1.904.654.029	-1.901.394.894	-1.978.045.888	-1.960.462.831	-2.083.344.080	-2.154.479.299
bedarfsgerechte ZB	-1.785.950.517	-1.799.015.743	-1.854.414.899	-1.806.341.244	-1.947.243.473	-1.977.945.976
Änderung der ZB durch Korridorverfahren	-118.703.512	-112.730.853	-123.630.989	-154.121.587	-136.100.607	-176.533.323
Anerkennungsquote	93,8%	94,1%	93,7%	92,1%	93,5%	91,8%
Anpassung Mieten und Pachten Produkt 111						
alter Wert	-24.077.564	-37.989.517	-48.404.933	-52.994.646	-33.683.536	-40.367.243
neuer Wert	-20.328.563	-22.640.929	-25.055.484	-10.784.311	-4.319.773	-8.123.177
Anpassung Zusammenlegung weiterführende Schulen						
alter Wert	-2.413.039	-2.600.523	-2.033.695	-3.879.419	-5.792.472	-5.057.104
neuer Wert	153.634	-1.027.221	-1.247.400	-2.717.062	-4.545.592	-1.092.043
Anpassung SGB XII (DEA-Analyse)						
alter Wert	-28.636.219	-30.673.671	-23.274.505	-24.609.514	-17.277.871	-19.983.984
neuer Wert	-19.015.707	-22.810.643	-23.115.738	-11.132.169	-12.668.970	-8.828.247
Änderung der ZB nach Modifikationen	-110.265.328	-87.945.936	-99.336.478	-149.114.449	-100.881.063	-129.168.460
Anerkennungsquote nach Modifikationen	94,2%	95,4%	95,0%	92,4%	95,2%	94,0%

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

⁷⁵⁵ Dies ist nicht gleichbedeutend mit einer entsprechenden Bewertung durch die Gutachter.

Abbildung 109: Ergebnis des Korridormodells einschließlich Modifikationen 2009-2014



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

2.7.8 VOM ERGEBNIS DES BEDARFSSYSTEMS ZUR ANPASSUNG DER FINANZAUSGLEICHS-LEISTUNGEN

Letztlich kann von der Korrektur der (bedarfs-)angemessenen Zuschussbeträge nicht unmittelbar auf eine Kürzung der Finanzausgleichsleistungen geschlossen werden. Es kommt darauf an, ob den reduzierten Zuschussbeträgen aus der Aufgabenerfüllung auch ausreichende Deckungsmittel zur Verfügung standen. Ist dies nicht der Fall, wären auch im Fall einer Negativanpassung der Zuschussbeträge höhere Finanzausgleichsleistungen zu erbringen.

Die Verhältnisse des Jahres 2013 werden in Abbildung 110 dargelegt. Nach dem Rohergebnis des Korridormodells liegen die bedarfsgerechten Zuschussbeträge der Produktgruppen 1 bis 5 bei 1.947,2 Mio. Euro. Durch zusätzliche Modifikationen (Mieten und Pachten, Zusammenlegung Schulprodukte, Prüfung mittels DEA-Analyse) wurden weitere 35,2 Mio. Euro als angemessene Ausgaben anerkannt. Es verbleiben 100,9 Mio. Euro, die zwar als Zuschussbeträge im Jahr 2013 zu finanzieren waren, nach der Bedarfssystematik aber nicht als angemessen (da weit überdurchschnittlich hoch) anerkannt wurden. **Der insgesamt angemessene Zuschussbetrag summiert sich damit auf 1.982,5 Mio. Euro. Er enthält angemessene Ausgabenbedarfe der pflichtigen und freiwilligen Bereiche.** Die Seite der Deckungsmittel wird durch die Zuschussbeträge der Produktgruppe 6 repräsentiert. Bei den 2.110,5 Mio. Euro handelt es sich im Wesentlichen um Steuereinnahmen und allgemeine sowie investive Zuweisungen.⁷⁵⁶ In den dazugehörigen Produkten 611 und 612 werden vorrangig kleinere Ausgabenpositionen sowie die Zinsauszahlungen verbucht.⁷⁵⁷ **Der Zuschussbetrag des Hauptproduktbereichs 6 enthält demnach sämtliche Zinszahlungen, die auch als bedarfsgerecht anerkannt werden.** Sollten die Zinsen ausgeschlossen werden, erhöht sich der Zuschussbetrag des Hauptproduktbereichs 6 um den Betrag der weggefallenen Zinsauszahlungen abzüglich der Zinseinnahmen, die ebenfalls abzusetzen wären.

⁷⁵⁶ Im Produkt 612 werden zudem Finanzeinzahlungen von verbundenen Unternehmen als Einzahlung erfasst. Der überwiegende Teil dieser Finanzeinzahlungen (in der Regel mehr als 85 %) wird jedoch bei den Fachprodukten (v.a. im Hauptproduktbereich 5) erfasst. Daher werden die Einnahmen hier wie Steuereinnahmen behandelt. Mögliche geringfügige verzerrende Effekte auf die Korridorbereinigung infolge der offenbar uneinheitlichen Buchungspraxis können nicht ausgeschlossen werden.

⁷⁵⁷ Die im Produkt 611 gebuchten allgemeinen Umlagen (Kreisumlage, Amtsumlage) werden bei der Bildung des produktbezogenen Finanzierungssaldos nach der amtlichen Vorschrift als Zahlungen von gleicher Ebene neutralisiert, um nicht zu unzulässigen Doppelzahlungen zu gelangen. Die ebenfalls im Produkt 611 verbuchte Gewerbesteuerumlage wird mit den Bruttosteuerereinnahmen saldiert.

Weiterhin wird der Zuschussbetrag des HPB 6 um die Kreditaufnahme und Tilgung beim öffentlichen Bereich sowie um die Konten für Beteiligungstransaktionen (Kauf und Verkauf) bereinigt.⁷⁵⁸ Damit entspricht die Abgrenzung der eingangs eingeführten Modifikation des kommunalen Finanzierungssaldos zur Herstellung eines realistischen Blicks auf die kommunale Haushaltslage.

Der so berechnete Zuschussbetrag des Hauptproduktbereichs 6 steht zur Finanzierung der angemessenen Zuschussbeträge (HPB 1-5) zur Verfügung. Da diese Mittel ungekürzt zur Finanzierung der Ausgaben zur Verfügung stehen, ist keine Normierung (Korridormodell) erforderlich. Die einzige Ausnahme bilden nicht realisierte Mehreinnahmen aus Realsteuern, die angesetzt werden, wenn sie aus einer nicht ausgeschöpften (größenklassendifferenzierten) Realsteueranspannung resultieren. Dieser Wert liegt für das Jahr 2013 bei 7,8 Mio. Euro (Herleitung siehe Kapitel 1.3). **Die entsprechend summierten angemessenen Deckungsmittel (Zuschussbeträge der Produktgruppe 6) belaufen sich auf 2.121,1 Mio. Euro.**

Die Differenz zwischen dem aufgabenbezogenen angemessenen Zuschussbetrag und dem Bestand an Deckungsmittel beträgt mithin 138,6 Mio. Euro. Daraus kann abgeleitet werden, dass der kommunalen Ebene in Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2013 hinreichende Mittel zur Finanzierung ihrer Ausgaben zur Verfügung standen. Die Ausgabenbedarfe, die nach der Methode der relativen Bedarfsorientierung nach dem Korridorbereinigungsmodell einschließlich der genannten Korrekturen berechnet wurden, konnten durch die zur Verfügung stehenden Steuereinnahmen und Landeszuweisungen abgedeckt werden. Aus dem Bedarfsverfahren ergibt sich demnach kein Anhaltspunkt für eine erforderliche Erhöhung der Finanzausgleichsleistungen.

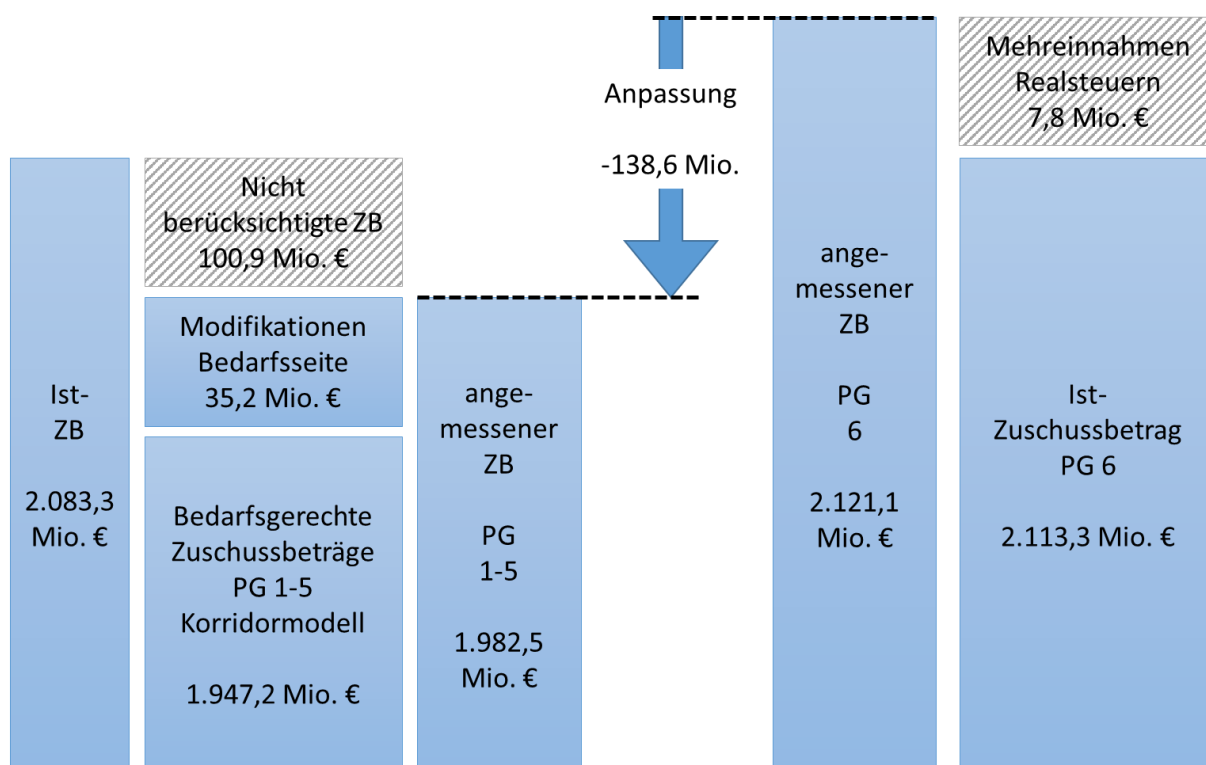
Bei einer sehr strengen Auslegung des Bedarfssystems, die ausdrücklich nicht die Empfehlung des Gutachters darstellt, müssten die Finanzausgleichsleistungen sogar um den berechneten Betrag vermindert werden. Dann würden der kommunalen Ebene genau die Finanzmittel zur Verfügung stehen, die zur Erfüllung ihrer nach der Logik des Bedarfssystems angemessenen Ausgabenbedarfe erforderlich sind.

Bezogen auf den Untersuchungszeitraum 2010-2014 beträgt die jahresdurchschnittliche Kürzung der Finanzausgleichsleistungen bei der Umsetzung dieser sehr engen Auslegung des Konzepts des bedarfsorientierten Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern rund 128,5 Mio. Euro.

Auch auf dieses Ergebnis wirken die Sonderhilfen ein. Wenn unterstellt wird, die 2014 gewährten Sonderhilfen in Höhe von 80 Mio. Euro wären nicht geflossen und diese haben im Jahr 2014 auch keine zusätzlichen Ausgaben finanziert, so wäre der zur Verfügung stehende Zuschussbetrag des HPB 6 um 80 Mio. Euro niedriger ausgefallen. Entsprechend der hier aufgezeigten Logik beliefe sich die im Ergebnis festgestellte Differenz für das Jahr 2014 auf nur noch 115,1 Mio. Euro statt der dargestellten 195,1 Mio. Euro (Durchschnitt 2010-2014: -112,5 Mio. Euro). Die bedarfsgerechten Ausgabebedarfe wären zwar immer noch abgedeckt gewesen, jedoch wesentlich knapper als bei Einbeziehung der Sonderhilfen.

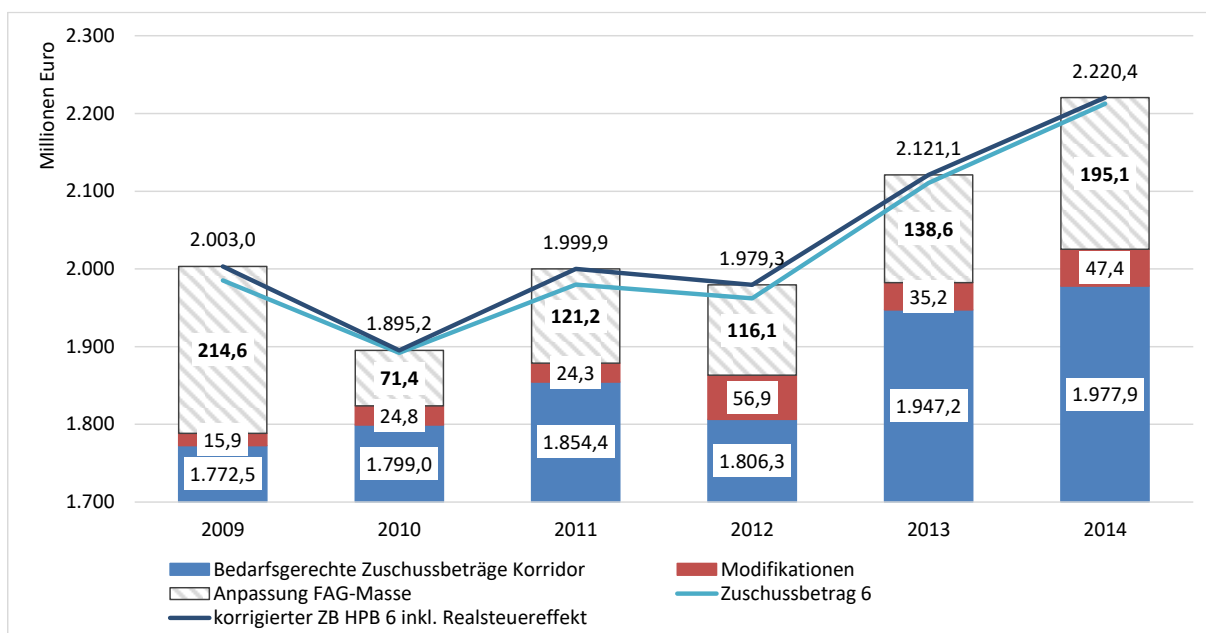
⁷⁵⁸ Die Tilgung beim öffentlichen Bereich wird addiert, die Kreditaufnahme vom Zuschussbetrag abgezogen. Auszahlungen für den Kauf von Beteiligungen werden addiert, Einzahlungen aus dem Verkauf von Beteiligungen werden subtrahiert. Zur Begründung siehe Kapitel 1.1.1.

Abbildung 110: Vom Ergebnis des Bedarfssystems zur Anpassung der Finanzausgleichsleistungen 2014



Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 111: Vom Ergebnis des Bedarfssystems zur Anpassung der Finanzausgleichsleistungen 2009-2014



Quelle: Eigene Darstellung.

2.7.9 FAZIT UND WEITERENTWICKLUNGSMÖGLICHKEITEN

Das skizzierte bedarfsorientierte Verfahren zur Dotation der Finanzausgleichsmasse bringt mit Sicherheit einen Informationsgewinn bezüglich der kommunalen Aufgabenerfüllung. Obwohl es der allgemeinen Forderung der Verfassungs- und Verwaltungsgerichte nach einer angemessenen Ausstattung

und vielfach auch dem Wunsch der Kommunen entspricht, sind seine Ergebnisse letztlich zu hinterfragen. Obwohl in Hessen erst 2016 auf ein bedarfsorientiertes Verfahren gewechselt wurde und das Verfahren daher als eine aktuelle Weiterentwicklungsoption für den Kommunalen Finanzausgleich angesehen werden kann, bleiben einige ungelöste und unlösbare Probleme.

Sicher ist, dass dieses Instrument eine sachliche Debatte über den Status der Kommunalfinanzen unterstützen kann. Der Ausgangspunkt der Debatte um eine aufgabenangemessene kommunale Finanzausstattung ist, dass objektive kommunale Finanzbedarfe nicht auf (finanz-)wissenschaftlichem Wege bestimmt werden können. Auch aus den relevanten Gerichtsurteilen lassen sich keine hinreichenden Anknüpfungspunkte für ein konkretes Berechnungsschema ableiten. Die Grundannahme des vorgestellten und durch die Gutachter weiterentwickelten Verfahrens, dass Ineffizienzen und unerfüllte reale Bedarfe parallel bestehen, ist prinzipiell überzeugend. Das Verfahren ersetzt eine Einzelbetrachtung mit mehr als 800 kommunalen Einheiten, die praktisch nicht zu leisten ist. Ein bedarfsorientiertes Modell sollte sich an einer Quantilsbetrachtung orientieren und keine pauschale Kürzung auf die Durchschnittswerte (wie im (alten) Thüringer oder Hessischen Modell) vornehmen. Gerade in einem Land mit enormer Heterogenität wie Mecklenburg-Vorpommern wäre dies problematisch. Das Bedarfsmodell kommt grundsätzlich zu plausiblen Ergebnissen: Aufgaben mit hoher Pflichtigkeit zeigen wenig Effizienzpotenziale, Aufgaben mit höheren Ermessensspielräumen und freiwillige Aufgaben zeigen höhere Korrekturen, die entsprechend nicht durch Landesmittel zu finanzieren sind. Zugleich werden freiwillige Aufgaben zu sehr hohen Anteilen anerkannt. Damit ist die Grundforderung, sowohl die Pflichtaufgaben als auch ein Mindestmaß an freiwilliger Aufgabenerfüllung zu ermöglichen, im Grundsatz erfüllt. An seinen Grenzbereich kommt die Nutzung des Bedarfsverfahrens jedoch bei kommunalen Finanzierungsüberschüssen. Selbst, wenn sämtliche kommunale Ausgaben als aufgabenangemessen anerkannt werden, würde nach dem Bedarfssystem ggf. noch eine Überausstattung in Höhe des Finanzierungsüberschusses signalisiert, es sei denn, es liegen Hinweise auf unerfüllte Ausgaben vor. Diese sind zumindest durch das Korridorverfahren nicht in hinreichendem Umfang festgestellt worden. Ganz anders verhält sich das Verfahren z. B. in Hessen, wo die Kommunen strukturelle Defizite in erheblichem Umfang aufweisen. In Thüringen zeigt sich, dass die Zuweisungen des Landes an die Kommunen seit der Einführung des Bedarfsverfahrens einen rückläufigen Trend beschreiben. Daher wurde seit 2013 auf einen einnahmeseitigen Gleichmäßigkeitsgrundsatz umgestellt. Voraussichtlich 2017 wird eine erneute Revision nach der Bedarfsmethode zeigen, ob sich das Verfahren bewährt.

Das Bedarfsverfahren offenbart gleichzeitig einige methodische Schwächen. Zunächst erfordert es eine hohe Präzision der kommunalen Jahresrechnungsstatistik. Ein präzises „Bebuchen“ der Produkte und Konten ist für die Aussagekraft und das rechnerische Ergebnis von hoher Bedeutung. Gerade in der Umstellungsphase auf die Doppik war dies offenbar nicht durchgängig gegeben. Daher wäre das System in Zeiten einer sichereren Handhabung der Systematik Konten und Produkte noch besser umsetzbar als bei der gegenwärtig verfügbaren Datenbasis. Ein Problem ist weiterhin, dass die statistischen Produkte auf Dreistellerebene nicht tief genug gegliedert sind. So sind beispielsweise relativ hohe Abzüge in der Produktgruppe 111 (Allgemeine Verwaltung) festzustellen. Bei einer tieferen Differenzierung der allgemeinen Verwaltung und der besseren Abwägung von Einzelaufgaben wären unter Umständen geringere Abzüge erforderlich gewesen. Dass alle kreisangehörigen Gemeinden bei der Korridorbereinigung „in einem Topf“ verarbeitet werden, ist genau genommen kein methodisches Problem des Verfahrens. Dennoch führt es offenbar zu umfangreicheren Kürzungen bei größeren Gemeinden – zumindest gemessen in Euro je Einwohner. Auf die Gemeinden über 20.000 Einwohner einschließlich der kreisfreien Städte entfällt im Korridorverfahren ca. 55 % des Kürzungsvolumens bei einem Einwohneranteil von 36 %. Auch wenn die recht hohen Kappungen beim Korridorverfahren durch die nachgelagerten Korrekturen (Mieten und Pachten, Schulen) wieder gemindert werden, bleibt ein leicht überproportionaler Anteil. Der Grund hierfür sind zum einen die weitaus umfangreicheren Zuschussbeträge der größeren Einheiten. Mit -11,5 % ihrer ursprünglichen Zuschussbeträge liegen die Kürzungen bei den Städten und Gemeinden (über 20.000 Einwohner) etwas geringer als bei den übrigen Gemeinden (-12,3 %). Ursächlich ist aber auch die besondere „Schiefe“ der Gemeindestrukturen. Die größeren Gemeinden stellen rein zahlenmäßig eine kleine Minderheit dar. Das Bild wird hingegen von der Vielzahl von kleinen Gemeinden geprägt (mehr als 500 Gemeinden haben weniger als 1000 Einwohner). Diese prägen auch verstärkt die Lage der Korridor Grenzen. Die Methode auf Basis von

Quantilen macht eine Gewichtung nicht möglich (die Datenpunkte können nicht gewichtet werden). Bei arithmetischen Mitteln findet diese Gewichtung statt, die Ergebnisse sind aber aus Sicht der Kommunen weitaus schlechter und wesentlich unplausibler in Bezug auf Einzelaufgaben. Neben den größeren Einheiten ist ein nicht unerheblicher Teil der „Kürzungen“ auf Ausreißerdatenpunkte zurückzuführen (mit weit überwiegender Mehrheit kleine Kommunen). Dabei ist kein systematisches Muster zu erkennen. Die Ausreißer treten in verschiedensten Produkten, in verschiedenen Konten und in sehr unterschiedlichen Kommunen auf. Dies würde unter Umständen eine Einzelfallbewertung erfordern, die jedoch in einem regelgebundenen und pauschalierenden Verfahren mit über 800 kommunalen Einheiten praktisch nicht zu leisten ist. Um Einzelfälle zu würdigen, wären in der relevanten Matrix der „bedarfsgerechten Ausgaben“, welche ca. 84.000 Felder umfasst, manuelle Eintragungen angemessener Werte vorzunehmen. Problematisch ist hierbei, dass die pauschale Bewertung von Effizienzen nicht mehr möglich ist, wenn Einzelfällen ein zu großes Gewicht zugemessen wird.

Nicht vernachlässigt werden sollte, dass das Verfahren trotz einer hohen Rationalität des Rechenwegs die Festlegung normativer Parameterwerte erfordert, v. a. bei der Setzung der Korridorgrenzen. Aber auch Art und Umfang der nachfolgenden Bereinigungen erfordern eine Bewertung des Rohergebnisses und seiner Komponenten. Daher ist zumindest eine parallele Bewertung der Gesamtfinanzlage der Kommunen erforderlich, um das sich rechnerisch ergebende Resultat bewerten zu können.

Das Ergebnis des erläuterten und durch Modellrechnungen unteretzten Bedarfsverfahrens kann zunächst als Orientierungswert dienen und durch Zuschläge zur angemessenen kommunalen Finanzausstattung ergänzt werden. Pauschale Aufschläge lassen sich beispielsweise rechtfertigen für:

- Nichtrealisierung von Effizienzreserven in pflichtigen Bereichen: Unter Umständen werden, obwohl sich Effizienzreserven zeigen und diese mglw. auch nachvollziehbar sind, die Aufgaben für so wichtig erachtet, dass eine teilweise ineffiziente Bereitstellung der Leistungen hingenommen werden kann, z. B. beim Brandschutz, bei Schulträgeraufgaben oder im Bereich der Sozialhilfe.
- Nicht getätigte Ausgaben im freiwilligen Bereich: Obwohl durch das Bedarfsverfahren in erheblichem Umfang freiwillige Ausgaben als bedarfsgerecht anerkannt wurden, kann dies politisch als unzureichend bewertet werden. Beispielsweise in den Bereichen Tourismus (Kürzungsvolumen durchschnittlich 1,0 Mio. Euro) oder Wirtschaftsförderung (Kürzungsvolumen durchschnittlich 1,5 Mio. Euro) kann ein zukunfts wirksamer Vorleistungscharakter gesehen werden, der nicht der Kürzung unterliegen oder sogar pauschal höher ausgestattet werden soll.⁷⁵⁹
- Nicht getätigte Investitionen (Abbau des Investitionsrückstands): Die Ausführungen im Abschnitt 1.4.2 zeigten, dass die Nutzung der Ist-Investitionen zur Berechnung des Bedarfsverfahrens gegenüber der Nutzung von Abschreibungsdaten keinen Nachteil für die Kommunen bedeutet. Gleichwohl kann konstatiert werden, dass das Investitionsverhalten in die kommunale Infrastruktur insgesamt als unzureichend zu bewerten ist. Da die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern ein im bundesweiten Vergleich trotz vorhandener Solidarpakt- und EU-Strukturfondsmittel ein unterdurchschnittliches Investitionsverhalten aufweisen, kann ein Zuschlag zum Abbau des Investitionsrückstands für erforderlich gehalten werden.

Diesen skizzierten Zuschlägen ist gemeinsam, dass sie wiederum normativ durch politische Bewertung gesetzt werden müssen. Analytisch lassen sie sich, gegebenenfalls mit Ausnahme des Investitionsrückstandes, nicht beziffern. Eindrucksvoll zeigen sich diese Aspekte auch als Probleme der Umstellung auf einen bedarfsorientierten Finanzausgleich in Hessen, wo die FAG-Leistungen eher vom bisherigen Ausstattungsvolumen als von einer engen Orientierung an der Methode geprägt zu sein scheinen.⁷⁶⁰ Das Rohergebnis der Korridorbildung wurde dort durch mehrere Zuschläge so lange erhöht, bis die bisherige Dotation der FAG-Masse bestätigt war.

⁷⁵⁹ Hierbei muss allerdings beachtet werden, dass die Dotation der Finanzausgleichsleistungen vor allem die Schlüsselzuweisungen stärken soll, d. h., einen Steuerkraftausgleich, der sich nicht der Einzelausstattung kleinerer Aufgaben annimmt.

⁷⁶⁰ Vgl. Lenk/Hesse/Starke (2016).

Besonders schwierig erscheint eine Prognose des Bedarfsverfahrens. Bereits die Prognose der Einnahmen aus kommunalen und landesseitigen Steuern sowie aus dem Bund-Länder-Finanzausgleich ist mit Schätzunsicherheiten verbunden, die im derzeitigen Gleichmäßigkeitsgrundsatz zu regelmäßigen Abrechnungsbeträgen führen. Auch für das Symmetrieverfahren konnte gezeigt werden, dass eine prognostische Nutzung problematisch ist. Für das Bedarfsverfahren müsste nicht nur die Einnahmenseite der Kommunen prognostiziert werden, sondern auch die Ausgabeseite, d. h. Tarifabschlüsse für die kommunalen Beschäftigten, Baupreisindizes, die Entwicklung der Sozialausgaben einschließlich der relevanten Bundesbeteiligungen sowie exogene Schocks, wie die Unterbringung von Flüchtlingen 2015. Eine vereinfachte Indexierung, wie mit dem Verbraucherpreisindex, ist dabei eine völlig unzureichende Annahme. Zu erwarten wären erhebliche nachträgliche Abrechnungsbeträge und eine große Schwankungsbreite der Finanzausgleichsleistungen.

Daher empfiehlt sich das Bedarfsverfahren höchstens für eine ex-post Bewertung der Angemessenheit der kommunalen Finanzausstattung und der finanziellen Leistungen des Landes. Für die Fortschreibung an den aktuellen Rand und für kommende Haushaltsjahre sind einnahmeseitige Instrumente, wie der Gleichmäßigkeitsgrundsatz, die deutlich bessere Wahl.

Sollten die Ergebnisse eines eng ausgelegten Bedarfsverfahrens in Verbundmassenanteile des GMG übersetzt werden, so ergibt sich eine Absenkung des kommunalen Anteils von 33,99 % auf 31,84 %. Werden die Sonderhilfen des Jahres 2014 so berücksichtigt, als wären sie ausschließlich saldenwirksam gewesen, d. h. die Sonderhilfen haben die Einnahmenseite verbessert und sind nicht in zusätzliche Ausgaben geflossen, so ergibt sich eine Anpassung auf 32,1 %.

Tabelle 30: Überführung des Bedarfsverfahrens in Verbundmassenanteile

	2010	2011	2012	2013	2014	Mittelwert 2010- 2014	2014 ohne Sonder- hilfen	Mittelwert 2010- 2014 o. Sonder- hilfen
	<i>Mio. Euro</i>							
1 Steuereinnahmen Gemeinden*	818,7	889,6	925,6	1.010,6	1.051,3	939,2	1.051,3	939,2
2 Finanzausgleichsleistungen	1.125,9	1.073,1	1.032,1	1.099,3	1.041,4	1.074,4	1.041,4	1.074,4
3 Summe (alt)	1.944,5	1.962,7	1.957,7	2.109,9	2.092,7	2.013,5	2.092,7	2.013,5
4 Veränderungsbetrag	-71,4	-121,2	-116,1	-138,6	-195,1	-128,5	-115,1	-112,5
5 Summe (neu)	1.873,1	1.841,5	1.841,6	1.971,3	1.897,6	1.885,0	1.977,6	1.901,0
6 bisheriger Anteil	33,99%	33,99%	33,99%	33,99%	33,99%	33,99%	33,99%	33,99%
7 neuer Anteil (= 6 / 3 * 5)	32,74%	31,89%	31,97%	31,76%	30,82%	31,84%	32,12%	32,10%

*inkl. Familienleistungsausgleich

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

2.8 ZUSAMMENFASSUNG

Die nachfolgende Tabelle 31 gibt einen zusammenfassenden Überblick zu verschiedenen Vergleichspunkten: Zuerst werden die unterschiedlichen Determinanten der Modelle genannt. Der Aspekt der Aufgabenkritik soll letztlich widerspiegeln, ob im Vorfeld der Ermittlung der Finanzausgleichsmasse eine Aufgabenkritik in Form der Unterteilung von freiwilligen und pflichtigen Aufgaben (und Auftragsangelegenheiten) erfolgt. Die nachfolgenden beiden Zeilen beschäftigen sich mit dem Ausweis der Verbundquote und der Fortschreibungsfähigkeit der Methodik. Die weiteren Zeilen zielen auf die Reaktion der Finanzausgleichsmasse bei unterschiedlichen Szenarien ab. Dabei wird klar, wie ausschlaggebend die Determinanten für die unterschiedlichen Modelle für die Entwicklung der kommunalen Finanzausstattung sind.

1 **Tabelle 31:** Vergleich von Verbundquote, Gleichmäßigkeitsgrundsatz, Symmetrieverfahren und Bedarfsmodell, Reaktion der Finanzausgleichsleis-
 2 tungen in verschiedenen Konstellationen

	Verbundquote	Gleichmäßigkeitsgrundsatz	Symmetrieverfahren	Bedarfsmodell
Determinanten	Landeseinnahmen	Landes- und Kommunaleinnahmen	Landes- und Kommunaleinnahmen, Landes- und Kommunalausgaben	Kommunale Bedarfe, Landesleistungskraft bei freiwilligen Zuschlägen
Aufgabenkritik bei Bestimmung der Finanzausgleichsmasse?	nein, Quote basiert auf politischer Entscheidung	bedingt gegeben, regelmäßige Überprüfung der Aufgaben- und Ausgabenverteilung	grundsätzlich nein, aber möglich	ja, aber Unterteilung in freiwillige und pflichtige Aufgaben je nach Land verschieden
Ausweis der Verbundquote	ja	ja	ja	Thüringen: nein, Sachsen-Anhalt: ja, Hessen: nein
Fortschreibungsfähigkeit	ja, Quote kann zudem (bei Bedarf) in einem regelmäßigen Turnus angepasst werden	ja, Berechnung der Verbundquote in Abhängigkeit der Entwicklung der Landes- und Kommunaleinnahmen	grundsätzlich ja, technisch kann in größeren Zyklen überprüft werden, Anreizprobleme	bedingt gegeben, Bedarfe müssten jedes Jahr auf Grundlage der kommunalen Jahresrechnungstatistik neu berechnet werden
Prognosefähigkeit	ja (Steuerschätzung)	ja (Steuerschätzung)	ja (Steuerschätzung + Mittelfristplanung), jedoch mit erheblichen Schätzunsicherheiten	nein
relativ bessere Entwicklung kommunaler Einnahmen ggü. Landeseinnahmen⁷⁶¹	keine automatische Anpassung der Verbundquote; stagnierende FAG-Leistungen	automatische Anpassung der Finanzausgleichsmasse, Senkung der Verbundquote, FAG-Leistungen wachsen unterproportional	automatische Absenkung (Anpassung zusätzlich abhängig von der Ausgabenentwicklung)	keine Anpassung unabhängig von Landeseinnahmen

⁷⁶¹ Vgl. dazu Lenk/Hesse/Lück (2013c), S. 28.

	Verbundquote	Gleichmäßigkeitsgrundsatz	Symmetrieverfahren	Bedarfsmodell
<i>relativ bessere Entwicklung der Landeseinnahmen ggü. Kommunaleinnahmen</i> ⁷⁶²	keine automatische Anpassung der Verbundquote; steigende FAG-Leistungen	automatische Anpassung der Finanzausgleichsmasse, Erhöhung der Verbundquote, FAG-Leistungen wachsen überproportional	automatische Erhöhung (Anpassung zusätzlich abhängig von der Ausgabenentwicklung)	keine Anpassung unabhängig von Landeseinnahmen
<i>kommunale Ausgaben sinken</i>	unabhängig von Kommunalausgaben, keine Reaktion	unabhängig von Kommunalausgaben, keine Reaktion	automatische Absenkung (Anpassung zusätzlich abhängig von der Einnahmenentwicklung)	Bedarfe sinken ; daher grundsätzlich: Senkung der Finanzausgleichsmasse
<i>kommunale Ausgaben steigen</i>	unabhängig von Kommunalausgaben, keine Reaktion	unabhängig von Kommunalausgaben, keine Reaktion	automatische Erhöhung (Anpassung zusätzlich abhängig von der Einnahmenentwicklung)	Bedarfe steigen ; daher grundsätzlich: Erhöhung der Finanzausgleichsmasse
<i>Land überträgt Aufgabe ohne Kostenausgleich</i>	nein	nein	ja , Deckungsmittelverbrauch steigt, Anhebung der FAG-Leistungen	ja , Bedarfe steigen, Erhöhung der FAG-Leistungen
<i>Erhöhung der Realsteuerhebesätze</i>	nein , Orientierung an Landeseinnahmen	ja , derzeit gehen Realsteuermehreinnahmen in den Gleichmäßigkeitsgrundsatz ein	nein , Symmetrieverfahren sollte aus Anreizgründen nivellierte Hebesätze verwenden	nein , Bedarfsmodell sollte aus Anreizgründen nivellierte Hebesätze verwenden
<i>Erhöhung von Gebühren-einnahmen</i>	nein	nein	ja , Deckungsmittelverbrauch sinkt, Absenkung FAG-Leistungen	ja , Bedarfe sinken, Absenkung FAG-Leistungen
<i>höhere Bundesbeteiligung an kommunalen Sozialausgaben</i>	nein	nein	ja , Deckungsmittelverbrauch sinkt, Absenkung FAG-Leistungen	ja , Bedarfe sinken, Absenkung FAG-Leistungen

⁷⁶² Vgl. dazu Lenk/Hesse/Lück (2013c), S. 28.

	Verbundquote	Gleichmäßigkeitsgrundsatz	Symmetrieverfahren	Bedarfsmodell
höherer Umsatzsteueranteil für die Kommunen (z. B. für Soziallasten)	nein	ja, Umsatzsteuereinnahmen sind Teil der GMG-Grundlagen	ja, Deckungsmittelbestand steigt, Absenkung FAG-Leistungen	ja, eigene Einnahmen steigen, Absenkung FAG-Leistungen
Anreizeffekte - Anreiz zur Ausschöpfung des Einnahmepotenzials	ja, für Kommunen keine Gegenrechnung höherer Hebesätze, keine Kompensation für zu geringe Hebesätze	bedingt im bisherigen GMG keine Bereinigung um Hebesätze der Realsteuern - Mehreinnahmen aus höheren Hebesätzen gehen in die GMG-Berechnung voll ein. Durch Realsteuerbereinigung lösbar.	gering Mehreinnahmen aus höheren Hebesätzen (bzw. höherer Steuersätze bei der Grunderwerbsteuer) gehen in die Berechnung voll ein. Durch Realsteuerbereinigung lösbar.	gering Mehreinnahmen aus höheren Hebesätzen gehen in die Berechnung voll ein. Durch Realsteuerbereinigung lösbar.
Anreizeffekte - Anreiz zur Steigerung der Ausgaben	kein Anreiz Mehrausgaben der Kommunen und des Landes werden nicht durch FAG-Leistungen kompensiert. (Effekt ggf. im Rahmen der Überprüfung der Verbundquote, aber nur indirekt)	kein Anreiz Mehrausgaben der Kommunen und des Landes werden nicht durch FAG-Leistungen kompensiert. (Effekt ggf. im Rahmen der Überprüfung der Verbundquote, aber nur indirekt)	starker Anreiz für beide Ebenen Ausgabesteigerungen gehen vollumfänglich in die Symmetrieberechnung ein. Ausgabewettlauf wird durch Haushalts- und Verschuldungsregeln begrenzt.	starker Anreiz für die kommunale Ebene Ausgabesteigerungen gehen in die Berechnung ein, sofern sie nicht im Korridorverfahren abgeschnitten werden. Durch Haushalts- und Verschuldungsregeln begrenzt.
Anreizeffekte - Anreiz zu sparsamer Ausgabentätigkeit (Kommunen)	starker Anreiz keine Kompensation durch FAG-Leistungen	starker Anreiz keine Kompensation durch FAG-Leistungen	geringer Anreiz mögliche Kompensation durch FAG-Leistungen	sehr geringer Anreiz umfangreiche Kompensation durch FAG-Leistungen

1 Quelle: Eigene Darstellung.

2

3 HORIZONTALER KOMMUNALER FINANZAUSGLEICH

Das Hauptkapitel zu den horizontalen Verteilungsfragen fokussiert sich auf die Zuweisungen innerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs (KFA). Diese werden in Form von diskretionären Zweckzuweisungen bzw. Lastenausgleichen oder regelgebundenen Schlüsselzuweisungen weitergeleitet. Die Aufteilung der Schlüsselmasse auf die Kommunaleinheiten erfolgt mittels der Berechnung von Finanzkraft und Finanzbedarf, wobei mit Hilfe der Betrachtung von Haupt- und Nebenansätzen sowie der Justierung einer Ausgleichsquote über das Maß des Ausgleichs zwischen unterschiedlich steuerstarken Kommunen entschieden wird (zur Grundstruktur des KFA siehe Einführungskapitel 1.2). Im Folgenden werden sämtliche Aspekte der horizontalen Verteilung in Mecklenburg-Vorpommern eingehend analysiert. Hierzu werden die jeweiligen theoretischen Erwägungen direkt mit konkreten Reformvorschlägen verknüpft. Zunächst erfolgt die Überprüfung der Vorwegabzüge (Abschnitt 3.2), danach der Teilmassenbildung (Abschnitt 3.3) und schließlich der einzelnen Parameter des Schlüsselzuweisungssystems (Abschnitt 3.4). Umfangreiche Modellrechnungen zu den konkreten Gutachtervorschlägen fassen die Wirkungen der Reformempfehlungen zusammen (Abschnitt 3.5). Besondere Aufmerksamkeit wird abschließend der distributiven Gesamtwirkung des Systems gewidmet (Abschnitt 3.6).

3.1 STRUKTURELLE ASPEKTE DES HORIZONTALEN VERTEILUNGSSYSTEMS UND STATUS QUO DES FAG M-V

3.1.1 AUFTEILUNG DER FINANZAUSGLEICHSMASSE UND VORWEGABZÜGE

Generell lassen sich zwei Aufgabenkomplexe mit zwei verschiedenen zugehörigen Instrumentengruppen unterscheiden.⁷⁶³ Ein Teil der Finanzausgleichsmasse wird für Zuweisungen im Rahmen sog. **Lastenausgleiche** (auch „**Zweckzuweisungen**“ oder „Sonderlastenausgleiche“ genannt) verwendet. Abgeltungen in diesem Bereich erfolgen finanzkraftunabhängig für bestimmte Aufgabenbereiche, wobei üblicherweise gesetzlich bestimmte Beträge vorab aus der Finanzausgleichsmasse entnommen (daher auch „**Vorwegabzüge**“) und gemäß entsprechender Indikatoren (häufig als Absolutbeträge) verteilt werden.⁷⁶⁴ Eine weitere Differenzierung innerhalb dieser Kategorie muss insoweit erfolgen, als dass die Verteilung in einigen Fällen mit einer Zweckbindung verbunden ist und in anderen nicht. Je nach Grad der Zweckbindung kann das Land hier also in unterschiedlichem Maße auf das kommunale Aufgabenverhalten einwirken.

Der Teil der Finanzausgleichsmasse, welcher nach Entnahme sämtlicher Vorwegabzüge noch verbleibt, wird für die Verteilung der *allgemeinen Zuweisungen* verwandt. Neben den Bedarfszuweisungen, welche normalerweise über einen Ausgleichsstock finanziert werden und für besondere Härtefälle auf Antrag verfügbar sind, sind dies in besonderem Maße die **Schlüsselzuweisungen**.⁷⁶⁵ Sie stellen den Kern des kommunalen Finanzausgleichssystems dar. Ihre Vergabe richtet sich dabei nach einem festgelegten Verfahren, in dem der normierte Finanzbedarf einer Kommune ihrer normierten Finanzkraft gegenübergestellt wird. Ihre Hauptaufgabe besteht somit darin, horizontale Ausgleichswirkungen zwischen den Kommunen zu erzielen, indem Finanzkraftdifferenzen zwischen leistungsfähigeren und weniger leistungsfähigen Kommunen reduziert werden.⁷⁶⁶ Im Gegensatz zu zweckgebundenen Zuweisungen stehen Schlüsselzuweisungen den Kommunen zur freien Verfügung.

⁷⁶³ Vgl. Scherf (2003), S. 5.

⁷⁶⁴ Vgl. Hardt und Schiller (2006), S. 58.

⁷⁶⁵ Vgl. Münstermann und Becker (1978), S. 12f. und S. 59f.; Vgl. Gläser (1981), S. 300f.

⁷⁶⁶ Vgl. Scherf (2014), S. 6.

3.1.1.1 ROLLE DER SONDERBEDARFE

Sowohl für die Frage nach der Nutzung von Vorwegabzügen als auch bei der späteren Gewichtung von Haupt- und Nebenansätzen im Schlüsselzuweisungssystem ist die Frage relevant, wann ein Sonderbedarf als solcher behandelt werden soll.⁷⁶⁷ Das Ziel sollte dabei, so SCHERF, ein Gemeindefinanzsystem sein, das die Selbstverwaltungskräfte stärkt und dabei die Eingriffe übergeordneter Gebietskörperschaften minimiert.⁷⁶⁸ Es geht demnach also nicht um die Schaffung eines möglichst perfekten, jeden denkbaren Sonderbedarf berücksichtigenden Ausgleichsverfahrens, sondern eines Systems mit klaren Verantwortlichkeiten und nur wenigen, transparenten Ausgleichselementen. JUNKERNHEINRICH definiert Sonderbedarfe als solche Bedarfe, „die über den in allen Gemeinden vorhandenen und tendenziell bevölkerungsbezogenen ‚Regelbedarf‘ einer Kommune hinausgehen“.⁷⁶⁹ Solange keine Sonderbedarfe vorliegen, ist der Pro-Kopf-Finanzbedarf in allen Kommunen gleich hoch, sodass ein System, das sich auf den Ausgleich bestehender Differenzen zwischen der tatsächlichen Steuerkraft pro Kopf und einem einheitlichen Finanzbedarf pro Kopf beschränkt, jeder Kommune einen Finanzbedarf zuschreibt, welcher eine durchschnittliche Ausgabenpolitik ermöglicht.⁷⁷⁰

Die Frage nach einer angemessenen Berücksichtigung von Sonderbedarfen innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs spielt eine wichtige Rolle hinsichtlich des Anspruchs auf kommunale Selbstverwaltung.⁷⁷¹ Sie garantiert lokalen politischen Entscheidungsträgern einen großen Handlungsspielraum, was sich damit begründen lässt, dass durch Entscheidungen über die Leistungserstellung vor Ort sehr viel besser die Präferenzen der Bürger berücksichtigt werden können. Eine Entscheidung über die Verwendung finanzieller Ressourcen von zentraler Ebene kann, wenn sich die Präferenzen regional unterscheiden, diese Unterschiede nicht zufriedenstellend abbilden. Teil dieser kommunalen Autonomie ist, dass ein erheblicher Teil der kommunalen Einnahmen aus allgemeinen Deckungsmitteln bestehen sollte.⁷⁷² Diese sind nicht verwendungsbezogen und ermöglichen den Kommunen, die Präferenzen ihrer Bürger bestmöglich zu berücksichtigen. All diese Argumente sprechen für eine möglichst umfangreiche Bedarfsberücksichtigung über das Schlüsselzuweisungssystem, wohingegen zweckgebundene Mittel im Rahmen von Vorwegabzügen kommunale Aufgabenentscheidungen zu Ungunsten der Bürger verzerren können. Daraus lässt sich ein **grundsätzlicher Vorrang von Schlüsselzuweisungen nach einem einwohnerbezogenen Schlüssel** ableiten. Abweichungen davon - sei es durch Nebenansätze oder durch Vorwegentnahmen - sind demnach explizit begründungspflichtig.

Die Existenz von Sonderbedarfen lässt sich sowohl allokativ als auch distributiv begründen. Aus **allokativer Sicht** steht die Effizienz der Leistungserstellung im Vordergrund.⁷⁷³ Verfügbare Ressourcen sollen innerhalb des öffentlichen Sektors so verteilt werden, dass alle Aufgabenträger gleichermaßen zur Erfüllung der ihnen zugewiesenen Aufgaben in der Lage sind. Existieren dagegen gemessen an ihrem Aufgabenvolumen über- und unterausgestattete Kommunen, ist der Gesamtnutzen der öffentlichen Ausgaben geringer als bei einer aufgabengerechten Finanzausstattung. Bedarfsunterschiede, die aus unterschiedlichen Aufgabenkatalogen oder unterschiedlichen Kosten der Aufgabenerfüllung resultieren, sind demnach aus allokativer Sicht im kommunalen Finanzausgleich zu berücksichtigen.

Dagegen steht bei einer **distributiven Begründung** der Anerkennung von Sonderbedarfen die Tendenz zur Angleichung der Leistungen verschiedener Gebietskörperschaften im Mittelpunkt.⁷⁷⁴ Basierend auf der in der Verfassung verankerten Zielsetzung einheitlicher Lebensverhältnisse sollen unerwünschte Folgen der (Steuer-)Einnahmenverteilung korrigiert werden. In der Praxis kommt es mit Blick auf diese beiden Grundausrichtungen des Öfteren zu Zielkonflikten, sodass ein Kompromiss zwischen dem Ziel

⁷⁶⁷ Vgl. Junkernheinrich (1992a), S. 240.

⁷⁶⁸ Vgl. Scherf (2003), S. 6.

⁷⁶⁹ Vgl. Junkernheinrich (1992b), S. 29.

⁷⁷⁰ Vgl. Scherf (2003), S. 10f.

⁷⁷¹ Vgl. Büttner/Holm-Hadulla/Parsche et al. (2008), S. 40 - 41.

⁷⁷² Vgl. Büttner/Holm-Hadulla/Parsche et al. (2008), S. 41.

⁷⁷³ Vgl. Junkernheinrich (1992a), S. 238.

⁷⁷⁴ Vgl. Junkernheinrich (1992b), S. 30; Vgl. Junkernheinrich (1992a), S. 239 - 240.

möglichst geringer Versorgungskosten (Allokationsziel) und dem Ziel möglichst kleiner Versorgungsunterschiede zwischen den kommunalen Räumen (Distributionsziel) gefunden werden muss.

Darauf aufbauend können kommunale Sonderbedarfe durch drei recht allgemein gehaltene Umstände entstehen und Berücksichtigung finden.⁷⁷⁵ Erstens stellt der *Ausgleich räumlicher Spillover-Effekte*⁷⁷⁶ eine zentrale Aufgabe des kommunalen Finanzausgleichs dar. Zweitens können *sozioökonomische Strukturunterschiede* ausgleichsfähige Sonderbedarfe begründen. Hier ist beispielsweise an die Dichte von Sozialhilfeempfängern oder der die Anzahl von Schülern zu denken. Die dritte Kategorie stellen *gemeindetypenspezifische oder ähnliche Vorgaben von Bundes- oder Landesgesetzgebern* dar, welche zu Unterschieden in den kommunalen Aufgaben und Belastungen führen können.

Mit Blick auf die Finanzausgleichsgesetze der einzelnen Länder wird deutlich, dass die konkreten Entscheidungen über die Anerkennung von Sonderbedarfen *innerhalb* des kommunalen Finanzausgleichs sehr unterschiedlich beurteilt werden.⁷⁷⁷ Trotzdem lassen sich vier übereinstimmende Kriterien finden. *Erstens*, der betreffende Sonderbedarf muss eindeutig definiert und bestimmt werden können.⁷⁷⁸ Die Aufnahme eines jeden neuen Sonderbedarfs bzw. einer neuen Aufgabe in das System des Finanzausgleichs ist mit Umverteilungen zwischen den Kommunen verbunden: Im Rahmen des Schlüsselzuweisungssystems geschieht dies über eine weitere Abweichung vom einheitlichen Bedarf pro Einwohner, wohingegen die Aufnahme einer neuen Aufgabe in den Bereich der Lastenausgleiche über höhere Vorwegabzüge direkt zu Lasten der Schlüsselmasse geht.⁷⁷⁹ Dies macht eine angemessene Bestimmung und vor allem eine nachvollziehbare Begründung der Aufnahme von Sonderbedarfen in den kommunalen Finanzausgleich unausweichlich.

Zweitens, die zu berücksichtigende Aufgabe ist nicht ausreichend nach dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz lösbar, wonach Kollektivgüter so organisiert werden sollen, dass der Kreis der Nutzer einer öffentlichen Leistung dem Kreis derjenigen entspricht, welche für die Finanzierung dieser Leistung aufkommen.⁷⁸⁰ Da dies eine Gebührenfinanzierung voraussetzt, kann man das Kriterium auch umformulieren: **Nicht** ausgleichsrelevant sind solche Aufgaben, die eine weitgehende Gebührenfinanzierung erlauben bzw. die Teil der wirtschaftlichen Tätigkeit der Kommunen sind, sodass sie keiner weiteren Zuschüsse bedürfen.⁷⁸¹

Drittens, das Volumen der zu finanzierenden Aufgabe muss für die Kommune von erheblicher Bedeutung sein.⁷⁸² Eine Überfrachtung des kommunalen Finanzausgleichs mit finanziell verhältnismäßig unbedeutenden Aufgaben wäre schädlich für die Transparenz des Gesamtsystems und sollte daher vermieden werden

Viertens, Unterschiede in den kommunalen Bedarfen müssen auf externe Bedarfsfaktoren, also solche, die von den Einwohnern der Städte und Gemeinden nicht beeinflusst und somit auch nicht verantwortet werden können, zurückzuführen sein.⁷⁸³ Zu diesen Faktoren zählen u. a. klimatische und topographische Bedingungen, die sich bspw. auf die Kosten für den Straßenbau auswirken, aber auch die zentrale oder periphere Lage einer Gemeinde. Der Grundgedanke hinter dieser Forderung ist, dass Entscheidungs- und Finanzierungskompetenz einander entsprechen sollen, um eine sparsame Mittelverwendung zu gewährleisten. Nicht ausgleichsberechtigt sind dagegen interne Bedarfsfaktoren sowie eventuell daraus resultierende Versorgungsunterschiede, welche von den entsprechenden Gemeinden

⁷⁷⁵ Vgl. Junkernheinrich et al. (2012), S. 92.

⁷⁷⁶ Spillover-Effekte entsprechen räumlichen externen Effekten bzw. Übertragungs- oder auch Ausstrahlungseffekten, in diesem Falle beispielsweise von einer Kommune auf eine andere.

⁷⁷⁷ Vgl. Deubel (2011), S. 41.

⁷⁷⁸ Vgl. Scherf (2003), S. 22, und Deubel (2011), S. 41.

⁷⁷⁹ Anm.: DEUBEL bezieht dieses Kriterium zwar nur auf die Berücksichtigung von Sonderbedarfen im Schlüsselzuweisungssystem, allerdings kann die Argumentation auch auf das System der Lastenausgleiche übertragen werden.

⁷⁸⁰ Vgl. Grosseckttler (1988), S. 16, und Scherf (2003), S. 22.

⁷⁸¹ Vgl. Junkernheinrich und Micosatt (1998), S. 27; Vgl. Deubel (2011), S. 41.

⁷⁸² Vgl. Scherf (2003), S. 22; Vgl. Junkernheinrich et al. (2012), S. 92.

⁷⁸³ Vgl. Junkernheinrich (1992b), S.31 - 33.

selbst zu verantworten sind. Weicht eine Kommune also durch die Nutzung des eigenen Entscheidungsspielraums vom Regelbedarf ab, darf keine Gegenfinanzierung dieser Ausgaben durch den kommunalen Finanzausgleich und damit die Solidarität der anderen Kommunen erfolgen. Dieser Grundsatz gilt auch für die Finanzierung freiwilliger Aufgaben.⁷⁸⁴ In gleichem Maße sollte wirtschaftliches Verhalten, welches dazu beiträgt, die tatsächlichen Ausgaben einer Kommune unter den Regelbedarf abzusenken, Berücksichtigung finden. Eine Senkung des ausgleichsberechtigten Finanzbedarfs in Folge wirtschaftlichen Verhaltens würde dagegen Anreize zu einer effizienten Aufgabenerfüllung zerstören.

Ausnahmen von der Regel, nur extern verursachte Bedarfsunterschiede zu berücksichtigen, existieren nach Meinung von JUNKERNHEINRICH nur in drei Fällen.⁷⁸⁵ Einmal kann dies geschehen, wenn wegen selbstverschuldeter Sonderbedarfe nicht mehr ausreichend Finanzmittel für andere Aufgaben vorhanden sind, sodass möglicherweise gesamtwirtschaftliche Fehlallokationen erwachsen. Zudem kann es zur Verfolgung wachstumspolitischer Ziele notwendig sein, Regionen mit überdurchschnittlichem Wachstumspotential verstärkt mit Finanzmitteln auszustatten, sodass auch hier eventuell eine Berücksichtigung intern bedingter Sonderbedarfe gerechtfertigt sein kann. Außerdem kann die Gefahr erheblicher Versorgungslücken eine Abweichung von der Regel rechtfertigen, wenn Kommunen nicht mehr dazu in der Lage sind, selbst elementare Aufgaben wahrzunehmen. Insgesamt aber sollten diese Ausnahmen nur sehr zurückhaltend Anwendung finden, um die Effizienz der Aufgabenerfüllung nicht zu gefährden.

3.1.1.2 MITTELZUWEISUNG IM KOMMUNALEN FINANZAUSGLEICH - VORWEGABZUG ODER SCHLÜSSELMASSE?

Wenn nun ausgleichsrelevante Sonderbedarfe identifiziert worden sind (Abschnitt 3.1.1.1), muss in einem nächsten Schritt festgelegt werden, ob der Ausgleich finanzkraftabhängig innerhalb des Schlüsselzuweisungssystems oder finanzkraftunabhängig über einen Lastenausgleich erfolgen soll.

Lastenausgleiche werden in der Regel der Finanzausgleichsmasse vorab entnommen und anschließend nach Maßgabe entsprechender Indikatoren gezielt auf einzelne Aufgabenbereiche verteilt.⁷⁸⁶ Eine Berücksichtigung der individuellen kommunalen Finanzkraft findet hier also nicht statt. Sie werden, obwohl sich ihre Verteilung nach Indikatoren spezieller Aufgabenbereiche richtet, zumeist pauschal und damit zur verhältnismäßig freien Verwendung verteilt.

Auch wenn eine explizite Zweckbindung in der Verwendung der Mittel zwar in den meisten Fällen nicht vorliegt, besteht jedoch ein politischer Druck, die Mittel den geförderten Zwecken zuzuführen.⁷⁸⁷ So stehen hinter den durch solche Vorwegabzüge geförderten Aufgabengebieten oftmals einflussreiche Interessengruppen, welche eventuelle Ausgabenkürzungen durch die Kommune öffentlichkeitswirksam anprangern können. Zudem könnte sich auch der Landesgesetzgeber dazu entscheiden, den betreffenden Vorwegabzug im Falle einer Ausgaben senkung im jeweiligen Bereich zurückzuführen. Aus diesen Gründen werden die Kommunen derartige aufgabenbezogene Zuweisungen mit großer Wahrscheinlichkeit auch dazu verwenden, entsprechende Leistungen mindestens in Höhe des Zuweisungsbetrages zur Verfügung zu stellen.

Dies zeigt bereits, dass es sich bei den Lastenausgleichen - wie für Zweckzuweisungen typisch - um ein Instrument handelt, mit welchem in erster Linie politische Zielsetzungen des Landes umgesetzt werden sollen. Die Tatsache, dass diese Zuweisungen unabhängig von der Finanzkraft der Kommunen verteilt werden, verdeutlicht dies, da auf diese Weise sichergestellt wird, dass entsprechende Aufgabenbereiche in allen Kommunen gefördert werden.

⁷⁸⁴ Vgl. Junkernheinrich (1992a), S. 259.

⁷⁸⁵ Vgl. Junkernheinrich (1992b), S. 32 - 33.

⁷⁸⁶ Vgl. Hardt und Schiller (2006), S. 58.

⁷⁸⁷ Vgl. Büttner/Holm-Hadulla/Parsche et al. (2008), S. 41f.

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht sollen Lastenausgleiche innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs in erster Linie zur Internalisierung von Spillover-Effekten beitragen, welche aus einer fehlenden fiskalischen Äquivalenz resultieren (Nutzer und Kostenträger stimmen nicht überein) und daher zu einer Allokationsineffizienz in der kommunalen Leistungsproduktion beitragen.⁷⁸⁸ Dieses Problem kann vermieden werden, wenn die entsprechende öffentliche Leistung kostendeckend über Gebühren finanziert wird, da dann sämtliche Nutzer in die Finanzierung einbezogen werden.⁷⁸⁹ Da eine solche Form der Finanzierung in vielen Aufgabenbereichen nicht möglich ist, kann der aus den Spillover-Effekten resultierenden Unterversorgung entgegengewirkt werden, indem das Land als übergeordnete Instanz diesen Aufgabenbereich gezielt fördert. Allerdings sollte ein derartiger Eingriff des Staates in die kommunale Autonomie als eine Art Second-best-Lösung sorgfältig geprüft und vor dem Hintergrund der Unterversorgung abgewogen werden. Alleine ein hoher Finanzbedarf einer Kommune hinsichtlich einer Aufgabe, welche aber keine Spillovers auslöst, rechtfertigt eine gesonderte Förderung nicht.

Bezüglich der Wirksamkeit von Zweckzuweisungen sollte noch erwähnt werden, dass hier durchaus die Gefahr von „Mitnahmeeffekten“ besteht.⁷⁹⁰ Das heißt, es ist vorstellbar, dass zweckgebundene Zuweisungen, anders als vom Gesetzgeber intendiert, nicht zu einer Ausweitung des Angebots der geförderten öffentlichen Leistung führen, sondern dass die Kommunen im Gegenzug den eigenen Beitrag zur besagten Leistung reduzieren.

Gemeinsam haben alle Vorwegabzüge aus der Finanzausgleichsmasse, dass ihre Verteilung auf die Kommunen unabhängig von ihrer Finanzkraft erfolgt. Voraussetzung für die Gewährung der Mittel sollte dabei aus finanzwissenschaftlicher Perspektive das Vorliegen von Spillover-Effekten im entsprechenden Aufgabenbereich sein, auch wenn mit Blick in die Praxis der Finanzausgleichsgesetze deutlich wird, dass vielmehr grundsätzlich aus Landessicht förderwürdige Aufgabenbereiche über Vorwegabzüge finanziert werden. So kann man pauschal nur festhalten, dass sich Lastenausgleiche - im Gegensatz zu Schlüsselzuweisungen - für eine zielgerichtete Unterstützung bestimmter Aufgabenbereiche eignen. Die Verwendung gesetzlich fixierter Schlüssel für die Verteilung setzt zudem voraus, dass, *erstens*, ein direkter Bezug zu den kommunalen Ausgaben möglich ist und dass, *zweitens*, die Sonderbedarfe zwischen den Gemeinden möglichst gleichmäßig streuen. Für lokal höchst unterschiedliche und zusätzlich im Zeitablauf diskontinuierliche Sonderbedarfe eignet sich eine derartige Zuteilung dagegen nicht.⁷⁹¹

In diesem Zusammenhang ist auch die Frage zu beurteilen, ob die Spillover-Effekte ggf. durch das Steuersystem kompensiert werden, der Sonderbedarf demnach durch allgemeine Deckungsmittel finanziert wird. So kann etwa argumentiert werden, dass zentralörtliche Funktionen erhebliche Spillovereffekte generieren (v. a. für technische Infrastruktur, Verwaltung und Kultureinrichtungen). Gleichzeitig kann aber durch die Gewerbesteuer, den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer sowie die gewerbliche Grundsteuer ein Teil der Effekte durch die Zentralen Orte internalisiert werden, die positiven Aufkommenseffekte können jedoch nicht spezifischen kostenträchtigen Aufgaben zugeordnet werden.⁷⁹² Sollen beide Aspekte prägend für die Finanzmittelverteilung sein, so ist eine Berücksichtigung im Schlüsselzuweisungssystem (Steuerkraftausgleich) mit einem entsprechenden Nebensatz (relative Mehrbedarfe) einer pauschalen Zweckzuweisung vorzuziehen.

Die Entscheidung zwischen Vorwegabzügen oder Schlüsselzuweisungen erfordert demnach eine Abwägung zwischen den genannten Aspekten: Ist die Zweckbindung erforderlich? Handelt es sich tatsächlich um Sachverhalte mit mangelnder fiskalischer Äquivalenz? Ist der Eingriff in die kommunale Autonomie gerechtfertigt? Sind Mitnahmeeffekte wahrscheinlich? Und schließlich: Ist die explizite Ablehnung des

⁷⁸⁸ Vgl. Münstermann (1985), S. 239.

⁷⁸⁹ Vgl. Büttner/Holm-Hadulla/Parsche et al. (2008), S. 41 - 43.

⁷⁹⁰ Vgl. Büttner/Holm-Hadulla/Parsche et al. (2008), S. 59 - 60.

⁷⁹¹ Vgl. Münstermann (1985), S. 255.

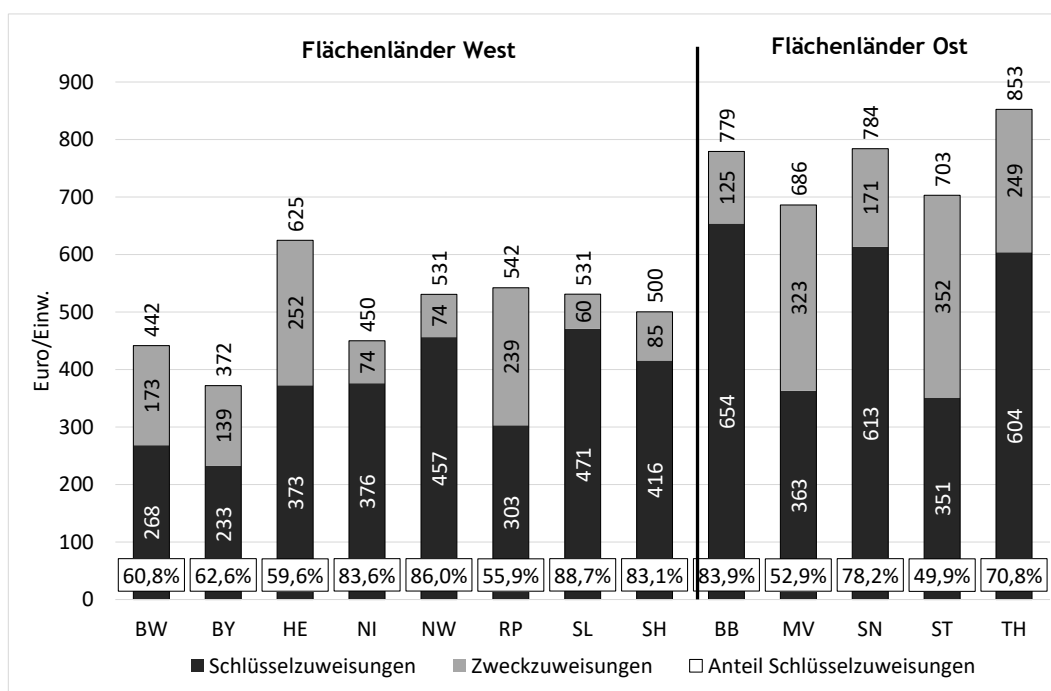
⁷⁹² Der Effekt über die Gewerbesteuer speist sich zum einen aus der höheren Gewerbedichte und damit der höheren Zahl potenziell Steuerpflichtiger. Des Weiteren wird die Gewerbesteuerlast bei mehreren Betriebsstätten nach der Lohnsumme am Arbeitsort zerlegt (§§ 28-24 GewStG). Die Zentralen Orte als Einpendlerorte profitieren von dieser Regelung. Der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer wird anders als der Bundes- oder die Länderanteile nach einem gewerbeorientierten Schlüssel verteilt und begünstigt damit ebenfalls Zentrale Orte.

Steuerkraftausgleichs tatsächlich sachgerecht? Liegen ggf. kompensatorische Effekte auf der Einnahmenseite vor? Dabei muss stets beachtet werden, dass das Gesamtvolumen der FAG-Leistungen exogen vorgegeben ist und die Entscheidung zwischen Zweckzuweisungen und Schlüsselmasse lediglich die Verteilung eines definierten Volumens determiniert, welches ohnehin den Kommunen zufließt. Die Entscheidung zu Gunsten eines Vorwegabzugs bringt also nicht mehr Finanzmittel für die kommunale Ebene, sie entzieht jedoch dem Steuerkraftausgleich etwas von seiner Wirksamkeit.

3.1.1.3 VORWEGABZÜGE UND SCHLÜSSELMASSE IM FAG M-V

Zu Beginn soll gezeigt werden, wie die Landeszuweisungen an die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2015 im Vergleich zu den anderen Flächenländern ausgestaltet sind. Insgesamt wird der Kommunalebene vom Land ein Betrag i. H. v. 1.413 Euro je Einwohner zugewiesen, was den im Vergleich zu den anderen Ländern höchsten Pro-Kopf-Wert repräsentiert (vgl. Abbildung 14). Zugleich werden allerdings nur 48,7 % dieser Summe (688 Euro pro Kopf) innerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs - also als Finanzausgleichsmasse - zur Verfügung gestellt. Dementsprechend werden 725 Euro pro Einwohner außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichssystems - beispielsweise in Form von Fachförderungen aus dem Landeshaushalt - zugeleitet. Bezüglich der ostdeutschen Flächenländer wirken die höheren Zuweisungen des Bundes (insbesondere für die Kosten der Unterkunft nach dem SGB II oder für Investitionen), die von den Ländern weitergereichten Mittel des Solidarpakts II sowie die Mittel aus der Regionalpolitik der EU erhöhend auf die Zuweisungen außerhalb des Finanzausgleichs ein.

Abbildung 112: Vergleich der Schlüsselzuweisungen versus Zweckzuweisungen in Euro je Einwohner 2015 zwischen den Flächenländern



Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Eigene Berechnungen.

Hinsichtlich der fiskalischen Bedeutung der Zweckzuweisungen und deren Struktur (vgl. Abbildung 112) zeigen sich - ebenso wie in der Auswahl der korrespondierenden Aufgabenbereiche - große Unterschiede zwischen den Flächenländern. Einige Länder wie Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein oder Sachsen, weisen eine deutliche Dominanz des Schlüsselzuweisungssystems innerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs auf. Andere wie Baden-Württemberg, Hessen, Sachsen-Anhalt und auch Mecklenburg-Vorpommern, haben eine Vielzahl von Lastenausgleichen (in Form von Vorwegabzügen) in den Finanzausgleich integriert, die in der Summe bis zu 50 % (und mehr) der gesamten Finanzausgleichsmasse einnehmen. Mit Bezug auf die Aufteilung der Finanzausgleichsmasse in

Mecklenburg-Vorpommern muss für das Jahr 2015 festgestellt werden, dass der Anteil an zweckgebundenen Zuweisungen nach Sachsen-Anhalt den zweithöchsten im bundesweiten Vergleich darstellt (322 Euro je Einwohner). Somit gehen nur 52,9 % der Zuweisungen innerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs auch in das Schlüsselzuweisungssystem ein.

Im Jahr 2016, welches für alle horizontalen Modellrechnungen genutzt wird, beläuft sich die gesamte Finanzausgleichsmasse des Landes Mecklenburg-Vorpommern auf rd. 1,19 Mrd. Euro. Diese wird den Kommunen allerdings nicht als Schlüsselmasse weitergeleitet, sondern um zweckgebundene Vorwegabzüge gemindert (vgl. Abbildung 113). Die Finanzmittel im Rahmen der Vorwegabzüge werden somit nicht mittels eines Vergleichs von Finanzkraft und Finanzbedarf verteilt, sondern den Kommunen aufgrund anderer, politisch festgesetzter Kriterien vom Land zugewiesen. Mit insgesamt 225,1 Mio. Euro repräsentieren die Zuweisungen für gesetzlich übertragene Aufgaben nach § 15 FAG M-V den größten Vorwegabzug. Dieser wird nochmals in vier Teilmassen unterteilt:

- Gemäß § 15 Abs. 1 FAG M-V werden 41,1 Mio. Euro an Ämter sowie amtsfreie Gemeinden (ohne die großen kreisangehörigen Städte) im Verhältnis ihrer Einwohnerzahlen verteilt.
- Laut § 15 Abs. 2 FAG M-V erhalten die Landkreise finanzielle Mittel i. H. v. 105,2 Mio. Euro. Dabei wird jedem Landkreis zunächst ein Grundbetrag 1,5 Mio. Euro gewährt. Der Verteilung des Restbetrages erfolgt auf Basis der nivellierten Einwohnerzahl der Landkreise.⁷⁹³
- § 15 Abs. 3 FAG M-V regelt, dass insgesamt 16,6 Mio. Euro den vier großen kreisangehörigen Gemeinden (Neubrandenburg, Wismar, Stralsund und Greifswald) im Verhältnis von deren Einwohnerzahlen zugutekommen.
- Die verbleibenden 25,4 Mio. Euro werden gemäß § 15 Abs. 4 FAG M-V an die Träger von Katasterämtern zugewiesen, um einen Ausgleich der damit verbundenen Belastungen zu schaffen. Da das Katasterwesen einer Kreis Aufgabe entspricht, werden die Finanzmittel an die kreisfreien Städte und Landkreise verteilt. Die jährliche Festsetzung der Mittel erfolgt anhand der Einwohnerzahl, der Gesamtfläche sowie der Anzahl an Flurstücken des jeweiligen Katasterbezirks.

Der mit 148,2 Mio. Euro zweitgrößte Vorwegabzug betrifft die Belastungen für Zentrale Orte und ihre übergemeindlichen Aufgaben. Pauschal erhalten Oberzentren gemäß § 16 Abs. 3 FAG M-V 500.000 Euro, Mittelzentren 120.000 Euro und Grundzentren 50.000 Euro. Die übrigen Finanzmittel werden nach der Einwohnerzahl der Verflechtungsbereiche verteilt, wobei 70 % für Nahbereiche und jeweils 15 % für Mittelbereiche und Oberbereiche zur Verfügung gestellt werden. Der Großteil der Mittel im Rahmen dieses Vorwegabzugs wird den kreisfreien Städten (44,9 Mio. Euro) und den großen kreisangehörigen Gemeinden (35,3 Mio. Euro) zugewiesen.

Die Vorwegabzüge nach der §§ 17 und 18 FAG M-V betreffen mit der Schülerbeförderung und dem Öffentlichen Personennahverkehr klassische Kreis Aufgaben. Dabei werden die Vorwegabzüge für Schülerbeförderung nach § 17 FAG M-V ausschließlich den Landkreisen zugewiesen. Die Zuweisungen nach § 18 FAG M-V werden zwischen den Landkreisen und kreisfreien Städten aufgeteilt, da neben den Landkreisen auch Rostock und Schwerin Träger des ÖPNV sind. Die Sonderbedarfszuweisungen nach § 20 FAG M-V werden beispielsweise für **Investitionen**, wenn sich die antragstellende Kommune in einer außergewöhnlichen Lage befindet bzw. besondere Aufgaben erfüllen muss, oder auch **nicht-investitive Zwecke** verteilt, sofern letztere die Kooperation oder Fusion von Verwaltungen betreffen.

Nach allen Vorwegabzügen sowie der Vorentnahme I (u. a. für E-Government und VG-Wort) verbleibt eine Gesamtschlüsselmasse von ca. 661,9 Mio. Euro. Vor der endgültigen Verteilung der gesamten Schlüsselmasse nach den im Finanzausgleichsgesetz festgesetzten Quoten, erfolgt eine spezielle Entnahme (Vorentnahme II) zum Zwecke des E-Governments i. H. v. etwa 1,6 Mio. Euro, welche anteilig auf die Säulen angerechnet wird. Somit verbleiben letztlich ca. 660,2 Mio. Euro, die innerhalb des Schlüsselzuweisungssystems verteilt werden.

⁷⁹³ Eine genaue Erklärung zur Bildung der nivellierten Einwohnerzahlen der Landkreise findet sich in Abschnitt 3.1.2.2.

Abbildung 113: Von der Finanzausgleichsmasse zur Gesamtschlüsselmasse (2016)

Finanzausgleichsmasse	1.188.613.782 €
abzgl. Vorwegentnahmen:	
Zuweisung für gesetzl. übertr. Aufg. nach § 15	225.100.000 €
Zuweisung für übergem. Aufg. nach § 16	148.200.000 €
Zuweisung für Schülerbeförderung nach § 17	11.000.000 €
Zuweisung für ÖPNV nach § 18	18.000.000 €
Zuweisung für Theater/Orchester nach § 19	- €
Sonderbedarfszuweisung nach § 20	19.000.000 €
Aufbaufonds § 21	7.000.000 €
Fehlbetragszuw.u. Konsolidierungsfonds nach § 22	15.000.000 €
Zuführungen an den Konsolidierungsfonds	- €
Aufstockung durch FA-Umlage § 8 aus Vorjahr	3.972.308 €
Aufstockung und ggf. Reste KFA Rücklage aus 2015	44.931.440 €
Aufstockung / Tilgung / Zuführung KAFG (Stabilisierungsfonds)	- 45.100.000 €
Abzug für Asyl und Sozialleistungsträger	- 16.700.000 €
Ausgleichszuweisungen (Familienleistungsausgleich)	67.771.813 €
abzgl. Vorentnahme I	2.723.587 €
abzgl. Vorentnahme II	- 1.652.088 €
Gesamtschlüsselmasse	660.270.042,57 €

Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Ministerium für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern (2016).

3.1.2 VERTEILUNG DER SCHLÜSSELMASSE

3.1.2.1 BILDUNG DER TEILSCHLÜSSELMASSEN

Das Land Mecklenburg-Vorpommern verfügt momentan über ein Drei-Säulen-Modell, in welchem die Säule der kreisfreien Städte und großen kreisangehörigen Gemeinden nochmals nach Ebenen unterteilt wird. Die bisherige Dotierung der Teilschlüsselmassen erfolgt im Status quo des horizontalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern nach dem sog. **Vorsteuerkraftausgleich**. Gemäß § 11 Abs. 2 S. 3 FAG M-V muss eine Überprüfung der Dotierung der drei Säulen in einem 4-Jahres-Rhythmus erfolgen. Die letztmalige Anpassung erfolgte im Jahr 2014 und wird im Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern vom 18.09.2013 berechnet.⁷⁹⁴

Die Ermittlung der prozentualen Verteilung der Schlüsselmasse basiert auf dem Verhältnis der Einwohnerzahlen und der Steuerkraft der kleinen kreisangehörigen Gemeinden einerseits und der großen kreisangehörigen und kreisfreien Städte andererseits. Der Berechnung der Teilschlüsselmassendotierung teilt sich dabei in mehrere Schritte auf:⁷⁹⁵ In einem *ersten Teilschritt* wird die Schlüsselmasse im Verhältnis der Einwohner in den beiden Gemeindegruppen zueinander aufgeteilt. Für die Gruppe der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte belief sich der Anteil der Gesamtschlüsselmasse (2014: 589,9 Mio. Euro) auf 186,2 Mio. Euro. Die kleinen kreisangehörigen Gemeinden würden demzufolge 403,7 Mio. Euro erhalten.

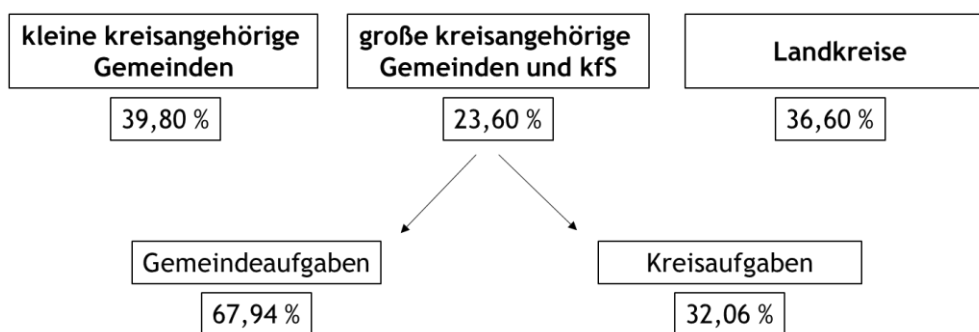
⁷⁹⁴ Vgl. Land Mecklenburg-Vorpommern (2013), LT-Drs. 6/2210, S. 18-21, 60-62.

⁷⁹⁵ Die genannten Zahlen beziehen sich auf die Daten aus dem FAG 2014 laut Haushaltsplanentwurf 2014/2015.

Erst im *zweiten Teilschritt* kommt es zum vorgezogenen Steuerkraftausgleich: Als Ausgangswert dient die gesamte Steuerkraft aller kreisangehörigen und kreisfreien Gemeinden Mecklenburg-Vorpommerns (2014: 838,0 Mio. Euro). Auf dieser Basis wird die durchschnittliche Steuerkraft pro Einwohner für beide Gemeindegruppen berechnet. Die Gemeindegruppe der kleinen kreisangehörigen Gemeinden weist dabei eine unterdurchschnittliche Steuerkraft je Einwohner (2014: 494,16 Euro/Einw., Durchschnitt: 514,45 Euro/Einw.) auf. Die daraus folgende Differenz zum Durchschnittswert (2014: 20,29 Euro) wird in Höhe der Ausgleichsquote von 60 % aufgefüllt (2014: 12,17 Euro). Das Ausgleichsvolumen zugunsten der steuerschwächeren, kleinen kreisangehörigen Gemeinden betrug im Jahr 2014 13,6 Mio. Euro.

Im *dritten und letzten Teilschritt* werden die horizontalen Verbundquoten nach dem Vorsteuerkraftausgleich berechnet.

- Der ursprüngliche Anteil der **großen kreisangehörigen und kreisfreien Städte** i. H. v. 186,2 Mio. Euro wird um das Ausgleichsvolumen für die kleinen kreisangehörigen Gemeinden vermindert, wodurch sich deren vorläufiger Anteil an der Gesamtschlüsselmasse auf 29,3 % bzw. 172,6 Mio. Euro beläuft.
 - Von diesem Volumen muss allerdings noch der Anteil für Kreisaufgaben i. H. v. 45,2 % abgezogen werden (2014: 78,0 Mio. Euro). Da die kreisfreien Städte ebenfalls Kreisaufgaben erfüllen, werden die zwei Kommunaltypen auf Basis ihrer Einwohnerzahl differenziert. Die beiden kreisfreien Städte beherbergten im Jahr 2014 57,2 % der aufsummierten Bevölkerung der großen kreisangehörigen und kreisfreien Städte. Damit beträgt der Anteil der kreisfreien Städte für Kreisaufgaben 44,6 Mio. Euro, die in der Teilschlüsselmasse verbleiben. Die restlichen 33,4 Mio. Euro werden der Teilschlüsselmasse der Landkreise zugeführt.
 - In der Summe verblieb für die großen kreisangehörigen und kreisfreien Städte eine Teilschlüsselmasse i. H. v. 139,2 Mio. Euro. Der prozentuale Anteil an der Gesamtschlüsselmasse des Jahres 2014 (589,9 Mio. Euro) beträgt demnach 23,6 % für die nachfolgenden vier Jahre. Der Anteil für die Kreisaufgaben der kreisfreien Städte wird berechnet, indem die 44,6 Mio. Euro durch das Gesamtvolumen der Teilschlüsselmasse geteilt werden. Innerhalb der Teilschlüsselmasse werden demnach 32,0 % ausschließlich den kreisfreien Städten für die Wahrnehmung ihrer Kreisaufgaben zur Verfügung gestellt. 68,0 % gehen sowohl an die kreisfreien als auch die großen kreisangehörigen Städte zur Erfüllung ihrer Gemeindeaufgaben.
- Der Anteil der **kleinen kreisangehörigen Gemeinden** an der Gesamtschlüsselmasse beträgt zunächst 403,7 Mio. Euro.
 - Diese werden um den prozentualen Anteil der Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben i. H. v. 45,2 % verringert.
 - Danach verbleiben 221,2 Mio. Euro, die um das Ausgleichsvolumen (13,6 Mio. Euro) erhöht werden.
 - In der Gesamtschau verblieben den kleinen kreisangehörigen Gemeinden im Jahr 2014 Schlüsselzuweisungen i. H. v. 234,8 Mio. Euro. Folglich beträgt deren relativer Anteil an der Gesamtschlüsselmasse in den folgenden vier Jahren 39,8 %.
- Für die **Landkreise** ergibt sich zunächst ein Anteil an der Teilschlüsselmasse der kleinen kreisangehörigen Gemeinden i. H. v. 182,5 Mio. Euro.
 - Hinzu kommen die 33,4 Mio. Euro an Kreisaufgabenanteil aus der Teilschlüsselmasse der großen kreisangehörigen und kreisfreien Städte.
 - Werden diese Werte aufsummiert, so ergibt sich ein finaler Betrag im Jahr 2014 i. H. v. 215,9 Mio. Euro. Dementsprechend beläuft sich der Anteil der Säule der Landkreise in den nachfolgenden vier Jahren auf 36,6 %.

Abbildung 114: Bildung der Teilschlüsselmassen im FAG M-V.

Quelle: Eigene Darstellung nach § 11 Abs. 2 und § 12 Abs. 2 FAG M-V.

Zusammenfassend verbleibt der größte Teil der gesamten Schlüsselmasse mit 39,8 % bei den kreisangehörigen Gemeinden (ca. 262 Mio. Euro). Die Zuteilung der finanziellen Mittel erfolgt über den Vergleich von Steuerkraftmesszahl (Finanzkraft) und Ausgangsmesszahl (Finanzbedarf).⁷⁹⁶ 36,6 % der Schlüsselmasse werden den Landkreisen zugewiesen (rd. 242 Mio. Euro), wobei die Umlagekraft mit der Ausgangsmesszahl verglichen wird. Es ist zu beachten, dass die großen kreisangehörigen Städte nicht an den Zuweisungen in der Säule der kreisangehörigen Gemeinden beteiligt werden. Für diese wurde zusammen mit den kreisfreien Städten eine weitere Säule gebildet, die mit den verbleibenden 23,6 % der Gesamtschlüsselmasse dotiert wird. Diese Teilmasse wird allerdings in zwei kleinere Teilmassen bzw. Ebenen unterteilt:

- Von den 23,6 % der Schlüsselmasse, die an die Säule der großen kreisangehörigen Gemeinden und die kreisfreien Städte gehen, werden rd. 68 % ausschließlich für deren Gemeindeaufgaben zur Verfügung gestellt (ca. 106 Mio. Euro). Die Aufteilung der Finanzmittel zwischen den kreisfreien Städten und großen kreisangehörigen Gemeinden wird laut § 12 Abs. 3 FAG M-V mittels des Vergleichs der Steuerkraftmesszahl und der Ausgangsmesszahl vorgenommen.
- Die restlichen 32 % der Teilschlüsselmasse dienen dem Zweck der Finanzierung der Kreisaufgaben der kreisfreien Städte Rostock und Schwerin (etwa 50 Mio. Euro) und werden gemäß dem Verhältnis ihrer Einwohnerzahl auf die beiden Städte aufgeteilt.

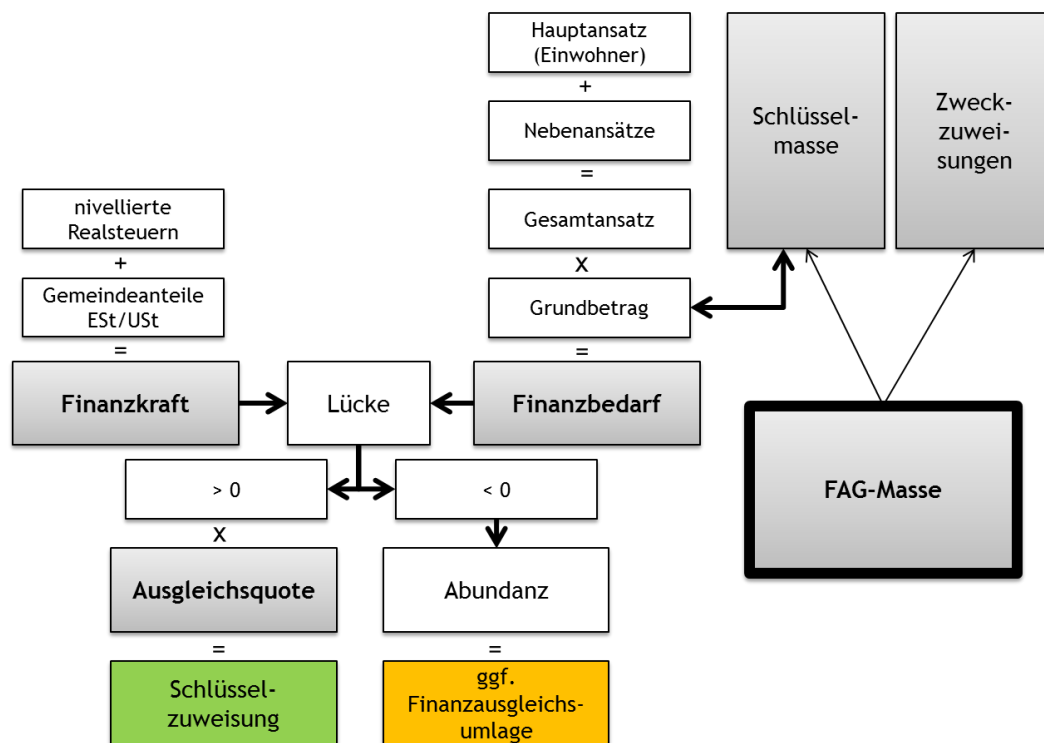
3.1.2.2 GRUNDMODELL DER SCHLÜSSELZUWEISUNGEN

Die Verteilung der Teilschlüsselmassen innerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs erfolgt i. d. R. infolge des regelgebundenen Systems der Gegenüberstellung von Finanzkraft und Finanzbedarf, die in Abbildung 115 illustriert wird. Dabei handelt es sich um ein deckungsgleiches Grundschema, das in Mecklenburg-Vorpommern sowie allen anderen Kommunalen Finanzausgleichssystemen der Bundesrepublik Deutschland zum Einsatz kommt.⁷⁹⁷

⁷⁹⁶ Vgl. hierzu Abschnitt 3.1.2.2.

⁷⁹⁷ Vgl. Lenk/Hesse/Lück (2013b), S. 54-57.

Abbildung 115: Grundmodell zur Verteilung der Schlüsselzuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich



Quelle: Eigene Darstellung.

Grundsätzlich werden die individuelle Finanzkraft und der individuelle Finanzbedarf jeder kommunalen Einheit Mecklenburg-Vorpommerns vergleichend gegenübergestellt, wobei auf beiden Seiten Standardisierungen erfolgen:

- Die Finanzkraft besteht im Wesentlichen aus den nivellierten Realsteuereinnahmen und den Gemeindeanteilen an Einkommen- und Umsatzsteuer. Für jede relevante Steuerart wird (im Falle der Grundsteuern A und B sowie der Gewerbesteuer mittels eines Vergleichs mit dem jeweiligen Nivellierungshebesatz) eine Steuerkraftzahl ermittelt. Diese werden addiert und ergeben letztlich die sog. **Steuerkraftmesszahl**.
- Im Zuge der Bestimmung des Finanzbedarfs werden standardisierte Bedarfsgrößen gebildet. Dabei werden ein auf der Einwohnergröße der Kommune basierender Hauptansatz und ggf. eine unterschiedlich große Zahl an Nebenansätzen verwendet. Diese Ansätze werden schließlich addiert und bilden in der Summe den nicht-monetären Gesamtansatz der Kommune. Der rechnerische Vergleich zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf wird mittels des sog. einheitlichen Grundbetrags hergestellt, der mit dem Gesamtansatz jeder Kommune multipliziert wird, wodurch die sog. **Bedarfsmesszahl (bzw. Ausgangsmesszahl)** gebildet wird. Der Grundbetrag repräsentiert eine rechnerische Größe, die endogen im Grundmodell zur Verteilung der Schlüsselzuweisungen in einem iterativen Verfahren so berechnet wird, dass die Schlüsselmasse „bis auf den letzten Euro“ aufgebraucht wird.

Folglich stehen sowohl auf der Seite der Finanzkraft als auch der des Finanzbedarfs monetäre Größen in Euro, auf deren Basis die „Lücke“ berechnet werden kann (vgl. Abbildung 115).

- Sofern die individuelle Finanzkraft einer Kommune deren errechneten Finanzbedarf übersteigt, gilt diese als abundant, und erhält keine Schlüsselzuweisungen. Es wird also angenommen, dass die Kommune ihre eigenen Bedarfe mittels der ihr zur Verfügung stehenden Steuereinnahmen finanzieren kann. Abundante Kommunen müssen zudem, unter bestimmten Voraussetzungen, eine Finanzausgleichsumlage entrichten (vgl. zu den konkreten Regelungen Unterabschnitt 3.1.2.3).

- Wenn allerdings der individuelle Finanzbedarf einer Kommune höher ist, als deren Finanzkraft, erhält diese Schlüsselzuweisungen. Die resultierende „Lücke“ zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf wird in relativer Höhe multipliziert mit der Ausgleichsquote geschlossen.

Dementsprechend werden mit Hilfe der drei Größen Finanzkraft, Finanzbedarf und Ausgleichsquote die relativen Gewichte der Kommunen in einem Dreiecksverhältnis zueinander bestimmt. Zusätzlich bewirkt der Grundbetrag, dass die Schlüsselmasse nach diesen Gewichten unter den kommunalen Einheiten verteilt wird und sich darüber hinaus Änderungen an der Gesamtschlüsselmasse auf der Seite des Finanzbedarfs der Kommunen auswirken.

3.1.2.3 VERTEILUNG DER SCHLÜSSELMASSE IN MECKLENBURG-VORPOMMERN

Mecklenburg-Vorpommern verfügt im Jahr 2014 über insgesamt 749 kleine kreisangehörige Gemeinden, auf welche die Teilschlüsselmasse für die kreisangehörigen Gemeinden verteilt wird. Die Höhe der zu verteilenden Schlüsselzuweisungen wird in § 12 FAG M-V festgelegt.

- Die Grundlage der **Steuerkraftmesszahl** einer kleinen Kommune in Mecklenburg-Vorpommern stellen die nivellierten Realsteuern und die Gemeindeanteile an Einkommen- und Umsatzsteuer des vorvergangenen Jahres dar. Dabei werden die Nivellierungshebesätze für die Grundsteuern A und B sowie die Gewerbesteuer gemäß § 12 Abs. 4 FAG M-V anhand der gewogenen landesdurchschnittlichen Hebesätze des vorvergangenen Haushaltsjahres berechnet.
- Die **Ausgangsmesszahl (bzw. Bedarfsmesszahl)** einer Kommune in Mecklenburg-Vorpommern errechnet sich laut § 12 Abs. 3 FAG M-V ausschließlich über den einwohnerbasierten Hauptansatz, wobei keine Veredelung der Einwohnerzahl erfolgt. Es existieren keine zusätzlichen Nebenansätze. Damit bestimmt sich der Finanzbedarf sehr pauschal nach der Einwohnerzahl in einem linearen Zusammenhang.

Die Verteilung der Teilschlüsselmasse über die sechs *Landkreise* folgt einem ähnlichen Bild, weist aber spezifische Unterschiede auf, die in § 12 FAG M-V i. V. m. § 23 FAG M-V charakterisiert werden.

- Mittels der sog. **Umlagekraftmesszahl** wird die individuelle Finanzkraft eines Landkreises ermittelt. Damit wird berücksichtigt, dass Landkreise kaum über eigene Einnahmen verfügen, sondern auf die finanziellen Mittel aus der Kreisumlage angewiesen sind, deren Umlagesatz die Kreise selbst bestimmen können.
 - Im Rahmen der Berechnung der Umlagegrundlagen werden zunächst die Steuerkraftmesszahlen der Gemeinden aufaddiert, die sich in dem jeweiligen Landkreis (kreisangehörige Gemeinden) befinden. Hinzu kommen die Steuerkraftmesszahlen der vier großen kreisangehörigen Gemeinden, die jedoch § 23 Abs. 3 FAG M-V zufolge nur zu 86 % angerechnet werden, was ceteris paribus⁷⁹⁸ eine Verringerung der Umlagegrundlagen und damit der Umlagekraftmesszahl bewirkt.
 - Zusätzlich werden die vom Landkreis erhaltenen Schlüsselzuweisungen des Vorjahres zur Steuerkraftmesszahl der kleinen kreisangehörigen (sowie evtl. vorhandenen großen kreisangehörigen) Gemeinden hinzugezählt, wodurch sich die Umlagegrundlagen für den Landkreis ergeben.
 - Im Sinne einer „Nivellierung“ der unterschiedlich hohen Kreisumlagesätze der Landkreise werden die Umlagegrundlagen des Landkreises mit dem gewogenen, durchschnittlichen Kreisumlagehebesatz des Vorjahres multipliziert, was letztendlich dessen Umlagekraftmesszahl ergibt.
- Der Finanzbedarf eines Landkreises wird ebenfalls über die **Bedarfsmesszahl** bestimmt, wofür nach § 13 Abs. 4 FAG M-V eine nivellierte Einwohnerzahl gebildet wird. Diese basiert auf 73 %

⁷⁹⁸ Der Begriff „ceteris paribus“ bedeutet in etwa „bei gleichen sonstigen Umständen“. In diesem Kontext ist konkret gemeint, dass die Schlüsselzuweisungen der vier großen kreisangehörigen Städte in diesem Falle steigen würden, wenn deren Teilschlüsselmasse gleichbleiben würde.

der tatsächlichen Einwohnerzahl des Landkreises zuzüglich 27 % von dessen in Einwohnerzahlen umgerechneten Fläche in Quadratkilometern.⁷⁹⁹ Folglich wird flächenmäßig sehr großen Landkreisen (z. B. Landkreis Mecklenburgische Seenplatte) eine im Vergleich zur tatsächlichen Bevölkerung höhere fiktive Einwohnerzahl angerechnet, während flächenmäßig kleinere Landkreise (bspw. Landkreis Rostock) eine im Vergleich zu ihrer tatsächlichen Kreisbevölkerung kleinere nivellierte Einwohnerzahl zugestanden wird.

Die Schlüsselzuweisungen für die *Gemeindeaufgaben* der vier großen kreisangehörigen sowie zwei kreisfreien Städte werden gemäß dem Schema der Schlüsselzuweisungen für die kleinen Gemeinden verteilt. Ein Unterschied besteht allerdings bezüglich der Schlüsselzuweisungen für die *Kreisaufgaben*: Laut § 12 Abs. 2 FAG M-V erfolgt deren Aufteilung nicht nach Finanzkraft und Finanzbedarf, sondern gemäß des Verhältnisses der Einwohnerzahl beider Städte. Dies ist durchaus kritisch zu bewerten, da die Mittel ohne Anrechnung der jeweiligen Finanzkraft verteilt werden.

Die jeweils entstandenen Lücken zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf werden in jeder Teilschlüsselmasse mit einer Ausgleichsquote von 60 % geschlossen. Zusätzlich gibt der Landesgesetzgeber gemäß § 11 Abs. 3 FAG M-V vor, einen bestimmten prozentualen Anteil der Schlüsselzuweisungen ausschließlich für investive Zwecke zu verwenden. Für die kreisangehörigen Gemeinden inklusive der vier großen kreisangehörigen Städte liegt dieser Anteil grundsätzlich bei 8,7 %, während der Prozentsatz bei den kreisfreien Städten 8,2 % und den Landkreisen 7,0 % beträgt.

Sofern eine Kommune eine Finanzkraft aufweist, die höher ist als deren Finanzbedarf, dann ist unter gegebenen Voraussetzungen eine Finanzausgleichsumlage zu entrichten. Im Finanzausgleichssystem Mecklenburg-Vorpommerns ist dies der Fall, wenn die Steuerkraftmesszahl einer Kommune deren Ausgangsmesszahl um mindestens 115 % übersteigt. Die Höhe der Finanzausgleichsumlage wird berechnet, indem die Lücke zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf mit der sog. Abschöpfungsquote i. H. v. 30 % multipliziert wird. Die Summe der Finanzausgleichsumlage wird in Höhe des gewogenen Kreisumlagesatzes des vorvergangenen Jahres den Landkreisen zugewiesen. Der übrige Betrag wird nach § 8 Abs. 2 FAG M-V in die Finanzausgleichsmasse des Folgejahres verschoben.

3.2 VORWEGABZÜGE IM FAG M-V

3.2.1 GENESE DER VORWEGABZÜGE

Die Gesamtschlüsselmasse, die den Kommunen im Wege von Zuweisungen über den Kommunalen Finanzausgleich zugeleitet wird, ergibt sich aus der Finanzausgleichsmasse abzüglich zahlreicher Vorwegabzüge gemäß §§ 15 bis 22 FAG M-V. Diese haben sich in Zahl und Umfang seit dem ersten Finanzausgleichsgesetz für Mecklenburg-Vorpommern vom 15. April 1991 stetig ausdifferenziert. So beläuft sich im Jahr 2016 die Summe der Vorwegabzüge auf 443,3 Mio. Euro bei einer Finanzausgleichsmasse von insgesamt rd. 1,19 Mrd. Euro.

Das **erste Finanzausgleichsgesetz für Mecklenburg-Vorpommern (FAG M-V) vom 15. April 1991**⁸⁰⁰ sah dabei lediglich Vorwegabzüge für Fehlbetragszuweisungen (§ 9 FAG M-V) und Sonderbedarfszuweisungen (§ 10 FAG M-V) vor. Bei einem Gesamtvolumen von 1,44 Mrd. DM aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ zzgl. 29 Mio. DM (geschätzte Steuereinnahmen) sollten 300 Mio. DM für Fehlbetrags- und Sonderbedarfszuweisungen bereitgestellt werden.⁸⁰¹ Obschon der lediglich 16 Seiten starke Gesetzentwurf auch die besondere Situation kurz nach der Wiedervereinigung widerspiegelt, so folgt doch das Desiderat der Vorwegabzüge der Intention ähnlicher Instrumente heute. Im Richtlinienwege sollte der Innenminister (ggf. unter Einbeziehung des jeweiligen Fachministers) ermächtigt werden, Zuweisungen zum Ausgleich von Fehlbeträgen (soweit diese nicht von den Landkreisen zu decken waren) sowie

⁷⁹⁹ Dieser Flächenansatz wird mit der Gesamteinwohnerzahl aller Landkreise multipliziert und anschließend durch deren Gesamtfläche geteilt.

⁸⁰⁰ GVBl. M-V, Nr. 8, (1991), S. 118ff.

⁸⁰¹ Vgl. LT-Drs. 01/112.

von Sonderbedarfen (insbesondere im investiven Bereich) gewähren können. Bei Zuweisungen über 500.000 DM sollten zudem die Kommunalen Landesverbände angehört werden. Der Vorwegabzug gemäß § 9 FAG M-V wurde insbesondere mit der nicht prognostizierbaren Einnahmesituation begründet, die wiederum das Aufkommen von Fehlbeträgen wahrscheinlich machte. Die Sonderbedarfszuweisungen gemäß § 10 FAG M-V sollten wiederum Gemeinden, Landkreisen, kreisfreien Städten, Verwaltungsgemeinschaften und Zweckverbänden zufließen, die sich in einer außergewöhnlichen Lage befinden oder besondere Aufgaben zu erfüllen haben. Zu letzteren zählten bereits Aufgaben, die für Einwohner der Umlandgemeinden wahrgenommen wurden. Insofern ist hier auch ein Ausgleich für zentralörtliche Funktionen angelegt. Während der Gesetzesentwurf noch von „außergewöhnlichen Vorhaben“ spricht,⁸⁰² wurde im Zuge der parlamentarischen Beratungen ein investiver Bezug, „insbesondere in strukturschwachen Kreisen“ hinzugefügt.⁸⁰³ Auch die letztlich gesetzlich verankerte Aufteilung von 100 Mio. DM auf den Vorwegabzug § 9 FAG M-V und 200 Mio. DM auf den Vorwegabzug § 10 FAG M-V ergab sich aus dem parlamentarischen Verfahren, wobei hier auch festgelegt wurde, dass etwaige Mehrzuweisungen aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ zu je 50 % der Schlüsselmasse und den Vorwegabzügen zufließen sollten. Auch wurde neben dem Einwohner als Hauptbedarfsträger (mangels anderer Bemessungsgrundlagen) im Finanzausschuss des Landtages die stärkere Staffelung zur Sicherung der Finanzierung der Wahrnehmung von Aufgaben für Einwohner der Umlandgemeinden durch die Städte erwogen. Letztlich fand die Einwohnerveredelung keine Aufnahme in das Gesetz, das Modell „dürfe erst bei austarierten Strukturen frühestens mittelfristig sinnvoll sein.“⁸⁰⁴

Im Zuge der **Neufassung des Finanzausgleichsgesetzes vom 1. Juni 1993**⁸⁰⁵ und der Konsolidierung des Landes Mecklenburg-Vorpommern nach seiner Wiedererrichtung wurde auch das Finanzausgleichsgesetz angepasst. Dabei sollte grundsätzlich das gewählte System fortgeschrieben werden und dessen Transparenz erhalten bleiben.⁸⁰⁶ Zugleich erfordere die „zunehmende Differenzierung der kommunalen Aufgabenstellungen“ auch die weitere Ausdifferenzierung des Instrumentariums des FAG. Die bisherige Praxis von lediglich zwei Tatbeständen für Vorwegabzüge sollte stärker an der aufgabenbezogenen Zweckbindung differenziert werden. Im Zuge dessen wurden der Vorwegabzug für Fehlbetragszuweisungen nach § 9 FAG M-V deutlich auf 20 Mio. DM sowie der Vorwegabzug für Sonderbedarfszuweisungen (§ 10 FAG M-V) auf 30 Mio. DM reduziert. Zudem wurden von Fehlbetragszuweisungen begünstigte Kommunen zur Wahrung der Eigenverantwortlichkeit zur Aufstellung von Haushaltssicherungskonzepten verpflichtet, während auch die neugeschaffenen Ämter nunmehr ebenfalls Sonderbedarfszuweisungen erhalten konnten. Diese sollten weiterhin im Wesentlichen investive Tatbestände kurzfristig unterstützen können und auch der Kofinanzierung von Landesprogrammen dienen.

Die weiter ausdifferenzierten Vorwegabzüge sollten besondere Bedarfssituationen erfassen und innerhalb des Zuweisungssystems einen Ausgleich besonderer Belastungen gewährleisten. Dabei sollten die neu geschaffenen Tatbestände

- Zuweisungen für die Träger der Schülerbeförderung in den Landkreisen nach § 10 a FAG M-V (20 Mio. DM für Landkreise in Höhe der nicht gedeckten Beförderungskosten),
- Zuweisungen für die Träger des öffentlichen Personennahverkehrs nach § 10 b FAG M-V (30 Mio. DM, Landkreise und kreisfreie Städte),
- Zuweisungen für die Träger von Theatern und Orchestern nach § 10 c FAG M-V (20 Mio. DM, Zuweisungen nach Bedarf und Bedeutung der Einrichtung, maximal bis zur Höhe der nicht gedeckten Kosten),
- Zuweisungen für die Wahrnehmung gesetzlich übertragener Aufgaben nach § 10 d FAG M-V (30 Mio. DM, Aufgaben unterer staatlicher Verwaltungsbehörden als z.B. Veterinär- und Gesundheitswesen, Bauaufsicht und Landschaftspflege) sowie

⁸⁰² Ebenda, S. 15.

⁸⁰³ Vgl. LT-Drs. 01/259.

⁸⁰⁴ Ebenda, S. 5.

⁸⁰⁵ GVBl. M-V, Nr. 16, S. 618ff.

⁸⁰⁶ Vgl. LT-Drs. 1/2556, S. 13.

- Zuweisungen für übergemeindliche Aufgaben nach § 10 e FAG M-V (90 Mio. DM, Zentrale Orte nach Landesraumordnungsprogramm, hilfsweise nach den Festlegungen der regionalen Planungsverbände)

spezifische Bedarfe im Wege eines „kommunalen Sonderlastenausgleichs“ nivellieren (ohne dabei die Fachförderung der Landesregierung zu tangieren). Zur besonderen Berücksichtigung des Investitionsbedarfs der Kommunen wurde zudem mit § 16 FAG M-V der Kommunale Aufbaufonds Mecklenburg-Vorpommern eingeführt, dem 50 Mio. DM ebenfalls per Vorwegabzug zufließen sollten. Auch wenn die differenzierten Vorwegabzüge hinsichtlich des Volumens etwa der vorherigen Regelung entsprachen, so bildete sich bereits hier die Systematik der bis heute bestehenden Vorwegabzüge für (vermutete) Sonderbedarfe bei den Kommunen ab. Die Einbeziehung der unterschiedlichen Steuerkraft der Kommunen bei der Bemessung der Finanzzuweisungen sei zwar erwogen, letztlich aufgrund von statistischen Unsicherheiten, der besonderen Situation der im Aufbau befindlichen (Kommunal-)Verwaltungen sowie der seinerzeit als sehr heterogen wahrgenommenen wirtschaftlichen Entwicklung verworfen worden.⁸⁰⁷ Zugleich stand insbesondere im parlamentarischen Raum die bessere Ausstattung der kreisfreien Städte in Rede.⁸⁰⁸ Dies sollte im Wege der Entwicklung eines zentralörtlichen Systems erreicht werden. Die alleinige Steuerung über Fehlbetrags- und Sonderbedarfszuweisungen werde dem benötigten Grad an Differenzierung nicht mehr gerecht und sei mithin ungeeignet. Die Vorwegabzüge sollten sich dem folgend auf die „Kostenfolgen besonderer Versorgungsfunktionen“ beziehen sowie allgemeine Kosten der Versorgungsfunktionen aus dem zentralörtlichen System berücksichtigen. Diese Art des Ausgleichs wurde demnach ausdrücklich einer pauschalen Einwohnerveredelung vorgezogen. „Die Einwohnerveredelung würde losgelöst von besonderen Kostenfolgen und ohne Berücksichtigung der Wirtschaftskraft insbesondere der Ober- und Mittelzentren zu einer sachlich nicht begründbaren Finanzverschiebung zugunsten der großen Städte führen.“⁸⁰⁹ Insofern besteht ein gewisser Widerspruch zum sonst fortgeführten Einwohnerbezug als bedarfsbegründenden Ansatz. Die Sonderbedarfszuweisungen gemäß § 10 FAG M-V sollten explizit den „Handlungsspielraum des Landes bei einer nicht möglichen, aber erforderlichen kommunalen Komplementärfinanzierung im investiven Bereich“ gewährleisten. Neben der Städtebauförderung und Wasser- sowie Abwassermaßnahmen werden explizit „Besonderheiten im Zusammenhang mit der Einführung der Amtsverwaltungen“ sowie „Kommunen in besonders strukturschwachen Teilen des Landes“ benannt.⁸¹⁰ Auf Beschluss des Innenausschusses wurde zudem das Volumen des Vorwegabzugs für Zuweisungen für übergemeindliche Aufgaben nach § 10 e FAG M-V von 90 Mio. DM auf 160 Mio. DM deutlich ausgeweitet, während die Zuweisungen zum Kommunalen Aufbaufonds Mecklenburg-Vorpommern auf 30 Mio. DM gemindert wurden. Das zentralörtliche System wurde so noch zusätzlich in seiner Bedeutung (auch gegenüber dem Schlüsselzuweisungssystem) gestärkt. In der Folge verringerten die pauschalen Zuweisungen für überörtliche Funktionen dem Status nach die Ausgleichswirkung des Systems. Gegenüber dem bisherigen FAG M-V waren die getroffenen Regelungen weniger steuerungsanfällig und insofern systematischer und nachvollziehbarer. Zugleich erhöhte sich die Komplexität des Systems erheblich.

Mit dem **Zweiten Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes vom 12. Juli 1995**⁸¹¹ sollte zunächst der Wegfall des Fonds „Deutsche Einheit“ und die Integration der Neuen Länder in den Länderfinanzausgleich auch im Kommunalen Finanzausgleich abgebildet werden. Zugleich waren im Zuge der Verlagerung von Aufgaben des Landes auf die kommunale Ebene in Folge einer Kreis- und Funktionalreform auch die bestehenden Vorwegabzüge der Höhe nach anzupassen und neue Vorwegabzüge einzuführen.⁸¹² Mittels der Erhöhung des Vorwegabzugs für Zuweisungen für die Wahrnehmung gesetzlich übertragener Aufgaben nach § 10 d FAG M-V auf 70 Mio. DM sollten die Kosten der Aufgabenübertragung im Zuge der Funktionalreform – insbesondere im Bereich des Katasterwesens – abgegolten

⁸⁰⁷ Vgl. ebenda, S. 15.

⁸⁰⁸ Vgl. LT-Drs. 1/2937.

⁸⁰⁹ Ebenda, S. 2.

⁸¹⁰ Ebenda.

⁸¹¹ GVBl. M-V., Nr. 12, (1995), S. 294ff.

⁸¹² Vgl. LT-Drs. 2/246.

werden.⁸¹³ Infolge der Koalitionsverhandlungen wurde zudem die Erhöhung des Vorwegabzuges für Zuweisungen für übergemeindliche Aufgaben nach § 10 e FAG M-V ebenfalls um 40 Mio. DM zur Stärkung der „besonderen Bedeutung der zentralen Orte für die Entwicklung des Umlandes“ festgesetzt. Die für Fehlbetragszuweisungen zur Verfügung stehenden Mittel sollten leicht auf 15 Mio. DM verringert werden, um Fehlanreize zu vermeiden und den „Konsolidierungsdruck auf defizitäre kommunale Haushalte [zu] erhöhen“. Diese sollten nur „in unabwendbaren Haushaltssituationen, beschränkt auf die notwendige finanzielle Mindestausstattung, gewährt werden, um die Funktionsfähigkeit der Kommune zu erhalten.“ Zugleich folge dies der Intention der Kommunalen Landesverbände nach Rückführung bzw. Auflösung dieses Vorwegabzuges zu Gunsten der allgemeinen Schlüsselmasse. Zugleich wurden abermals zwei neue Tatbestände als Vorwegabzüge aufgenommen:

- 7 Mio. DM für Zuweisungen für Anpassungshilfen nach § 7 b FAG M-V (Anpassungen im Zuge des Landkreisneuordnungsgesetzes) sowie
- 20 Mio. DM für Zuweisungen für Straßenbaulasträger von Bundes-, Landes- und Kreisstraßen nach § 10 f FAG M-V.

Neben dieser weiteren Ausdifferenzierung des Instrumentariums, insbesondere in Bezug auf die Vorwegabzüge, wurden die Zuweisungen deutlich stärker pauschaliert und regelgebunden, um den Berechnungs- und Kontrollaufwand zu senken und die Zuweisungserwartungen zu verstetigen. So wurden Zuweisungen für den ÖPNV (§ 10 b FAG M-V) nunmehr jeweils zur Hälfte auf Grundlage der Einwohnerzahl der Träger und der genehmigten Fahrplankilometer gewährt. Zugleich wurden die Zuweisungen nach

- § 10 c FAG M-V (Theater und Orchester, stärkere Fokussierung auf die „überörtliche Bedeutung“),
- § 10 d FAG M-V (Zuweisungen für das Katasterwesen nach Einwohnerzahl, Grundstückszahl und Gebietsgröße der Gebietskörperschaften) und
- § 10 e FAG M-V stärker als Fest- bzw. Mindestbeträge fixiert. Dies sollte insbesondere den Abrechnungs- und Prüfaufwand senken.

Obschon wurde im parlamentarischen Raum sowohl seitens des Landtages als auch durch die Kommunalen Landesverbände (im Wege der Anhörung im Innenausschuss des Landtages) eine Ausuferung der Vorwegabzüge kritisch betrachtet, da diese zur Schwächung der kommunalen Selbstverwaltung beitrage. Vielmehr seien aus Sicht der Landesverbände das Volumen der Fehlbedarfszuweisungen noch stärker abzusenken und der Kommunale Finanzausgleich insgesamt aufzustocken. Sonderbedarfe sollten zudem durch zusätzliche Mittel des Landes ausgeglichen werden. Uneinheitlich fiel hingegen die Bewertung der Stärkung der Zentralörtlichkeit sowie der Pauschalierung aus. Während der Städte- und Gemeindetag dies grundsätzlich begrüßte, lehnte der Landkreistag diese Entwicklungstendenzen hin zu einer befürchteten Bevorzugung der kreisfreien Städte ab. Für das abermals deutlich erhöhte Volumen der Vorwegabzüge hatten diese Einwände allerdings keine faktischen Auswirkungen.⁸¹⁴

Im Zuge des **Dritten Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes vom 19. November 1996**⁸¹⁵ wurde erstmalig ein steuerkraftbezogenes Modell (anstelle eines allein einwohnerbezogenen Verteilungsmaßstabes) eingeführt. Im Zuge dessen wurden zudem eigenständige Teilschlüsselmassen (Landkreise, kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden) gebildet, um die Verlagerung von Finanzkraft von den kreisfreien Städten in den kreisangehörigen Raum zu vermeiden.⁸¹⁶ Zugleich wurden die Vorwegabzüge für die Träger der Schülerbeförderung und für die Träger des öffentlichen Personenverkehrs moderat angehoben. Für die Verteilung der Zuweisungen für den ÖPNV sollten die genehmigten Fahrplankilometer zu zwei Dritteln, die Zahl der Einwohner der Gebietskörperschaft zu einem Drittel in die Berechnung einfließen. Im Zuge von Umschichtungen im Landeshaushalt sollten zudem die Zuweisungen für die Träger von Theatern und Orchestern nach § 10 c FAG M-V auf

⁸¹³ Ebenda, S. 11.

⁸¹⁴ Vgl. LT-Drs. 2/516.

⁸¹⁵ GVBl. M-V, Nr. 19, (1996), S. 616ff.

⁸¹⁶ Vgl. LT-DRS. 2/1824.

70 Mio. DM angehoben werden. Mit den Vorwegabzügen (insgesamt) sei zwar stets lediglich eine An-teilsfinanzierung gewollt, zugleich sei aber die Werthaltigkeit der Vorwegabzüge sicherzustellen. Geldwertverluste und Kostensteigerungen seien insofern ebenfalls abzubilden. Überdies diene die Verlagerung der Haushaltsmittel des Landes für Theater und Orchester in das FAG der Verstetigung der Förderung, der Verbesserung der Planungssicherheit sowie der Verwaltungsvereinfachung. Die Sonderbedarfszuweisungen gem. § 10 FAG M-V sollten explizit auch für die Unterstützung von interkommunalen Fusionen herangezogen werden können.

Ein weiterer, zusätzlicher Vorwegabzug trat zudem für Zuweisungen für die Träger der Sozialhilfe i. H. v. 60 Mio. DM hinzu (§ 10 g FAG M-V). Diese Mittel sollen aufwandsbezogen nach Daten des Statistisches Amts verteilt werden. Überdies wurde die Abgeltung gesetzlich übertragener Aufgaben und der Aufgabe der unteren staatlichen Verwaltungsbehörden neu geregelt und der Vorwegabzug nach § 10 d FAG M-V auf 370 Mio. DM deutlich angehoben. Auch hier sollten die Zuweisungen unter Berücksichtigung der notwendigen Personal- und Sachkosten stärker aufgaben- und bedarfsgerecht verteilt werden (80 Mio. DM amtsfreie kreisangehörige Gemeinden und Ämter, 125 Mio. DM kreisfreien Städte, 135 Mio. DM Landkreise, 30 Mio. DM Träger von Katasterämtern nach dem bisherigen Verteilungsmodus).

Die Zuweisungen nach § 10 c FAG M-V wurden zudem mit einem einheitlichen Grundbetrag für Oberzentren, ggf. zzgl. Aufstockungsbeträgen für die Einwohnerzahl im Verflechtungsbereich, ausgestattet sowie die Anrechnungsquoten angepasst. Insgesamt hatten die Vorwegabzüge, die auch im parlamentarischen Verfahren unverändert blieben,⁸¹⁷ damit qualitativ wie quantitativ einen neuen Höchststand erreicht, der bis zum **Vierten Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes vom 10. Dezember 1999**⁸¹⁸ keine Änderung erfahren sollte. Neben der Verstetigung der Finanzausgleichsmasse führte das Gesetz zur geringfügigen Absenkung und zur Umschichtung zwischen der Dotierung einiger Vorwegabzüge. Mit der Absenkung der Vorwegabzüge für Fehlbetragszuweisungen von 15 Mio. DM auf 10 Mio. DM, für Sonderbedarfszuweisungen von 30 Mio. DM auf 25 Mio. DM sowie der Zuweisungen für den Kommunalen Aufbaufonds Mecklenburg-Vorpommern von 30 Mio. DM auf 25 Mio. DM sollten die Erhöhungen für die Vorwegabzüge für Zuweisungen für die Träger des öffentlichen Personennahverkehrs (von 33 Mio. DM auf 40 Mio. DM) und Zuweisungen für die Träger der örtlichen Sozialhilfe (von 60 Mio. DM auf 80 Mio. DM) teilweise gegenfinanziert werden. Die Förderung von freiwilligen Fusionen von kreisangehörigen Gemeinden und Ämtern sollte weiter (zunächst bis 2004) mit Sonderbedarfszuweisungen unterstützt werden können. Die Erhöhung der ÖPNV-Zuweisungen sollte der ergänzten Gewichtung dieses Ansatzes um die spezifische Kostenstruktur des eingesetzten Verkehrsmittels Rechnung tragen, während die Träger der örtlichen Sozialhilfe im Zuge von Kostensteigerungen entlastet werden sollten.⁸¹⁹ Die zeitlich befristeten Vorwegabzüge für Anpassungshilfen im Zuge der Kreis- und Funktionsreform liefen fristgemäß aus. Trotz einer gewissen Konsolidierung der Vorwegabzüge betrug das Gesamtvolumen der Vorwegabzüge 862 Mio. DM und damit bereits rd. 35,6 % der Finanzausgleichsmasse. Auch die Verteilung der Mittel wurde z. T. an weitere Kriterien geknüpft (wie bereits im Bereich des Katasterwesens oder der zentralen Orte). Dies mag zu intendierten Verteilungswirkungen geführt haben. Zugleich wurde aber die Transparenz des Systems weiter eingeschränkt. Zudem standen weniger als zwei Drittel der Mittel im FAG für die steuerkraftbezogene Verteilung im Schlüsselzuweisungssystem zur Verfügung.

Der sich bereits um die Jahrtausendwende abzeichnende erhöhte Detaillierungsgrad zur Bestimmung der Verteilung der einzelnen Vorwegabzüge sollte sich auch im Zuge des **Fünften Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes vom 04. März 2004** manifestieren.⁸²⁰ Neben der Einführung einer grundsätzlichen investiven Bindung in Höhe von 5 % der Schlüsselzuweisungen sowie der Aufstockung des investiven Anteils an den Zuweisungen für übergemeindliche Aufgaben sollten auch die Verteilungsschlüssel für die Zuweisungen in den Bereichen Schülerbeförderung und „Örtliche Träger

⁸¹⁷ Vgl. LT-Drs. 2/2027.

⁸¹⁸ GVBl. M-V, Nr. 22, (1999), S. 633ff.

⁸¹⁹ Vgl. LT-Drs. 3/666.

⁸²⁰ GVBl. M-V, Nr. 4, (2004), S. 96ff.

der Sozialhilfe“ sachgerechter ausgestaltet werden.⁸²¹ Die Mittel für die Schülerbeförderung sollten zu je einem Drittel gemäß des Anteils der für das vergangene Haushaltsjahr nachgewiesenen Fahrtkosten, der gemeldeten Einwohner zwischen 6 und 17 Jahren sowie der im umgekehrten Verhältnis gewichteten Einwohnerdichte des Landkreises verteilt werden. Die Zuweisungen für die örtlichen Träger der Sozialhilfe sollten ebenfalls unter Berücksichtigung dreier Parameter verteilt werden; nach dem Anteil der eigenen Aufwendungen des kommunalen Trägers im Vergleich zu den Gesamtaufwendungen; nach der Zahl der Sozialhilfeempfänger im Vergleich zur Gesamtzahl des Landes sowie gemäß dem landesweiten Durchschnitt der Sozialhilfeausgaben pro Einwohner multipliziert mit der Zahl der Einwohner der Gebietskörperschaft. Damit sollte „einerseits die überproportionale zahlenmäßige ‚Belastung‘ insbesondere der kreisfreien Städte mit Hilfebedürftigen berücksichtigt und andererseits ein Anreiz zu mehr Kostenbewusstsein bei den Trägern der Sozialhilfe geschaffen“ werden.⁸²² Im Zuge des parlamentarischen Verfahrens wurde insbesondere seitens der Kommunalen Landesverbände eine verbesserte Ausstattung des FAG allgemein, insbesondere aber der Zuweisungen für die Schülerbeförderung und an die örtlichen Träger der Sozialhilfe, hilfsweise die Aufstockung der entsprechenden Vorwegabzüge gefordert.⁸²³ Zugleich wurde ein entstehendes Missverhältnis zwischen Schlüsselzuweisungen und Vorwegabzügen befürchtet sowie kritisiert, dass zur Abschaffung des komplexen Schülerlastenausgleichs nicht etwa die Einführung eines neuen Vorwegabzugs für Zuweisungen für Schülerlasten erwogen worden war. Zudem sei die Verteilungsregelung zu § 10 e FAG M-V (überörtliche Aufgaben) nicht korrekt. Diese habe „unterschiedliche Entwicklungen bei der Steuerkraft, der Einwohnerentwicklung und der Finanzkraft (...) in keiner Weise berücksichtigt.“⁸²⁴ Dies weist darauf hin, dass auch stärker ausdifferenzierte Verteilungsmechanismen für die Zuweisungen aus den Vorwegabzügen nicht unbedingt zu akzeptierten und damit tragfähigen Ausgleichswirkungen führen müssen. Zugleich blieb die Debatte zur Rückführung der Vorwegabzüge im Deklaratorischen.

Das **Sechste Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes vom 30. Dezember 2005**⁸²⁵ sollte an diesem Umstand nichts Wesentliches ändern. Zwar führte es zu einer leichten Absenkung des Vorwegabzuges für die Träger des öffentlichen Personennahverkehrs und in Folge der Euro-Umstellung zu einer moderaten Glättung der übrigen Vorwegabzüge nach unten, der Umfang der Vorwegabzüge änderte sich im Wesentlichen aber nicht. Zwar konstatiert die Landesregierung, dass es „im Interesse der Mehrzahl der kreisangehörigen Gemeinden [sei], das Verhältnis von Vorwegabzügen zur allgemeinen Schlüsselmasse so gering wie möglich zu halten. Mit der Ausdifferenzierung des Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern und der damit einhergehenden Berücksichtigung von diversen Sonderlasten [sei] der Anteil der Vorwegabzüge an den Finanzausgleichsleistungen von 38,9 [%] 2002 bereits auf 40,9 [%] im Jahre 2005 gestiegen.“⁸²⁶ Zugleich leitet sich daraus kein wesentlicher Impuls zur Konsolidierung der Vorwegabzüge insgesamt ab. Vielmehr folgt aus dem Gesetz die Erhöhung der zuvor abgesenkten Vorwegabzüge für Fehlbetrags- und Sonderbedarfzuweisungen sowie die Einführung von Konsolidierungshilfen für Kommunen in besonders problematischer Haushaltslage und die Anpassung des FAG (zentralörtliches System) an die veränderten Kategorien der Gebietskörperschaften im Zuge des novellierten Landesraumentwicklungsprogramms (unter Gewährung einer Übergangsfinanzierung). Zudem wurden die Vorwegabzüge für Zuweisungen an die örtlichen Träger der Sozialhilfe sowie für den Vorwegabzug für Infrastrukturinvestitionen nach Einführung des Zweiten Sozialgesetzbuches, respektive entsprechend den Maßgaben des Landesverfassungsurteils vom 18. Dezember 2003 angepasst. Auch wenn der Gesetzentwurf letztlich unverändert verabschiedet wurde, wurden jedoch im parlamentarischen Verfahren⁸²⁷ deutliche Zweifel laut, ob Art und Umfang der Vorwegabzüge insgesamt sowie deren teilweise vorgesehene Absenkung sachgerecht seien. Auch die Be-

⁸²¹ Vgl. LT-Drs. 4/704.

⁸²² Ebenda, S. 15.

⁸²³ Vgl. Ina-APr04-019, LT-Drs. 4/1038.

⁸²⁴ Vgl. Ina-APr04-019, S. 9.

⁸²⁵ GVBl. M-V, Nr. 19, (2005), S. 635ff.

⁸²⁶ Vgl. LT-Drs. 4/1824, S. 13.

⁸²⁷ Vgl. Protokoll Nr. 70, Kurzprotokoll der 70. Sitzung des Innenausschusses, 26.10.2005.

rechnungsgrundlagen der Vorwegabzüge für die Schülerbeförderung und den ÖPNV wurden angezweifelt sowie deren Zusammenlegung und Neuberechnung angeregt. Im Zuge dessen wurde auch die Verabschiedung einer Entschließung vorgesehen, die den Innenminister beauftragt, „Untersuchungen und Berechnungen zur Neustrukturierung des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern so rechtzeitig zu beginnen, dass 2007 ein entsprechender Gesetzentwurf vom Landtag verabschiedet werden kann.“⁸²⁸ Auch wenn das Desiderat der Novellierung eines sogenannten Zwei-Quellen-Modells nicht zwangsläufig die Konsolidierung der Vorwegabzüge bedeuten musste, zeigt die Entschließung doch eine gewisse Unzufriedenheit mit den Verteilungswirkungen und dem hohen Maß an Komplexität des bestehenden Systems auf.

Im Zuge des Gesetzes zur **Neugestaltung des Finanzausgleichs vom 18.11.2009**⁸²⁹ wurde die grundsätzliche Systematik des FAG überarbeitet und eine konsistente Umsetzung des FAG im Kontext der Einführung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes angestrebt. Damit ging auch die Neubestimmung der Verteilung der Teilschlüsselmassen zwischen Landkreisen, kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden einher. Neben einer Erhöhung des Anteils der für investive Zwecke zu verwendenden Schlüsselzuweisungen und der Absenkung des Steuerkraftausgleichs für die Berechnung der Schlüsselzuweisungen der kreisfreien Städte, der kreisangehörigen Gemeinden und der Landkreise auf 60 % sollte auch die Abgeltung der auf die Kommunen übertragenen Aufgaben erhöht werden, während gleichzeitig die Stärkung der Zentralen Orte durch eine Erhöhung der Dotierung des Vorwegabzugs für übergemeindliche Aufgaben bei paralleler, angemessener Reduzierung der Festbeträge und Anpassung der Anteile für die Nah-, Mittel- und Oberbereiche erreicht werden sollte. Zudem sollte die Auflösung der bisherigen Vorwegabzüge für die Straßenbaulastträger, für Infrastrukturinvestitionen sowie für die örtlichen Träger der Sozialhilfe und die Träger der Aufgaben nach dem Unterhaltsvorschussgesetz entsprechend der Aufgabenträgerschaft zugunsten der jeweiligen Teilschlüsselmassen erreicht werden. Weiterhin wurde vorgeschlagen, die Haushaltsansätze für Sonderbedarfszuweisungen und den Kommunalen Aufbaufonds zu reduzieren und damit zu guter Letzt das Schlüsselzuweisungssystem zu stärken. Eine Komplexitätsreduzierung hatte zudem die Zusammenführung der bisherigen Fehlbedarfs- und Konsolidierungshilfen zu ergänzenden Hilfen zur Erlangung des langfristigen Haushaltsausgleichs sowie die Möglichkeit der Bildung eines Kommunalen Haushaltskonsolidierungsfonds in Mecklenburg-Vorpommern zum Ziel.⁸³⁰ Im Zuge dessen wurden auch die Vorwegabzüge ihrem Wesen nach neu geordnet:

- § 14 FAG M-V: Zuweisungen für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde sowie
- § 15 FAG M-V: Verteilung des Ausgleichs für übertragene Aufgaben
- § 16 FAG M-V: Zuweisungen für übergemeindliche Aufgaben
- § 17 FAG M-V: Zuweisungen für die Träger der Schülerbeförderung in den Landkreisen
- § 18 FAG M-V: Zuweisungen für die Träger des öffentlichen Personennahverkehrs
- § 19 FAG M-V: Zuweisungen zu den Ausgaben für Theater und Orchester
- § 20 FAG M-V: Sonderbedarfszuweisungen
- § 21 FAG M-V: Kommunalen Aufbaufonds Mecklenburg-Vorpommern
- § 22 FAG M-V: Ergänzende Hilfen zum Erreichen des dauernden Haushaltsausgleichs, Kommunalen Haushaltskonsolidierungsfonds Mecklenburg-Vorpommern

Der neu gefasste § 10 Abs. 1 FAG M-V bestimmt zudem die Höhe der Vorwegabzüge neu. So entfallen auf

- die §§ 14 und 15 FAG M-V (jeweils neue Fassung) Zuweisungen i. H. v. 207 Mio. Euro,
- gemäß § 16 FAG M-V Zuweisungen i. H. v. 137,3 Mio. Euro,
- gemäß § 17 FAG M-V 11 Mio. Euro,
- gemäß § 18 FAG M-V 18 Mio. Euro,

⁸²⁸ Vgl. LT-Drs. 4/1974.

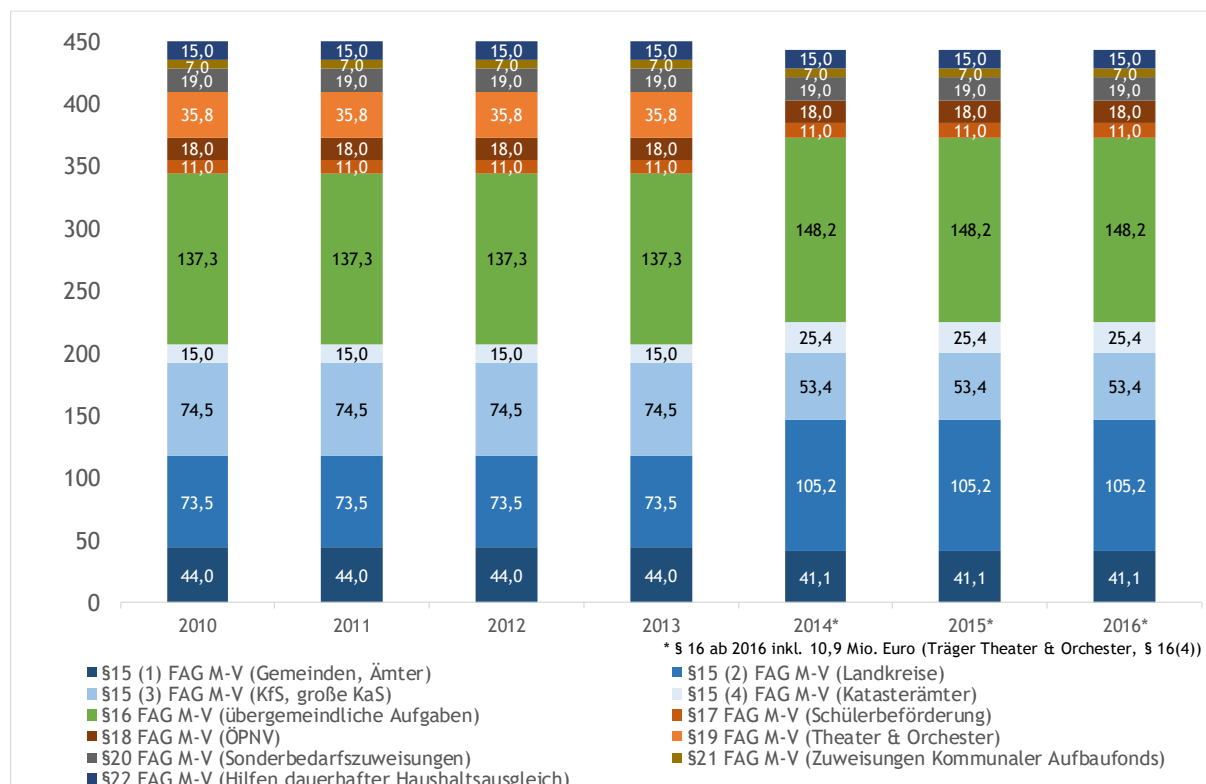
⁸²⁹ GVBl. M-V, Nr. 17, (2009), S. 606ff.

⁸³⁰ Vgl. LT-Drs. 5/2685 sowie LT-Drs. 5/2873.

- gemäß § 19 FAG 35,8 Mio. Euro,
- sowie auf Sonderbedarfszuweisungen (§ 20 FAG M-V) 19 Mio. Euro,
- Zuweisungen für den Kommunalen Aufbaufonds (§ 21 FAG M-V) 7 Mio. Euro
- sowie ergänzende Hilfen zum Erreichen des dauerhaften Haushaltsausgleichs (§ 22 FAG M-V) 15 Mio. Euro,

mithin Vorwegabzüge i. H. v. insgesamt 450,1 Mio. Euro. Diese neue Systematisierung hat ihrem Wesen nach bis heute Bestand. Abbildung 116 bildet die Zusammensetzung der Vorwegabzüge entsprechend ab.

Abbildung 116: Vorwegabzüge gemäß §§ 15-22 FAG M-V 2010-2016 (Auszahlungsbeträge in Mio. Euro)



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Ministerium für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern 2016.

Das **Gesetz zur Neugestaltung des Finanzausgleichs vom 04.07.2011**⁸³¹ setzt die Implikationen der kommunalen Gebietsstrukturreform in das FAG M-V um. Im Zuge dessen war die Umdotierung der Teilschlüsselmassen entsprechend der geänderten Zuordnung von Kreis- bzw. Gemeindeaufgaben der zuvor bestehenden kreisfreien Städte auf die Teilschlüsselmassen notwendig. Zudem waren die Vorwegabzüge gem. § 15 FAG M-V neu zuzurechnen. Über diese wurden die Zuweisungen für die Träger der Schülerbeförderung in den Landkreisen nach den tatsächlich entstandenen Fahrtkosten als nunmehr alleiniges Berechnungskriterium verteilt.⁸³² Trotz der strukturellen Verbesserungen im Zuge der Neuordnung des FAG M-V blieb umstritten, wie stark die neugebildeten Landkreise und die verbliebenen kreisfreien Städte von der Neuverteilung der Vorwegabzüge profitieren sollten.

Dieser Grundkonflikt, der die besonderen Bedarfe „in der Fläche“ einerseits und die Bedarfe der Zentralörtlichkeit andererseits thematisiert, besteht auch seit der jüngsten Anpassung des FAG M-V

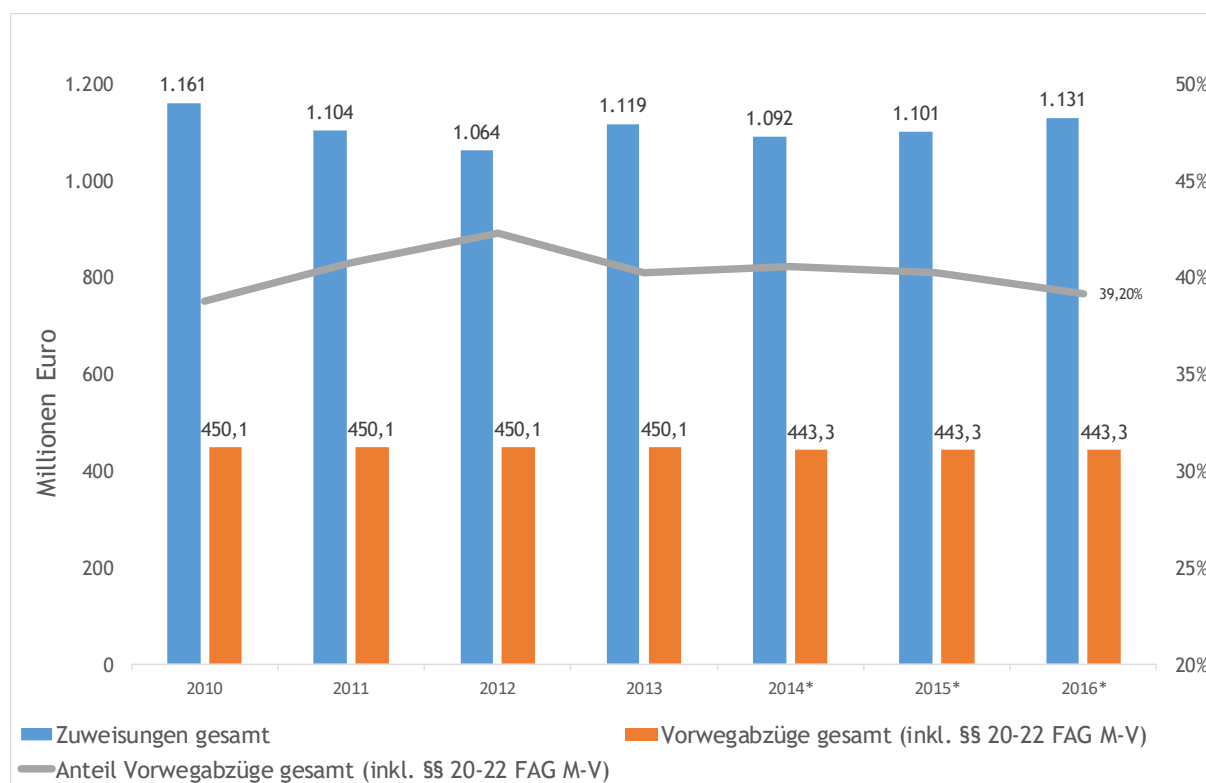
⁸³¹ GVBl. M-V, Nr. 12, (2011), S. 400ff.

⁸³² Vgl. LT-Drs. 5/4240 sowie LT-Drs. 5/4445.

im Zuge des **Ersten Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern vom 30.12.2013**⁸³³ fort. Mit diesem gingen die Überprüfung der Verteilung der Teilschlüsselmassen und die Anpassung der Verteilung der Teilschlüsselmassen an die neuen auf Basis der Zensus-Ergebnisse (2011) fortgeschriebenen Einwohnerzahlen einher. Zudem sollte die Überprüfung der Verteilung der Zuweisungen für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörden turnusgemäß erfolgen, ebenso wie die Anpassung des Vorwegabzugs für Vermessungs- und Geoinformationsbehörden einschließlich der Gutachterausschüsse. Aufgrund der angestrebten Umstrukturierungen im Theaterbereich sollte zudem eine Änderung der Theaterzuweisung ab dem Jahr 2014 umgesetzt werden. § 19 FAG M-V sollte aufgehoben, die Mittel in Höhe von 24,9 Mio. Euro über das Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur zur Finanzierung der Theater und Orchester im Land Mecklenburg-Vorpommern verteilt werden.⁸³⁴

Trotz der leichten Anpassung der Vorwegzüge mit moderaten Zu- und Abschlägen verbleibt das Gesamtvolumen mit 443,3 Mio. Euro auch im Vergleich zur Gesamtschlüsselmasse auf sehr hohem Niveau und nimmt rund 40 v. H. der Gesamtzuweisungen im Rahmen des FAG M-V ein (vgl. Abbildung 117).

Abbildung 117: Schlüsselzuweisungen im Vergleich zu den Vorwegabzügen gem. §§ 15-22 FAG M-V 2010-2016 (Auszahlungsbeträge)



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Ministerium für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern 2016.

3.2.2 ZWISCHENFAZIT

Systematisch können Vorwegabzüge im Gesamtsystem des Kommunalen Finanzausgleichs insbesondere dann sinnvoll sein, wenn die Wirkungen des Systems insgesamt (noch) nicht absehbar sind - etwa, weil die Datengrundlage/Erfahrung noch nicht besteht, besondere Einzelmaßnahmen/schwer vorhersehbare Sonderlagen auftreten oder aber spezifische Bedarfe statistisch validiert, bei einer abgrenzbaren Gruppe von Kommunen bestehen. Diese müssen dauerhaft (nicht nur einmalig und ohne zeitliche Befristung, vgl. Unterabschnitt 3.1.1.2) bestehen und finanzstatistisch ermittelbar sein. Zudem

⁸³³ GVBl. M-V, Nr. 22, (2013), S. 687ff.

⁸³⁴ Vgl. LT-Drs. 6/2210, 6/2434.

muss ein bedarfsbestimmender Verteilungsindikator formuliert werden, der sich von der einwohnerbezogenen Verteilung abhebt. Weiterhin sollte nachgewiesen werden, warum eine Verteilung der Zuweisungen, die auf einem nachgewiesenen, spezifischen Bedarf beruhen, nicht etwa auch im Wege der Einwohnerveredelung (überörtliche Aufgaben) oder aber Nebenansätzen (etwa Schul- oder Soziallasten) im Schlüsselzuweisungssystem erfolgen kann. Dieses Vorgehen hat den Vorzug, dass die Finanzkraft der betreffenden Kommunen berücksichtigt und so die Ausgleichswirkung des Gesamtsystems gestärkt wird. Dieser Steuerkraftausgleich stärkt die distributive Wirkung des Gesamtsystems und Unterstützung die flächendenkende Erbringung öffentlicher Leistungen. Zudem nähert sich die Abschaffung von Pauschbeträgen für bestimmte Funktionen Zentraler Orte stärker tatsächlich bedarfsbestimmender Faktoren an. Zunächst bleibt auch der Einwohner (Einwohner des Verflechtungsbereichs) als bedarfsbestimmendes Element erhalten. Der (besondere) Bedarf wird auf Ebene der kommunalen Einheit allerdings der kommunalen Finanzkraft gegenübergestellt. Mit der Abschaffung/Rückführung etwa der Vorwegabzüge gemäß §§ 15 und 16 FAG wird die Subsidiarität des Systems des Kommunalen Finanzausgleichs unterstrichen und eine Überkompensation / Fehlallokation von in der Tendenz knappen Finanzmitteln im KFA vermieden.

Während die Einführung von Vorwegabzügen zunächst aufgrund von fehlenden Daten- und Bemessungsgrundlagen sowie fehlender Parameter und Systeme beruhte - insbesondere jene für Fehlbetrags- und Sonderbedarfszuweisungen mit Einführung des FAG M-V - kann heute nicht mehr davon gesprochen werden, dass es an funktionsfähigen Ausgleichsmechanismen, -instrumenten und -systemen fehle. Interne Planungsinstrumente, IT-Unterstützung, mittelfristige Finanzplanung, die finanzielle Vorausschau des Landes und der Kommunen, Steuerschätzung sowie ein ausdifferenziertes FAG tragen zu einer erhöhten Planbarkeit und Verlässlichkeit in den Finanzbeziehungen des Landes und seiner Kommunen bei.

Zugleich - und dies zeigt auch das unmittelbare Absenken des diskretionären Teils der Vorwegabzüge im Zeitverlauf beim Vorliegen geeigneterer Ausgleichsparameter - bestehen Mängel an Planbarkeit, Verlässlichkeit und Systemgerechtigkeit bei nicht-regelgebundenen Ausgleichsmechanismen. Auch sind diese dazu geeignet, Fehlanreize zu setzen. Zwar kann argumentiert werden, dass besondere Haushaltsnotlagen oder Bedarfe (beispielsweise einmalig auftretende Ereignisse wie etwa Gemeindefusionen oder investive Großprojekte von besonderem Interesse) bestehen, die in ihrer Singularität auch das Eingreifen des Landes rechtfertigen. Zugleich ist fraglich, ob und inwieweit eine dauerhafte Implementierung von Vorwegabzügen für Sonderbedarfs- und Fehlbetragszuweisungen damit (auch der Höhe nach) zu rechtfertigen ist. Schließlich könnten entstehende Notlagen im Einzelfall aus Mitteln des Landes oder (bei Investitionsvorhaben) aus Fachförderprogrammen kofinanziert werden. Zugleich besteht das Desiderat eines funktionsfähigen Finanzausgleichssystems ja gerade darin, die Kommunen in der Weise bedarfsgerecht auszustatten, dass Haushaltsnotlagen systematisch vorgebeugt wird. Um mit der Möglichkeit einer Fehlbetragszuweisung keinen Fehlanreiz für expansives Ausgabenverhalten zu setzen, empfiehlt es sich daher, diesen Vorwegabzug eng zu begrenzen oder aber insgesamt abzuschaffen und die freiwerdenden Mittel dem Schlüsselzuweisungssystem zur Stärkung der Ausgleichswirkung des FAG zuzuschlagen. Dies stärkt letztlich auch den Gedanken der Subsidiarität und eine kraftvolle Kommunale Selbstverwaltung.

Historisch wechseln sich Versuche der Konsolidierung und Zusammenfassung der Vorwegabzüge mit Phasen neu geschaffener Tatbestände ab. Dabei standen die Dotierung der Vorwegabzüge auch im engen Zusammenhang mit der jeweiligen Kommunalstruktur und deren Anpassung im Zeitverlauf sowie der allgemeinen Haushaltslage des Landes und der Kommunen insgesamt sowie einzelner kommunaler Gruppen. Während die Vorwegabzüge zunächst eher einen Bezug zum Ausgleich/Fläche des Landes aufwiesen, wurden im weiteren Verlauf eher zentralörtlich orientierte Vorwegabzüge gestärkt. Weiterhin ist eine Überlagerung des Systems von Vorwegabzügen durch Elemente des Ebenen- und des Säulenmodells offensichtlich.

Im Zeitverlauf haben die Vorwegabzüge, denen eine fachliche Begründung zu Grunde liegt, sowohl qualitativ, als auch quantitativ zugenommen. Mit Ausnahme zeitlich befristeter Vorwegabzüge im Zuge von Gebiets- und Funktionalreform sind eher neue Tatbestände hinzugetreten, als dass - neben

vornehmlich deklaratorischen Bestrebungen - die Vorwegabzüge zu Gunsten der allgemeinen Schlüsselmasse zurückgeführt worden wären.

Dies mag einerseits an der fehlenden Datenbasis für die Bestimmung alternativer Modelle (beispielsweise von Nebenansätzen oder der Einführung einer Einwohnerveredelung) liegen. Weiterhin erleichtern - einmal eingeführt - Vorwegabzüge die vergleichsweise gezielte Zuweisung von Mitteln an eine bestimmte kommunale Gruppe, ohne dabei das Gesamtzuweisungssystem umgestalten zu müssen. Dies ist allerdings tatsächlich nur dann gerechtfertigt, wenn der dem jeweiligen Vorwegabzug zu Grunde liegende Bedarf spezifisch bestimmbar und zurechenbar ist. Gerade bei pauschal ausgereichten Zuweisungen aus Vorwegabzügen (überörtliche Aufgaben) bestehen daran Zweifel. Je abstrakter diese Vorwegabzüge verteilt werden, desto zielführender ist es, zum Einwohner als abstrakte bedarfsbestimmende Einheit zurückzukehren. Zugleich mindert ein regelgebundener Ausgleich im Schlüsselzuweisungssystem die Wahrscheinlichkeit von kurzfristigen diskretionären Eingriffen und erhöht so die Planbarkeit für die kommunalen Einheiten. Zugleich ermöglicht dies in Kenntnis der spezifischen Bedarfe vor Ort eine entsprechende Schwerpunktsetzung und stärkt die Kommunale Selbstverwaltung.

Auch die verschiedenen Versuche, die Verteilung der Vorwegabzüge (insbesondere Schülerverkehr, ÖPNV, aber auch Theater und Orchester) an - auch im Zeitverlauf - unterschiedlichen Kriterien festzumachen, zeigt, dass die Bestimmung valider Parameter eine entsprechend abgesicherte, mehrjährige und vergleichbare Datenbasis erfordert. Die geringe Zahl an Landkreisen und kreisfreien Städten bei gleichzeitig hoher Heterogenität der Gemeinden mindert zudem die Vergleichbarkeit sowie die Bildung von Standards, an denen sich die Zuweisungen der Höhe nach orientieren könnten.

Die zunächst entwickelten Pauschalregelungen mit diskretionären Eingriffen bei der Verteilung von Vorwegabzügen wurden in der Vergangenheit immer detaillierter ausdifferenziert. Die Tatsache, dass auch diese Mechanismen regelmäßig angepasst/erweitert worden sind, lässt vermuten, dass die Verteilungswirkungen nicht immer intendiert gewesen sind. Sofern diese statistisch nicht hinreichend abgesichert werden konnten, besteht auch eine gewisse Gefahr an unvorhergesehenen Ausschlägen oder Fehlverteilungen aufgrund der geringen Zahl der Zuweisungsempfänger. Hinzu tritt ein z. T. nicht unerheblicher Erhebungsaufwand - insbesondere dann, wenn zur Bestimmung der Verteilungsparameter nicht ohnehin auf Ergebnisse von Erhebungen der amtlichen Statistik zurückgegriffen werden kann.

Die Gutachter empfehlen daher, die bestehenden Vorwegabzüge im FAG M-V abzuschaffen oder hilfsweise möglichst umfangreich zurückzuführen. Die Mittel stehen dann zur Verteilung im Schlüsselzuweisungssystem zur Verfügung und können dort - ergänzt um die Übernahme spezifischer bedarfsbestimmender Komponenten/Einwohnerveredelung - bedarfsgerecht und finanzkraftbezogen verteilt werden. Dies reduziert die Komplexität und steigert die Transparenz des Systems. Zudem erhöht dieses Vorgehen - gepaart mit einer regelgebundenen Fortschreibung etwa mit Hilfe des GMG - die Planbarkeit, Nachvollziehbarkeit und Prognosefähigkeit auf Seiten der kommunalen Einheiten.

Tabelle 32: Empfehlungen seitens der Gutachter zum weiteren Verfahren mit den Vorwegabzügen

Aktuell bestehende Vorwegabzüge gem. FAG M-V	Vorschlag des Gutachters
§ 15 Verteilung des Ausgleichs für übertragene Aufgaben	Auflösung/möglichst umfassende Rückführung
§ 16 Zuweisungen für übergemeindliche Aufgaben	Auflösung
§ 17 Zuweisungen für die Träger der Schülerbeförderung in den Landkreisen	Auflösung
§ 18 Zuweisungen für die Träger des öffentlichen Personennahverkehrs	Auflösung
(§ 19 Zuweisungen zu den Ausgaben für Theater und Orchester)	(Auflösung/Bildung einer Fachförderung)/Re-Übertragung an Bildungsministerium bereits erfolgt
§ 20 Sonderbedarfszuweisungen	Auflösung/möglichst umfassende Rückführung
§ 21 Kommunalen Aufbaufonds Mecklenburg-Vorpommern	Auflösung/möglichst umfassende Rückführung
§ 22 Ergänzende Hilfen zum Erreichen des dauernden Haushaltsausgleichs, Kommunalen Haushaltskonsolidierungsfonds Mecklenburg-Vorpommern	Auflösung/möglichst umfassende Rückführung

Quelle: Eigene Darstellung.

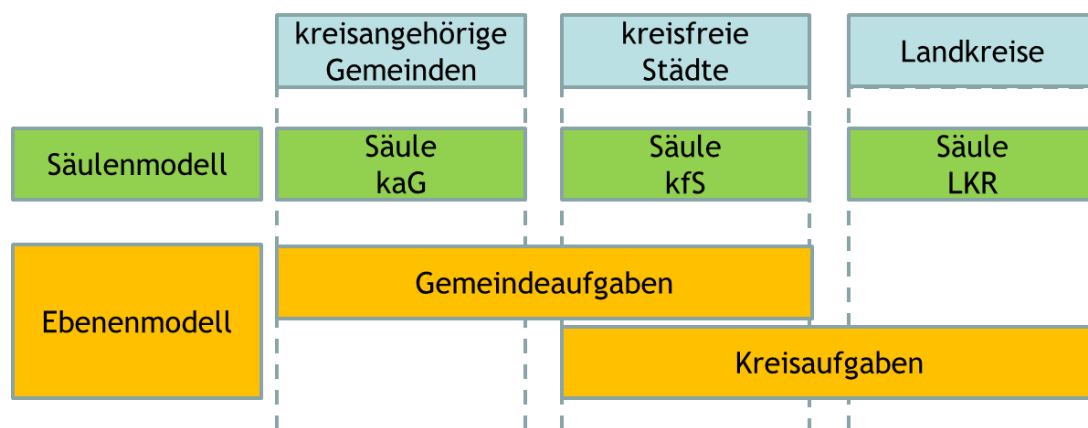
3.3 PRÜFUNG UND UMSETZUNG EINES EBENENMODELLS IM HORIZONTALEN FINANZAUSGLEICH IN MECKLENBURG-VORPOMMERN

Im Folgenden wird in Abschnitt 3.3.1 geprüft, ob bereits beim Prozess der Teilschlüsselmassenbildung Handlungsoptionen für Reformen des Kommunalen Finanzausgleichssystems in Mecklenburg-Vorpommern bestehen. Anschließend wird in Abschnitt 3.3.2 auf notwendige grundlegende Veränderungen bei der Einführung eines Ebenenmodells eingegangen. In den Abschnitten 3.4.5 bzw. 3.4.6 werden Nebenansätze für die Ebene der Gemeindeaufgaben bzw. Kreisaufgaben vorgestellt und deren Wirkungen analysiert. Abschnitt 3.4.7 bietet eine zusammenfassende Darstellung aller Nebenansätze und geht insbesondere auf unterschiedliche Varianten zur Aufteilung der Finanzausgleichsmasse ein.

3.3.1 BILDUNG DER TEILSCHLÜSSELMASSEN

Bevor die Schlüsselmasse auf die Kommunen selbst verteilt wird, werden Teilschlüsselmassen gebildet. Dies erfolgt je nach Ausgestaltung des horizontalen Finanzausgleichs von Land zu Land auf unterschiedliche Art und Weise. Im Wesentlichen werden in den Flächenländern zwei Methoden zur Bildung der Teilschlüsselmassen angewandt, die in Abbildung 118 skizziert werden.⁸³⁵

Abbildung 118: Säulen- versus Ebenenmodell



Quelle: Eigene Darstellung.

Dabei werden Säulen- und Ebenenmodelle unterschieden:

- Eine Möglichkeit stellen sog. Säulenmodelle dar, die sich streng an den Gebietskörperschaftsgruppen des Landes (i. d. R. kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte und Landkreise) orientieren.
- Im Gegensatz dazu herrscht im sog. Ebenenmodell ein starker Aufgabenbezug vor. Einerseits wird eine Ebene für die gemeindlichen Aufgaben kreiert, an denen die kreisangehörigen Gemeinden und die kreisfreien Städte teilhaben. Andererseits gibt es eine Ebene für die Kreisaufgaben, an denen die Landkreise und wiederum die kreisfreien Städte partizipieren. Dementsprechend wird der Sonderstatus der kreisfreien Städte aufgelöst: Da diese sowohl Gemeinde- als auch Kreisaufgaben erfüllen, erhalten sie auch gleichzeitig aus zwei Teilschlüsselmassen Zuweisungen.

In Abschnitt 3.3.1.1 wird anhand verschiedener Kriterien bewertet, ob das aktuelle Säulenmodell in Mecklenburg-Vorpommern gerechtfertigt ist oder stattdessen ein Ebenenmodell implementiert werden sollte. Abschnitt 3.3.1.2 beschäftigt sich im Anschluss mit der Dotierung der zwei Teilschlüsselmassen, die sich im Ebenenmodell ergeben würden.

⁸³⁵ Vgl. u. a. Schiller/Cordes (2013), S. 21-32.

3.3.1.1 ENTSCHEIDUNGSKRITERIEN ZUR WAHL ZWISCHEN SÄULEN- UND EBENENMODELL ⁸³⁶

Es existieren insgesamt fünf Entscheidungskriterien, die die Entscheidung zwischen einem Säulen- oder einem Ebenenmodell entscheidend beeinflussen. Dies sind

- der Aufgabenbezug,
- die Verwaltungsgliederung des Landes,
- die Entwicklung von Einwohnerzahl und Steuereinnahmen,
- ein konsistentes Vorgehen mit anderen Teilaspekten des Kommunalen Finanzausgleichs, sowie
- politökonomische Argumente.

Diese Kriterien werden nachfolgend einzeln geprüft, wobei besonders die spezifischen Verhältnisse in Mecklenburg-Vorpommern berücksichtigt werden. Demzufolge ist die Entscheidung zwischen einem Säulen- bzw. Ebenenmodell nicht vorab festgelegt und könnte darüber hinaus in einem anderen Flächenland anders ausfallen.

Eine wichtige Frage ist zunächst, ob der **Aufgabenbezug** bei der Bildung der Teilmassen hergestellt werden soll. Im 3-Säulen-Modell wird der Bezug auf die zu erfüllenden Aufgaben stark verwässert, da kreisfreie Städte sowohl Kreis- als auch Gemeindeaufgaben erfüllen müssen. Im Ebenenmodell stellt der Aufgabenbezug hingegen das leitende Prinzip bei der Schlüsselmassenaufteilung dar.

- Der **Vorteil** des Ebenenmodells besteht darin, dass es deutlich bessere Möglichkeiten mit sich bringt, im Falle einer geänderten Aufgabenwahrnehmung zwischen Landes- und Kommunalebene Anpassungen an der Verteilung der Teilschlüsselmassen vorzunehmen. Sofern die Kommunalebene beispielsweise eine weitere Gemeindeaufgabe wahrnehmen muss, kann die prozentuale Aufteilung der Gesamtschlüsselmasse zwischen Kreis- und Gemeindeaufgaben sofort angepasst werden.
- Das Ebenenmodell offenbart allerdings den **Nachteil**, dass der aufgabenbezogene Sonderstatus der kreisfreien Städte aufgehoben wird. Im aktuellen Finanzausgleichssystem Mecklenburg-Vorpommerns würden die kreisfreien Städte die speziellen, nach dem Verhältnis ihrer Einwohnerzahl zugewiesenen Mittel für Kreisaufgaben nicht mehr erhalten. Allerdings kann diese Reduktion an Schlüsselzuweisungen durch neue Nebenansätze im Rahmen der Ebene der Kreisaufgaben sachgerecht ausgeglichen werden.

Bezüglich des ersten Entscheidungskriteriums liegt es nahe, eine Stärkung des Aufgabenbezugs bei der Bildung von Teilschlüsselmassen zu ermöglichen. Demzufolge empfehlen die Gutachter unter dem Gesichtspunkt des Aufgabenbezugs ein Ebenenmodell.

Das zweite Kriterium betrifft die **Verwaltungsgliederung** des Landes und damit speziell die Anzahl der kommunalen Einheiten, die zu einer Teilmasse zusammengefasst werden. In Bezug auf dieses Kriterium weist das Säulenmodell einige Schwächen auf, wenn sehr wenige Kommunaleinheiten in einer Teilmasse konzentriert werden. Dadurch bekommen einzelne Kommunen innerhalb dieser Säule ein zu großes Gewicht. Deren Ausgabenverhalten wirkt sich in diesem Fall stärker auf die Dotierung der Teilschlüsselmassen aus. So könnte eine Säule zwar im Aggregat angemessen ausgestattet sein, jedoch profitieren bestimmte (bevölkerungsreiche) Kommunen mehr davon, während andere nur unterdurchschnittlich ausgestattet werden. Dies trifft insbesondere auf die beiden kreisfreien Städte zu:

- Die Einwohnerzahl Rostocks ist etwa 2,2-mal größer als die Schwerins, wodurch die Landeshauptstadt Mecklenburg-Vorpommerns deutlich geringere Zuweisungen aus der Teilschlüsselmasse für Kreisaufgaben im Rahmen der Säule für die großen kreisangehörigen und kreisfreien Städte erhält (diese wird pauschal nach der Einwohnerzahl verteilt). Innerhalb der Säule der kreisfreien Städte herrscht demnach keine Homogenität.
- Ein beispielhafter Vergleich mit dem 3-Säulen-Modell im Freistaat Sachsen zeigt zudem, dass das Gewicht der kreisfreien Städte in Mecklenburg-Vorpommern viel kleiner ausfällt. Während

⁸³⁶ Vgl. Schiller/Cordes (2013), S. 31/32.

die drei kreisfreien Städte Dresden, Leipzig und Chemnitz rund ein Drittel der gesamten Einwohnerzahl Sachsens repräsentieren, leben in Rostock und Schwerin zusammen lediglich 18 % der Bevölkerung Mecklenburg-Vorpommerns. Insofern ist das Bevölkerungsgewicht der kreisfreien Städte zu gering, um eine eigene Säule zu rechtfertigen, während es in Sachsen hinreichend groß ist.

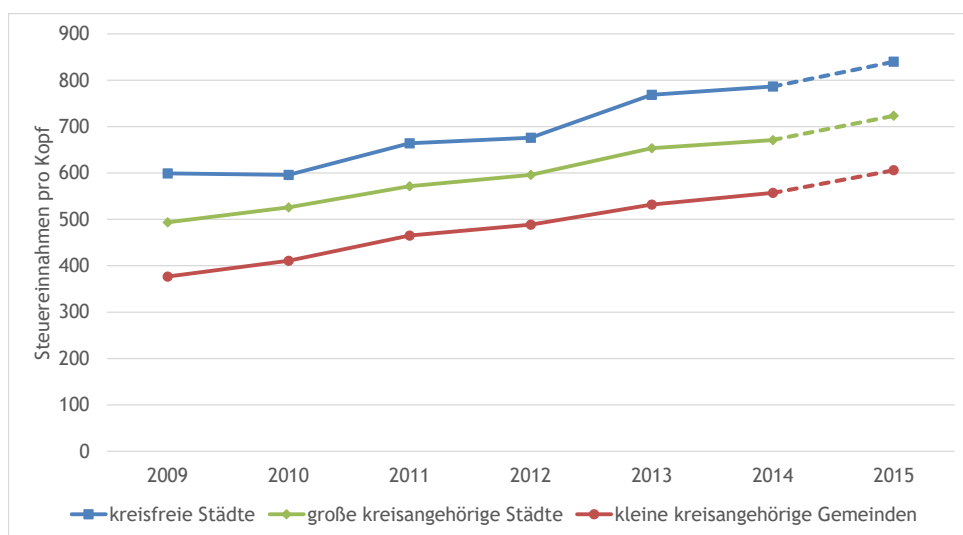
Auch ein Ebenenmodell kann unter dem Kriterium der Verwaltungsgliederung einen Nachteil mit sich bringen: So würde die neu zu schaffende Ebene der Kreisaufgaben eine sehr starke Heterogenität hervorbringen, da sich Landkreise und kreisfreie Städte hinsichtlich ihrer Einwohnerzahl, der Fläche und der Finanzierungsstruktur deutlich voneinander unterscheiden. Eine angemessene Verteilung der dotierten Teilschlüsselmasse kann unter diesem Aspekt wiederum mittels geeigneter Nebenansätze bewirkt werden.

Anhand dieser Relationen muss in Bezug auf das Kriterium der Verwaltungsgliederung konstatiert werden, dass ein 3-Säulen-Modell in Mecklenburg-Vorpommern aufgrund der sehr geringen Anzahl an kreisfreien Städten und deren geringem Bevölkerungsanteil nicht geeignet erscheint. Hingegen empfehlen die Gutachter im Rahmen der hiesigen Verwaltungsgliederung ein Ebenenmodell.⁸³⁷

Ein weiteres wichtiges Entscheidungskriterium stellt die Entwicklung von **Einwohnerzahl und Steuereinnahmen** bei den unterschiedlichen Kommunaltypen dar. Die Entwicklung der Einwohnerzahlen bis 2030⁸³⁸ ist zwischen den Landkreisen auf der einen Seite und den kreisfreien Städten auf der anderen Seite von deutlichen Unterschieden geprägt (vgl. Abbildung 36). Diese Unterschiede sind bereits beim Vergleich der beiden kreisfreien Städte selbst feststellbar:

- Während Schwerin voraussichtlich einen Einwohnerrückgang von bis zu -3,0 % zu erwarten hat, kann die Hansestadt Rostock mit einem Bevölkerungswachstum von bis zu +10,1 % rechnen.
- Für die Landkreise (und damit auch auf der Ebene der kreisangehörigen Gemeinden) wurden hingegen deutlichen Einwohnerverluste prognostiziert. Diese Bevölkerungsprognosen reichen von -8,0 % (Nordwestmecklenburg) bis zu -21,8 % (Mecklenburgische Seenplatte).

Abbildung 119: Steuereinnahmen der kreisfreien Städte, großen kreisangehörigen Städte und kleinen kreisangehörigen Gemeinden in Euro/Einwohner 2009-2015



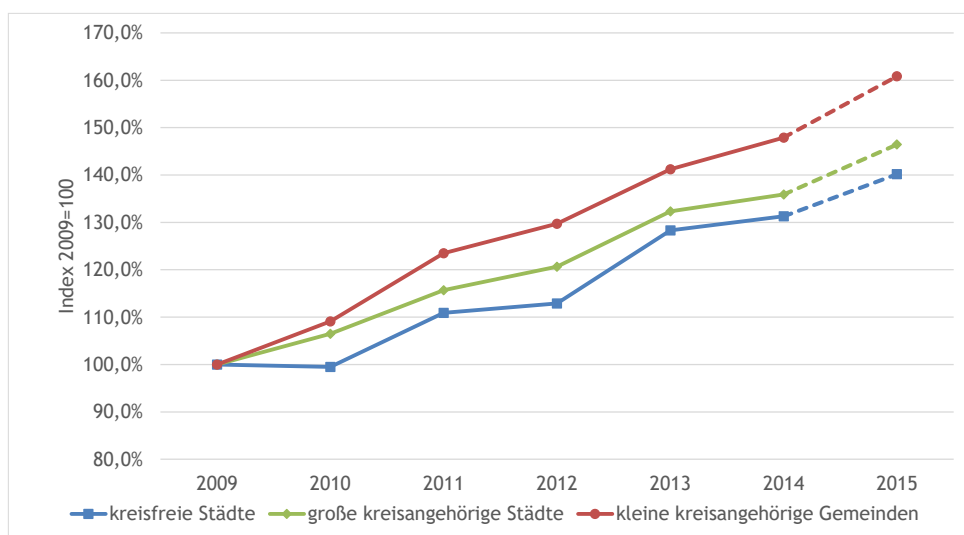
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Kommunale Jahresrechnungsstatistik 2009-2014, Kas- senstatistik 2015.

⁸³⁷ An dieser Stelle sollte betont werden, dass ein 3-Säulen-Modell unter Maßgabe der Verwaltungsgliederung dann in Frage kommt, wenn eine hinreichend große Anzahl an kreisfreie Städten existiert und diese zugleich auch einen großen Teil der Landesbevölkerung repräsentieren.

⁸³⁸ Dabei handelt es sich die 4. Landesprognose vom Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung Mecklen- burg-Vorpommern aus dem Jahr 2012.

In Bezug auf die Entwicklung der Steuereinnahmen⁸³⁹ sollen an dieser Stelle sowohl die Pro-Kopf-Werte als auch indexierte Werte zwischen den drei kommunalen Gruppen (kreisfreie Städte, große kreisangehörige Städte und kleine kreisangehörige Gemeinden) verglichen werden. Abbildung 119 vergleicht zunächst die kommunalen Steuereinnahmen in Euro je Einwohner: Diese suggeriert, dass die Steuern in allen drei Kommunalgruppen eine ähnliche Entwicklung verzeichnen. Das höchste Niveau liegt bei den kreisfreien Städten vor, dahinter folgen die großen kreisangehörigen Städte und die kleinen kreisangehörigen Gemeinden.

Abbildung 120: Steuereinnahmen der kreisfreien Städte, großen kreisangehörigen Städte und kleinen kreisangehörigen Gemeinden 2009-2015, Index (2009=100 %)



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Kommunale Jahresrechnungsstatistik 2009-2014, Kassenstatistik 2015.

Der Niveauvergleich verschleiert allerdings unterschiedliche Entwicklungsdynamiken. Abbildung 120 illustriert mit der indexbasierten Darstellung (2009 = 100 %) ein anderes Bild. Die kleinen kreisangehörigen Gemeinden konnten demnach die dynamischste Entwicklung der drei kommunalen Gruppen erzielen: Im Jahr 2015 betrugen die Pro-Kopf-Steuereinnahmen 161 % im Vergleich zum Ausgangsjahr 2009. Hingegen verzeichneten die kreisfreien Städte lediglich einen Anstieg auf ca. 140 % im Jahr 2015. Es lässt sich also feststellen, dass zwar das Niveau der Steuereinnahmen bei den kreisfreien Städten im betrachteten Zeitraum am höchsten war, der Zuwachs aber bei den kleinen kreisangehörigen Gemeinden am höchsten war.

Insgesamt liegt damit sowohl bei der voraussichtlichen Bevölkerungsentwicklung als auch der Entwicklung der Steuereinnahmen eine deutliche Divergenz zwischen den kommunalen Säulen vor. Wird demzufolge angenommen, dass innerhalb einer Säule eine sehr positive Entwicklung von Einwohnerzahl und Steuereinnahmen stattfindet und in einer anderen Säule das Gegenteil erfolgt, dann müssten im Falle eines 3-Säulen-Modells Anpassungen, bspw. in der quotalen Verteilung der Schlüsselmasse zwischen den drei Säulen, vorgenommen werden. Dies war beispielsweise in den letzten Jahren im Freistaat Sachsen der Fall.⁸⁴⁰ Der Vorteil des Ebenenmodells besteht speziell darin, dass beide Ebenen sich auf die gleichen Einwohnerzahlen und Steuereinnahmen beziehen, wohingegen im bisherigen System jede Säule auf unterschiedliche Einnahmen aus Steuern und Einwohner zurückgreift. Folglich sind

⁸³⁹ Dies sind die Einnahmen aus den Grundsteuern A und B, der Gewerbesteuer, den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie den örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern.

⁸⁴⁰ In Sachsen erfolgt die Verteilung der Schlüsselmasse auf die drei Säulen nach zwei horizontalen Gleichmäßigkeitsgrundsätzen. Aufgrund divergierender Einwohnerentwicklung in den Teilräumen wurden die Anteile in den vergangenen Jahren regelmäßig diskretionär zu Gunsten des kreisangehörigen Raumes verschoben. Für die Finanzausgleichsjahre 2015 und 2016 vgl. Lenk/Hesse (2015), S. 141.

bei einem Ebenenmodell weniger diskretionäre Anpassungen erforderlich, sofern sich kommunale Gebietskörperschaften heterogen entwickeln. In diesem Sinne empfehlen die Gutachter auch bei Betrachtung des dritten Kriteriums ein **Ebenenmodell**.

Das vierte Kriterium beschäftigt sich mit dem **konsistenten Vorgehen mit anderen Teilaspekten des Kommunalen Finanzausgleichs**. Sofern bestimmte kommunale Gruppen bezüglich deren Aufgabenerfüllung mit anderen kommunalen Typen zusammengefasst werden, sollte sich diese Vorgehensweise auch bei der Bildung der Teilschlüsselmassen widerspiegeln. Ein konkretes Beispiel stellen die zentralörtlichen Funktionen dar.

- Zum einen stammen alle Grundzentren und viele Mittelzentren aus der Säule der kleinen kreisangehörigen Gemeinden.
- Zum anderen werden aber die großen kreisangehörigen Städte (mit Ausnahme des Mittelzentrums Wismar) zusammen mit den kreisfreien Städten zur Gruppe der Oberzentren gezählt.

Die zentrale Frage ist nun, ob diese kommunalen Einheiten, die zentralörtliche Funktionen wahrnehmen, entweder in einer Säule konzentriert oder auf zwei Ebenen verteilt werden sollen. In Schleswig-Holstein werden z. B. die kreisfreien Städte mit den kreisangehörigen Gemeinden, die über eine zentralörtliche Einstufung verfügen, direkt zusammengefasst. Dementsprechend erfolgt dort eine aufgabenspezifische Abgrenzung der Kommunaleinheiten nach der Erfüllung übergemeindlicher Aufgaben in einer separaten Säule.

Für das kommunale Finanzausgleichssystem in Mecklenburg-Vorpommern stellt eine neue Säule im Rahmen der Dotierung der Teilschlüsselmassen allerdings nur eine Notlösung dar, die zusätzlich nicht konsistent zu den anderen Teilaspekten des Kommunalen Finanzausgleichs wäre. Die beste Option stellt hingegen die Schaffung eines Ebenenmodells dar, im Rahmen dessen eine Steuerung der kommunalen Bedarfe über den Haupt- und gegebenenfalls Nebenansätze erfolgen kann. Dann könnte eine Veredelung zentralörtlicher Funktionen gegenüber nicht zentralen Räumen auch eine unverfälschte Wirkung erzielen. Darüber hinaus würde damit der generelle Aufgabenbezug im Kommunalen Finanzausgleich Mecklenburg-Vorpommerns gezielt gestärkt werden. Im 3-Säulen-Modell wären hingegen immer diskretionäre Lösungen für die kreisfreien Städte erforderlich, wenn ein neuer Nebenansatz im Kommunalen Finanzausgleich implementiert werden sollte. Das 2-Ebenen-Modell bietet den Vorteil, dass die Möglichkeit einer rein aufgabenbezogenen Konstruktion von Nebenansätzen besteht, die - entweder für die Ebene der Gemeindeaufgaben oder die Ebene der Kreisaufgaben - gezielt empirisch geprüft werden kann.

Demnach geben die Gutachter auch infolge des vierten Kriteriums eine Empfehlung zur Implementierung eines **Ebenenmodells** im Finanzausgleich Mecklenburg-Vorpommerns.

Das fünfte und letzte Kriterium betrifft ein **politökonomisches Argument**. So sind im 3-Säulen-Modell künftig schärfere Auseinandersetzungen über die Dotierung der Säulen zu erwarten, wodurch die Konfliktlinien zwischen kreisfreiem und kreisangehörigem Raum deutlicher hervortreten. Besonders im Falle der kreisfreien Städte ist außerdem das Risiko des strategischen Verhaltens bei nur zwei Kommunaleinheiten in einer Säule höher. Folglich ist unter diesem Gesichtspunkt ein Ebenenmodell zu empfehlen, da die Dotierung der Ebenen aufgabenbezogen vorgenommen wird, was ein geringeres Konfliktpotenzial birgt.

Tabelle 33: Empfehlungen zur Teilschlüsselmassenbildung nach den Entscheidungskriterien

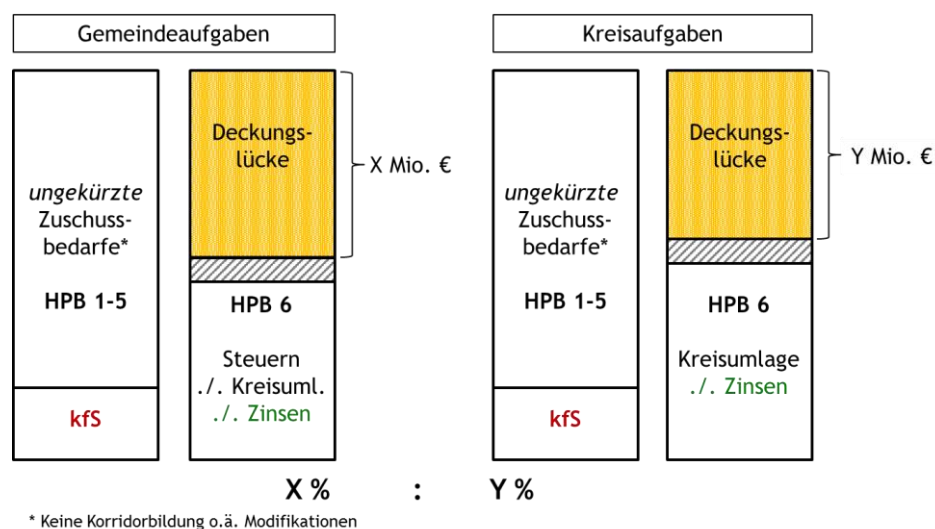
Entscheidungskriterium	Empfehlung
Aufgabenbezug	2-Ebenen-Modell
Verwaltungsgliederung	2-Ebenen-Modell/3 Säulen
Einwohnerzahl und Steuereinnahmen	2-Ebenen-Modell/3 Säulen
Konsistentes Vorgehen mit anderen Teilaspekten des KFA	2-Ebenen-Modell
Politökonomische Argumente	2-Ebenen-Modell

Quelle: Eigene Darstellung.

Zusammenfassend konstatiert Tabelle 33, dass jedes einzelne Entscheidungskriterium im Falle Mecklenburg-Vorpommerns auf ein Ebenenmodell verweist. Dessen Umsetzung stellt im Folgenden das Kernthema der Begutachtung des horizontalen Kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern dar.

3.3.1.2 DOTIERUNG DER TEILSCHLÜSSELMASSEN

Es stellt sich nachfolgend die Frage, inwiefern die Teilschlüsselmassen im Ebenenmodell dotiert werden müssen, damit sowohl auf der Gemeinde- als auch auf der Kreisaufgabenebene eine aufgabenangemessene Schlüsselmasse bereitgestellt wird. Abbildung 121 illustriert das Grundmodell zur Schlüsselmasse dotierung. Dieses soll bewirken, dass die **Deckungslücken** der beiden Ebenen mittels der zur Verfügung gestellten Teilschlüsselmasse geschlossen werden können. Auf der Ebene der Gemeinden wird also ein prozentualer Anteil von X % an der Gesamtschlüsselmasse benötigt, um die Deckungslücke i. H. v. X Mio. Euro finanzieren zu können. Analog dazu liegt auf der Kreisaufgabenebene eine Deckungslücke i. H. v. Y Mio. Euro vor, für deren Schließung ein relativer Anteil von Y % an der Schlüsselmasse erforderlich ist.

Abbildung 121: Dotierung der Ebenen, Grundmodell

Quelle: Eigene Darstellung.

Sowohl auf Gemeinde- als auch der Kreisaufgabenebene sind die (ungekürzten) Zuschussbeträge aus den Hauptproduktbereichen 1-5 die relevanten Ausgabenträger. Einen Teil dieser Zuschussbeträge nehmen jedoch auch die kreisfreien Städte wahr. Da diese Gemeinde- und Kreisaufgaben erfüllen, tragen sie auf beiden Ebenen zur Höhe der Zuschussbeträge bei. Die Finanzierung dieser Zuschussbeträge erfolgt auf der Seite der Gemeindeaufgaben durch die Steuereinnahmen der kleinen und großen kreisangehörigen Gemeinden sowie der kreisfreien Städte. Davon wird die Kreisumlage abgezogen,

die auf der Ebene der Kreisaufgaben hinzugerechnet werden. Auf beiden Ebenen verbleibt dabei eine unterschiedlich große Deckungslücke (orange), welche durch die Zuweisungen aus der Schlüsselmasse geschlossen werden soll. Darüber hinaus kommen Zinsausgaben und potentielle, durch unter (bzw. über) den Nivellierungshebesätzen liegende Hebesätze bedingte, Steuer mehr- bzw. -mindereinnahmen (vgl. Abschnitt 1.3) hinzu (grau schraffiert).

Aus den nachfolgenden vier Berechnungsschritten wird schließlich die aufgabenangemessene Dotierung der beiden Teilmassen ermittelt (vgl. dazu Tabelle 34): Im ersten Schritt werden zu Beginn die ungekürzten Zuschussbeträge der kreisangehörigen Gemeinden, kreisfreien Städte und Landkreise berechnet. Diese basieren auf der kommunalen Jahresrechnungsstatistik des Jahres 2014. Im Falle der Kommunaleinheiten auf der Ebene der Gemeindeaufgaben betragen diese rd. 964 Mio. Euro, auf der Kreisauflabenebene sind es ca. 1.190 Mio. Euro.

Tabelle 34: Berechnungsschema zur Dotierung der Teilschlüsselmassen bei einem Ebenenmodell im FAG 2016

	Gemeindeaufgaben	Kreisaufgaben	zusammen
ungekürzte ZB (HPB 1-5) 2014	- 963.753.898,11 €	- 1.190.725.400,89 €	- 2.154.479.299,00 €
davon: Anteil der kFS	- 164.916.700,11 €	- 296.431.263,89 €	- 461.347.964,00 €
Steuereinnahmen 2014 (z.T. aus HPB 6) abzgl. Gewerbesteuerumlage	982.792.458,00 €		982.792.458,00 €
davon: Anteil der kFS	232.313.602,00 €		232.313.602,00 €
Familienleistungsausgleich (Kto. 6051)	68.794.956,00 €		68.794.956,00 €
Leistungen SGB II (Hartz-IV-SoBEZ, Wohngeldweiterleitung) (Kto 6052+6053)		137.419.624,00 €	137.419.624,00 €
potentielle Steuer mehr- oder -mindereinnahmen	- €		- €
Einnahmen HPB 6	1.051.587.414,00 €	137.419.624,00 €	1.189.007.038,00 €
Kreisumlage 2014 (Ist)	- 458.775.072,26 €	458.775.072,26 €	- €
Kreisumlage 2014 fiktiver Anteil kFS	- 145.224.630,57 €	145.224.630,57 €	- €
Zinsausgaben 2014	- 39.653.672,26 €	- 18.075.424,74 €	- 57.729.097,00 €
modifizierter Zuschussbedarf HPB 6 (Überschuss)	407.934.038,91 €	723.343.902,09 €	1.131.277.941,00 €
Deckungsmittelsaldo für FAG brutto (HPB 1-5 abzgl. HPB 6)	- 555.819.859,21 €	- 467.381.498,79 €	- 1.023.201.358,00 €
	54,3%	45,7%	
<i>Vorwegabzüge aus der FAG-Masse mit klarem Aufgabenbezug</i>			
Zuweisung für gesetzl. übertr. Aufg. nach § 15 Abs. 1	41.100.000,00 €	- €	41.100.000,00 €
Zuweisung für gesetzl. übertr. Aufg. nach § 15 Abs. 2	- €	105.200.000,00 €	105.200.000,00 €
Zuweisung für gesetzl. übertr. Aufg. nach § 15 Abs. 3 S. 1	13.034.745,24 €	23.765.254,76 €	36.800.000,00 €
Zuweisung für gesetzl. übertr. Aufg. nach § 15 Abs. 3 S. 2	16.600.000,00 €	- €	16.600.000,00 €
Zuweisung für gesetzl. übertr. Aufg. nach § 15 Abs. 4	- €	25.400.000,00 €	25.400.000,00 €
Zuweisung für übergem. Aufg. nach § 16	148.200.000,00 €	- €	148.200.000,00 €
Zuweisung für Schülerbeförderung nach § 17	- €	11.000.000,00 €	11.000.000,00 €
Zuweisung für ÖPNV nach § 18	- €	18.000.000,00 €	18.000.000,00 €
Summe Vorwegabzüge	218.934.745,24 €	183.365.254,76 €	402.300.000,00 €
	54,4%	45,6%	
Deckungsmittelbedarf mit Bezug zu Schlüsselzuweisungen	- 336.885.113,96 €	- 284.016.244,04 €	- 620.901.358,00 €
Deckungsbedarf - Relation	54,257429%	45,742571%	100,00%
Schlüsselmasse für FAG 2016	660.205.717,55 €		
Verteilung der Schlüsselmasse	358.210.648,97 €	301.995.068,58 €	660.205.717,55 €
Differenz zum Status quo (nur SZW)	- 9.964.415,45 €	9.964.415,45 €	- €
Differenz zum Status quo (Nettoposition mit Vorwegabzügen)	- 9.964.415,45 €	9.964.415,45 €	- €

Quelle: Eigene Berechnungen.

Die Berechnung der Anteile der kreisfreien Städte an den Zuschussbeträgen bei den Kreis- und Gemeindeaufgaben stellt nachfolgend eine zentrale Herausforderung dar, die für die endgültige Dotierung der Teilschlüsselmassen von großer Bedeutung ist. Dafür wurden zuerst die gesamten Zuschussbeträge über die Hauptproduktbereiche aufsummiert. Danach wurden die Zuschussbeträge aus dem Bereich der Kreisaufgaben berechnet: Die Zuschussbeträge der Aufgabenbereiche, wie bspw. Soziallasten aus dem SGB II und SGB XII oder Schulträgeraufgaben (u. a. Gymnasien) konnten dabei eindeutig zu den Kreisaufgaben zugeordnet werden.⁸⁴¹ Bei bestimmten Aufgaben ist jedoch im Vorfeld keine eindeutige Zuordnung zu Gemeinde- oder Kreisaufgaben möglich, da diese grundsätzlich auf beiden Ebenen anfallen. In diesen Fällen wurde auf eine quotale Aufteilung pro Aufgabenbereich zurückgegriffen, in deren Rahmen die Zuschussbeträge der Landkreise durch die Zuschussbeträge der kreisangehörigen Gemeinden im jeweiligen Aufgabenbereich geteilt wurden. Der auf diese Weise ermittelte Prozentwert wurde anschließend mit den Zuschussbeträgen der kreisfreien Städte im Produktbereich multipliziert, wodurch die finale Quote pro Aufgabenbereich berechnet werden konnte.⁸⁴² Die so ermittelten Zuschussbeträge der kreisfreien Städte auf der Ebene der Kreisaufgaben wurden von deren gesamten Zuschussbeträgen abgezogen, wodurch deren Zuschussbeträge für den Gemeindeaufgabenbereich generiert werden konnten.

Die auf diese Berechnungsweise ermittelten Zuschussbeträge der kreisfreien Städte verteilen sich zu etwa 165 Mio. Euro auf die Ebene der Gemeindeaufgaben und zu ungefähr 296 Mio. Euro auf die Ebene der Kreisaufgaben. Demnach sind deren Zuschussbeträge bei den Kreisaufgaben fast doppelt so hoch wie bei den Gemeindeaufgaben, was u. a. mit den hohen Belastungen der kreisfreien Städte durch die Ausgaben im Bereich des SGB II und dem SGB XII zusammenhängt.

Den ermittelten Zuschussbeträgen wurden im zweiten Schritt auf der Gemeindeaufgabenebene die Steuereinnahmen (netto abzgl. Gewerbesteuerumlage) der entsprechenden Kommunaleinheiten i. H. v. ca. 983 Mio. Euro gegengerechnet, wovon rd. 232 Mio. Euro in den kreisfreien Städten generiert wurden. Dazu kommen überdies finanzielle Mittel, die die kreisangehörigen Kommunen und kreisfreien Städte im Rahmen des Familienleistungsausgleichs erhalten (etwa 69 Mio. Euro). Auf der Ebene der Kreisaufgaben müssen die Finanzmittel für die Erfüllung von Aufgaben im Rahmen des Zweiten Sozialgesetzbuches von den Zuschussbeträgen abgezogen werden (ca. 137 Mio. Euro), da dies Mittel aus direkten Landeszuweisungen (prinzipiell zweckgebundene Zuweisungen) sind und diese die Zuschussbeträge der Landkreise und kreisfreien Städte signifikant senken. Dies betrifft die beiden Konten **6052** (Leistungen des Landes aus der Umsetzung des 4. Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt) und **6053** (Leistungen des Landes aus dem Ausgleich von Sonderkosten aus der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe) gemäß der kommunalen Jahresrechnung. Die potentiellen Steuermehr- sowie -mindereinnahmen der Kommunen (9 Mio. Euro) werden im Rahmen der Berechnungen nicht einbezogen. Folglich ergeben sich auf der Ebene der Gemeindeaufgaben **vor der Kreisumlage** Einnahmen (aus dem Hauptproduktbereich 6) i. H. v. rd. 1.052 Mio. Euro, während die Ebene der Kreisaufgaben dementsprechend nur 137 Mio. Euro verzeichnet.

Im dritten Schritt wurden notwendige Modifikationen auf der Einnahmenseite der Kommunaleinheiten vorgenommen: Im Jahr 2014 wurden etwa 459 Mio. Euro an Kreisumlage von den kreisangehörigen Gemeinden an ihre Landkreise abgeführt. Diese Finanzmittel werden auf Seiten der kreisangehörigen Gemeinden von den Steuereinnahmen abgezogen und zu den Einnahmen der Landkreise hinzugerechnet, um den tatsächlichen Deckungsmittelbedarf aus Schlüsselzuweisungen abzubilden. Um sich in einem Ebenenmodell jedoch einer aufgabenangemessenen Dotierung annähern zu können, genügt es nicht, nur die „tatsächlich“ angefallene Kreisumlage zu beachten, die die Landkreise für ihre Kreisaufgaben erhalten. Denn die kreisfreien Städte erfüllen neben ihren Gemeindeaufgaben ebenfalls Kreisaufgaben. Demnach bedarf es einer sog. **fiktiven Kreisumlage** für die kreisfreien Städte, die diese für die Erfüllung ihrer Kreisaufgaben im Jahr 2014 „an sich selbst“ hätten überweisen müssen.

⁸⁴¹ Dagegen fallen die Zuschussbeträge im Bereich der Grund- und regionalen Schulen sowie Sportstätten, Bäder und kulturellen Einrichtungen grundsätzlich im Ressort der Gemeindeaufgaben an.

⁸⁴² Für diesen Teil der Aufgaben ist demnach die Aufgabenteilung im kreisangehörigen Raum Vorbild für die Aufgabenteilung der kreisfreien Städte.

Tabelle 35: Ermittlung der fiktiven Kreisumlage der kreisfreien Städte für das Jahr 2014

	Rostock	Schwerin	gesamt
SKMZ 2012	139.722.700,00 €	65.469.470,00 €	205.192.170,00 €
SZW 2014 (gesamt)	70.055.682,85 €	29.941.843,33 €	99.997.526,18 €
SZW 2014 (Kreisaufgabenanteil)	- 32.476.642,86 €	- 14.608.862,73 €	- 47.085.505,59 €
Summe	258.104.190,59 €		
gewogener Kreisumlagesatz 2014	46,51%		
bei Anteil Kreisaufgaben im kreisangehörigen Raum	52,82%		
Anteil Kreisaufgaben der kreisfreien Städte	63,90%		
proportional erhöhter Kreisumlagesatz	56,27%		
fiktive Kreisumlage der kfS 2014	145.224.630,57 €		

Quelle: Eigene Berechnungen.

Für die fiktive Kreisumlage der kreisfreien Städte (vgl. Tabelle 35) wurde auf eine angepasste Berechnungsweise der Kreisumlage im kreisangehörigen Raum zurückgegriffen – das sog. **Proportionalmodell**:

- Zunächst wurde zur Abbildung der nivellierten Finanzkraft Rostocks und Schwerins auf deren Steuerkraftmesszahlen aus dem Jahr 2012 abgestellt. Diese betrug für beide Städte aufsummiert rd. 205 Mio. Euro. Anschließend wurden die Schlüsselzuweisungen aus dem Jahr 2014⁸⁴³ zu den fiktiven Umlagegrundlagen hinzugerechnet. Diese betrugen insgesamt etwa 100 Mio. Euro an Schlüsselzuweisungen für laufende und investive Zwecke. Von dieser Summe wird der Kreisaufgabenanteil der Schlüsselzuweisungen gemäß § 12 Abs. 2 FAG M-V (rd. 47 Mio. Euro) abgezogen, da dieser bereits ausschließlich für Kreisaufgaben zur Verfügung steht und somit nicht noch zusätzlich in die Berechnung der fiktiven Kreisumlage eingehen sollte. Die Summe der Umlagegrundlagen beträgt demnach insgesamt etwas mehr als 258 Mio. Euro.
- Der gewogenen Kreisumlagesatz der sechs Landkreise aus dem Jahr 2014 i. H. v. 46,51 % ist für die kreisfreien Städte nur bedingt repräsentativ, weil er nicht die tatsächliche Aufteilung der Zuschussbeträge für deren Gemeinde- und Kreisaufgaben widerspiegelt. So lag der Anteil an Zuschussbeträgen für Kreisaufgaben im kreisangehörigen Raum im Jahr 2014 bei ungefähr 52,8 %⁸⁴⁴. Die beiden kreisfreien Städte nehmen allerdings gemäß ihren Zuschussbeträgen einen höheren Anteil an Kreisaufgaben wahr (63,9 %⁸⁴⁵). Der erhöhte Anteil der Kreisaufgaben geht in die Berechnung der fiktiven Kreisumlage mittels einfachem Dreisatz ein, der Umlagesatz der kreisfreien Städte wird proportional auf 56,27 % erhöht.⁸⁴⁶

⁸⁴³ Im gegenwärtigen Finanzausgleichssystem Mecklenburg-Vorpommerns wären für die Kreisumlage im Jahr 2014 die Schlüsselzuweisungen des Vorjahres (hier: 2013) angesetzt worden. Im Ebenenmodell wird zur Bestimmung der Umlagegrundlagen allerdings auf die Schlüsselzuweisungen des laufenden Jahres zurückgegriffen.

⁸⁴⁴ Zur Berechnung wurde die absoluten Zuschussbeträge nach den Hauptproduktbereichen 1-5 der Landkreise auf der einen und der Ämter und kreisangehörigen Gemeinden auf der anderen Seite des Jahres 2014 gegenübergestellt. Im Resultat entstand für die kommunalen Einheiten, die ausschließlich Gemeindeaufgaben wahrnehmen, ein Negativsaldo i. H. v. -798,8 Mio. Euro und für die Landkreise ein negativer Saldo i. H. v. -894,3 Mio. Euro. Wird nun der Saldo der Landkreise durch den Gesamtsaldo der drei kommunalen Typen geteilt (-1.693,1 Mio. Euro), so ergeben sich 52,82 % als Anteil an den Zuschussbeträgen, die im Rahmen der Erfüllung von Kreisaufgaben entstanden sind.

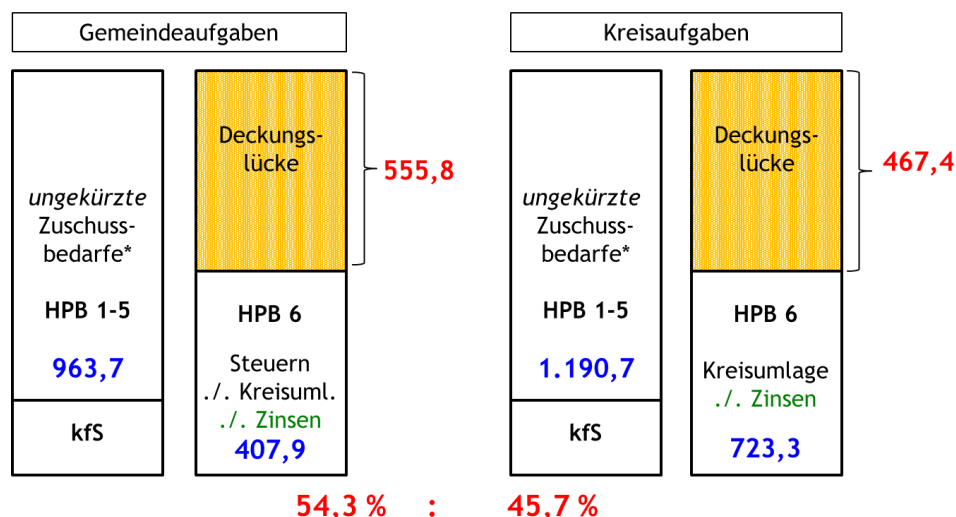
⁸⁴⁵ Hierbei wurden die Zuschussbeträge der kreisfreien Städte wieder um die Konten 6052 und 6053 bereinigt, die zweckgebundene Landeszuweisungen enthalten und somit zuschussbetragsmindernd wirken. Außerdem werden die Mittel im Rahmen des Familienleistungsausgleichs (Konto 6051) dem Gemeindeanteil zugerechnet, um den Anteil der Gemeindeaufgaben der kreisfreien Städte zu korrigieren.

⁸⁴⁶ Dabei wird zunächst der gewogene Kreisumlagesatz der Landkreise durch den Anteil der wahrgenommenen Kreisaufgaben im kreisangehörigen Raum geteilt. Dieses Zwischenergebnis wird mit dem relativen Anteil der Zuschussbeträge für Kreisaufgaben der kreisfreien Städte multipliziert.

- Abschließend wird die Summe der fiktiven Kreisumlagegrundlagen der kreisfreien Städte mit dem proportional erhöhten Kreisumlagesatz multipliziert, wodurch sich die fiktive Kreisumlage der kreisfreien Städte für das Jahr 2014 i. H. v. rund **145 Mio. Euro** ergibt.

Zudem werden die Zinsausgaben aus dem Jahr 2014 den Einnahmen auf den beiden Ebenen gegengegerechnet. Dabei wird die Ebene der Gemeindeaufgaben mit fast 40 Mio. Euro mehr als doppelt so stark belastet wie die Kreisauflageebene (18 Mio. Euro). Die Zinsausgaben schmälern die Einnahmenseite beider Ebenen demnach unterschiedlich stark: Da auf der Ebene der Gemeindeaufgaben mehr Ausgaben für Zinsen angefallen sind, ist die Deckungslücke größer und wirkt sich auch positiv auf deren Teilschlüsselmassendotierung aus.

Abbildung 122: Dotierung der Ebenen mittels konkreter Werte.



Quelle: Eigene Berechnungen.

Infolge dieser erforderlichen Anpassungen der kommunalen Einnahmen wurde der modifizierte Zuschussbedarf des Hauptproduktbereichs 6 ermittelt. Dieser beträgt für die Gemeindeaufgaben ca. 408 Mio. Euro und für die Kreisauflagen rd. 723 Mio. Euro. Werden diese Einnahmen nun von den jeweiligen Zuschussbeträgen der Hauptproduktbereiche 1-5 abgezogen, ergibt sich der für die Dotierung relevante Deckungsmittelsaldo brutto. Mit Blick auf die nun vervollständigte Abbildung 122 weisen die kommunalen Einheiten der Gemeindeaufgabenebene ein Defizit i. H. v. ca. 556 Mio. Euro auf, während es bei den Kreisauflagen etwa 467 Mio. Euro sind. Daraus kann bereits eine erste Deckungsmittelrelation in Bruttogrößen abgelesen werden. Folglich würden 54,3 % der Schlüsselmasse der Ebene der Gemeindeaufgaben zufließen, für die Kreisauflagen ergäben sich 45,7 %.

Um allerdings ein vollständiges Bild erhalten zu können, müssen zusätzlich in einem vierten und letzten Schritt die Vorwegabzüge⁸⁴⁷ in die Berechnung einbezogen werden, wodurch der Deckungsmittelsaldo in Nettogrößen ermittelt wird. Die Vorwegabzüge sind zwar in der Finanzausgleichsmasse verortet, wirken sich aber vor der Verteilung der Schlüsselmasse (und damit auch vor der finalen Dotierung der Teilschlüsselmasse) auf die jeweilige Einnahmensituation der beiden Ebenen aus. Die Mittel aus den Vorwegabzügen decken bereits einen Teil der Lücke ab, nur die verbleibende Deckungslücke (netto) ist für die Verteilung der Schlüsselzuweisungen relevant. Verändern sich die Vorwegabzüge, dann muss sich dies logischerweise auch in einer veränderten Teilschlüsselmassendotierung niederschlagen, da der „Deckungsmittelbedarf mit Bezug zu Schlüsselzuweisungen“ sich entsprechend anpasst. In Tabelle 34 werden die Einnahmen aus den Vorwegabzügen, die den beiden Ebenen zuordenbar sind, aufgeteilt:

- § 15 FAG M-V muss gemäß seiner vier Absätze unterschiedlich auf die zwei Ebenen aufgeteilt werden.

⁸⁴⁷ Vgl. hierzu Kapitel 3.2.

- Absatz 1 beinhaltet Mittel i. H. v. 41,1 Mio. Euro, die den Ämtern und amtsfreien Gemeinden zugewiesen. Ämter erfüllen (wie auch die amtsfreien Gemeinden) ausschließlich *Gemeindeaufgaben*, weshalb dieser Betrag auch der entsprechenden Ebene zugeordnet wird.
- Nach Absatz 2 werden 105,2 Mio. Euro ausschließlich den Landkreisen zugewiesen; da diese ausschließlich *Kreisaufgaben* erfüllen, fällt der komplette Betrag auf dieser Ebene an.
- Absatz 3 Satz 1 betrifft Finanzmittel, die den kreisfreien Städten gewährt werden. Diese 36,8 Mio. Euro werden zu 64,6 % der *Kreisaufgabenebene* zugewiesen, während 35,4 % der Ebene der *Gemeindeaufgaben* zufließen.⁸⁴⁸
- Absatz 3 Satz 2 beschreibt Zuweisungen, die ausschließlich an die großen kreisangehörigen Städte gehen. Diese erfüllen ausschließlich *Gemeindeaufgaben* und werden demzufolge auch dieser Ebene zugerechnet.
- Gemäß Absatz 4 werden Mittel i. H. v. 25,4 Mio. Euro an die Träger von Katasterämtern zugewiesen. Da das Katasterwesen eine Kreisaufgabe darstellt, werden die Mittel wiederum der Ebene der *Kreisaufgaben* zugewiesen.
- Gemäß § 16 FAG M-V werden 148,2 Mio. Euro für Zentrale Orte zur Verfügung gestellt, wovon 10,9 Mio. Euro für Theater und Orchester verwendet werden sollen. Da Zentrale Orte definitionsgemäß Gemeinden sind und damit nur *Gemeindeaufgaben* wahrnehmen, fällt der gesamte Betrag auf deren Ebene an.
- Die Finanzmittel aus § 17 FAG M-V i. H. v. 11 Mio. Euro werden zum Zwecke der Schülerbeförderung an die Landkreise überwiesen und sind damit auf der Ebene der *Kreisaufgaben* verortet.
- Laut § 18 FAG M-V werden den kreisfreien Städten und Landkreisen 18 Mio. Euro gewährt, da diese Funktionen als Träger des öffentlichen Personennahverkehrs wahrnehmen. Der ÖPNV stellt eine klassische Kreisaufgabe dar, womit diese Einnahmen wiederum auf der *Kreisaufgabenebene* anfallen.

Da die Einnahmen aus den restlichen Vorwegabzügen (u. a. §§ 20-22 FAG M-V) keiner Ebene eindeutig zugeordnet werden können, erfolgt auch keine Berücksichtigung bei der Berechnung der Teilschlüsselmassen.

In der Summe erhalten die kommunalen Einheiten in der Ebene der Gemeindeaufgaben rd. 219 Mio. Euro an Zuweisungen aus Vorwegabzügen, während es auf der Ebene der Kreisaufgaben etwa 183 Mio. Euro sind. Diese zusätzlichen Einnahmen werden im Rahmen des letzten Schritts dem Deckungsmittelsaldo brutto gegengerechnet. Daraus folgt der Deckungsmittelbedarf mit Bezug zu Schlüsselzuweisungen (bzw. der Deckungsmittelsaldo netto i. H. v. rd. 621 Mio. Euro), aus dem die finale Ebenendotierung berechnet wird. Interessant ist an dieser Stelle, dass der Deckungsmittelbedarf in Nettogrößen fast 40 Mio. Euro geringer ist als die tatsächliche Schlüsselmasse im Jahr 2016. Da in dieser Rechnung nur die relativen Aufteilungsverhältnisse zu klären sind, stellt dies kein Problem dar. Zudem wurde der Deckungsmittelbedarf auf Basis der amtlichen Statistik aus dem Jahr 2014 berechnet, in welchem ein Überschuss-Szenario vorlag; die Schlüsselzuweisungen entstammen aber dem Jahr 2016 (Gleichmäßigkeitsgrundsatz minus Vorwegabzüge). Gemäß dieser wird die Schlüsselmasse zu **54,3 %** auf die Ebene der Gemeindeaufgaben und zu **45,7 %** auf die Ebene der Kreisaufgaben aufgeteilt. Sofern also die Schlüsselmasse in Mecklenburg-Vorpommern aus dem Jahr 2016 als Basiswert (rd. 660,2 Mio. Euro) fungiert, entfallen ca. 358 Mio. Euro auf die Gemeindeaufgaben und etwa 302 Mio. Euro auf die Kreisaufgaben (vgl. Tabelle 34). Die nach dieser Deckungsrelation gebildete Teilschlüsselmasse für die **Gemeindeaufgaben** ist etwa 10 Mio. Euro niedriger als im Status quo gemäß des 3-Säulen-Modells. Daraus geht hervor, dass die Gemeindeaufgaben erfüllenden Kommunaltypen im bisherigen Verfahren der Teilschlüsselmassendotierung bereits sehr gut ausgestattet wurden.

⁸⁴⁸ Als Referenz für die Aufteilung der Zuweisungen für die kreisfreien Städte nach § 15 Abs. 3 S. 1 FAG M-V dient der Anteil der Kreisaufgaben an den Aufgaben gemäß § 15 Abs. 1, 2, 3 S. 2 FAG M-V i. H. v. 105,2 Mio. Euro. Dieser Betrag wird durch die gesamten zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel nach § 15 Abs. 1, 2, 3 S. 2 FAG M-V (162,9 Mio. Euro) geteilt, was die o. g. 64,6 % ergibt.

Gleichzeitig bedeutet dies, dass die kommunalen Einheiten, die Gemeindeaufgaben erfüllen, voraussichtlich kleinere Einbußen bei den Schlüsselzuweisungen verzeichnen werden.

3.3.2 GRUNDLEGENDE ÄNDERUNGEN BEI DER ÜBERFÜHRUNG VOM SÄULEN- IN DAS EBENENMODELL

Der folgende Abschnitt handelt von den grundlegenden Anpassungsbedarfen im horizontalen kommunalen Finanzausgleich, die infolge der Einführung eines Ebenenmodells bestehen und zeigt anschließend die Veränderung der Höhe der Zuweisungen bei den vier Kommunaltypen auf. Die wichtigsten grundlegenden Änderungen betreffen mehrere Parameter im bisherigen FAG Mecklenburg-Vorpommerns:

- Dies betrifft zuvorderst die **kreisfreien Städte**, denen bei der Teilschlüsselmassenbildung nun **keine gesonderte Säule** mehr zugewiesen wird. Sie partizipieren zugleich an beiden aufgabenbezogenen Ebenen. Die Ebene der Gemeindeaufgaben besteht weiterhin aus den kleinen und großen kreisangehörigen Gemeinden. Auf der Ebene der Kreisaufgaben kommen die Landkreise hinzu.
- Darüber hinaus werden für die kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte **einheitliche Nivellierungshebesätze** umgesetzt. Hintergrund ist hierbei, dass die besondere Rolle der größeren Kommunaleinheiten *nicht durch eine Differenzierung bei der Steuerkraft*, sondern auf der **Bedarfsseite** durch die empirische Untersuchung verschiedener bedarfsbegründender Faktoren (Prüfung einer Einwohnerveredelung, Prüfung der Mehrbedarfe aufgrund zentralörtlicher Funktionen) abgebildet werden soll. Bislang wurden die Nivellierungshebesätze auf der einen Seite zwischen den kleinen kreisangehörigen Gemeinden⁸⁴⁹ und auf der anderen Seite den großen kreisangehörigen sowie kreisfreien Städten⁸⁵⁰ differenziert. Die neue Berechnungsweise entspricht der bisherigen Praxis der Ermittlung gewichteter Durchschnitte, die jedes Jahr neu angepasst werden: Die jeweiligen Einnahmen aus einer Realsteuer aller kommunalen Einheiten des vorvergangenen Jahres (hier: 2014) werden durch deren Grundbeträge (Steueraufkommen geteilt durch den Hebesatz) bei der jeweiligen Realsteuer geteilt. Daraus ergeben sich folgende neue Nivellierungshebesätze⁸⁵¹:
 - Grundsteuer A: 281,67 %
 - Grundsteuer B: 403,36 %
 - Gewerbesteuer: 362,11 %
- Eine unmittelbare Folge der Bildung einheitlicher Nivellierungshebesätze tritt bei der Bildung der **Umlagegrundlagen der großen kreisangehörigen Städte** auf: Bislang fließt deren Steuerkraft des Vorvorjahres nur zu 86 % in die Umlagegrundlagen ein, was deren zu zahlenden Kreisumlage schmälert. Die Realsteuerkraft dieser Städte wird nun mit den (deutlich geringeren) einheitlichen Nivellierungshebesätzen berechnet. Dies vermindert deren Steuerkraftmesszahl, wodurch ihnen ceteris paribus höhere Schlüsselzuweisungen zufließen würden. Daher entfällt bei der Berechnung der Umlagegrundlagen der vier großen kreisangehörigen Gemeinden fortan die kalkulatorische Verminderung ihrer Steuerkraft – stattdessen wird diese zu 100 % einbezogen.

⁸⁴⁹ Die bisherigen Nivellierungshebesätze der kleinen kreisangehörigen Gemeinden betragen:

Grundsteuer A: 281,46 %
 Grundsteuer B: 353,28 %
 Gewerbesteuer: 321,65 %

⁸⁵⁰ Die jetzigen Nivellierungshebesätze der großen kreisangehörigen und kreisfreien Städte sind wie folgt ausgestaltet:

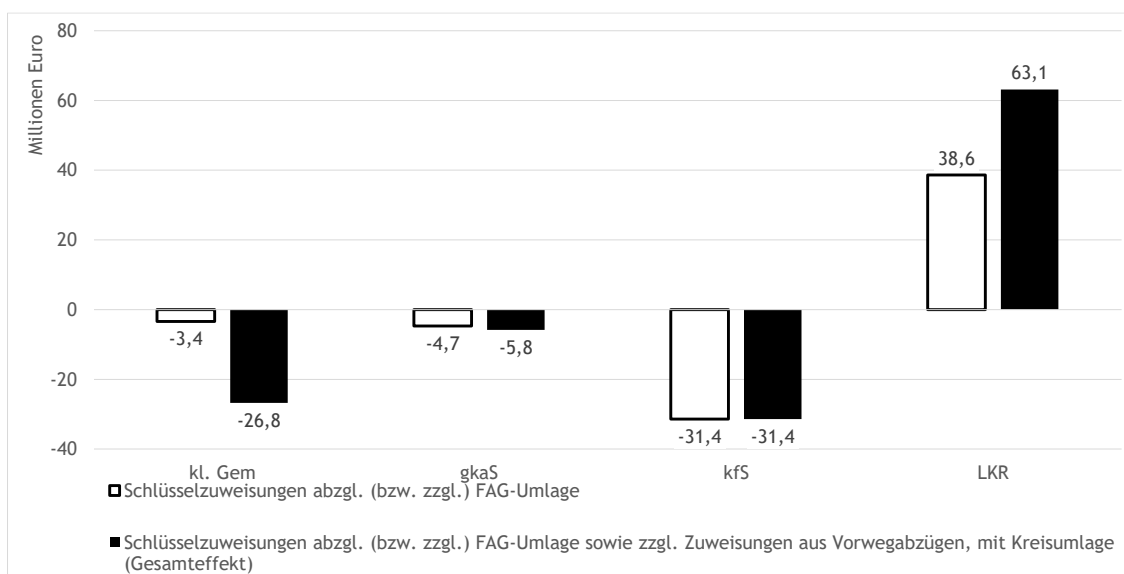
Grundsteuer A: 296,99 %
 Grundsteuer B: 519,69 %
 Gewerbesteuer: 440,93 %

⁸⁵¹ Zur Vereinfachung werden hier nur die ersten zwei Stellen nach dem Komma angegeben. Die Modellberechnung erfolgte mit zwölf Stellen nach dem Komma.

- Weiterhin soll die **Berechnung der Kreisumlage endogenisiert** werden: Dies bedeutet, dass die Umlagegrundlagen nicht mehr auf Basis der Schlüsselzuweisungen des jeweiligen Vorjahres berechnet werden, sondern auf die Schlüsselzuweisungen des aktuellen Jahres zurückgegriffen wird. Demnach gehen die auf der Ebene der Gemeindeaufgaben berechneten Schlüsselzuweisungen unmittelbar in die Berechnung der Umlagekraft der Kreise ein. Dies ist notwendig, um einerseits die systematischen Umstellungen sachgerecht und ohne Brüche umsetzen können und andererseits die Effekte der eingeführten Nebenansätze in ihrer Gesamtwirkung bewerten zu können. Das bedeutet, dass sich Änderungen der Höhe der Schlüsselzuweisungen für einzelne Gemeinden auch direkt - und damit nicht (wie bisher) verzögert - auf die potenzielle Kreisumlage auswirken. Dies hat nicht nur Vorteile bezüglich der systematischen Wirkung der Parameter, sondern auch für Städte und Gemeinden mit stark schwankendem Steueraufkommen. Schlüsselzuweisungen und Kreisumlage beziehen sich künftig auf den gleichen Zeitraum.

In den nachfolgenden Darstellungen (inklusive der Folgeabschnitte 3.4.5 und 3.4.6) wird davon ausgegangen, dass die Vorwegabzüge nach den §§ 15 ff. FAG M-V zunächst beibehalten werden und auch die übrigen Gestaltungsparameter unverändert bleiben (keine Veredelung der Einwohnerzahl oder zentralörtlichen Funktionen, Beibehaltung des Flächenansatzes für die Landkreise). Demnach ergeben sich ausschließlich Änderungen bei der Höhe der Schlüsselzuweisungen, der Finanzausgleichsumlage sowie der Kreisumlage.

Abbildung 123: Fiskalische Effekte der Umstellung vom Säulen- auf ein Ebenenmodell im FAG Mecklenburg-Vorpommerns, Darstellung nach Kommunaltypen, Vergleich mit dem Status quo 2016



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Eigene Berechnungen.

Abbildung 123 illustriert die Effekte der Umstellung des Säulenmodells im Kommunalen Finanzausgleichssystem Mecklenburg-Vorpommerns auf ein Ebenenmodell ohne die Einführung spezifischer Nebenansätze und unterscheidet dabei zwischen den vier Gruppen der kleinen kreisangehörigen Gemeinden (kl. Gem.), großen kreisangehörigen Städte (gkaS), kreisfreien Städte (kfS) und Landkreise (LKR). Die (schwarz umrandete) weiße Säule zeigt die veränderte Höhe der Schlüsselzuweisungen abzüglich der ggf. veränderten Finanzausgleichsumlage (FAG-Umlage), während die schwarze Säule den Gesamteffekt auf die kommunalen Gruppen darstellt. Dieser setzt sich aus den Auswirkungen auf die

Schlüsselzuweisungen und die FAG-Umlage sowie auf die Kreisumlage und ggf. aufgelösten Vorwegabzügen zusammen.⁸⁵² Dabei treten mehrere Effekte auf, die eine unterschiedlich starke Wirkung mit sich bringen:

- Zunächst werden die kleinen kreisangehörigen Gemeinden betrachtet: Diese verlieren an Schlüsselzuweisungen (-1,8 Mio. Euro) und müssen zugleich mehr an FAG-Umlage abführen (-1,6 Mio. Euro). Der gesamte Effekt beträgt zunächst -3,4 Mio. Euro. Die Ursache der sinkenden Schlüsselzuweisungen liegt in der gesunkenen Teilschlüsselmasse, an der die kleinen Gemeinden partizipieren. Die reinen Verluste an Schlüsselzuweisungen werden zudem durch die einheitlichen Nivellierungshebesätze verstärkt, da die kleinen kreisangehörigen Kommunen im Durchschnitt geringere Hebesätze verzeichnen als die großen kreisangehörigen und kreisfreien Städte. Gemäß der zweiten Säule steigen außerdem die zu entrichtenden Umlagen an die Kreise deutlich an. Dieser Effekt wird dadurch verstärkt, dass sich die Umlagegrundlagen nun u. a. aus den Schlüsselzuweisungen des laufenden Jahres (Endogenisierung der Umlagegrundlagen) berechnen. Da diese im Durchschnitt höher ausfallen als im Jahr 2015, steigen die Umlagegrundlagen bereits vor der Überführung in das Ebenenmodell an. Für die kleinen kreisangehörigen Gemeinden beläuft sich der isolierte Effekt auf insgesamt +11,6 Mio. Euro, um die die Kreisumlagegrundlagen ansteigen. Zusammenfassend steigt die Kreisumlage insgesamt um +23,4 Mio. Euro gegenüber dem Status quo: Davon fallen 3,5 Mio. Euro vor der Umstellung auf das Ebenenmodell an (Schaffung einheitlicher Nivellierungshebesätze, Endogenisierung der Umlagegrundlagen) und die restlichen 19,9 Mio. Euro infolge der veränderten Teilschlüsselmassendotierung. Der Gesamteffekt für die kleinen Kommunen ist damit negativ (-26,8 Mio. Euro).
- Die großen kreisangehörigen Städte verzeichnen sinkende Schlüsselzuweisungen (-4,7 Mio. Euro), was auf zwei Effekten beruht: einerseits beziehen sie ihre Schlüsselzuweisungen nicht mehr aus einer eigenen Teilschlüsselmasse. Die Teilschlüsselmasse für die Gemeindeaufgaben ist zwar im Vergleich zum Status quo erhöht worden; der Anteil der großen kreisangehörigen Städte an dieser Masse ist aber gleichzeitig gesunken, da mit Ausnahme der Landkreise alle kommunalen Einheiten daran partizipieren. Andererseits profitieren sie geringfügig von den einheitlichen Nivellierungshebesätzen, da ihre tatsächlichen Hebesätze im Schnitt höher sind als die der kleinen Kommunen. Dies führt dazu, dass ihre Steuerkraftmesszahl von 158,0 Mio. Euro auf 140,8 Mio. Euro (bzw. um rd. 10,9 %) zurückgeht. Trotzdem steigt die Kreisumlage, die die vier großen Gemeinden an ihre jeweiligen Kreise abführen müssen. Dies mutet zunächst kontra-intuitiv an, ist allerdings eine Folge der nun vollständigen Einbeziehung der Steuerkraft in die Umlagegrundlagen, die vorher nur zu 86 % einging. Zuvor gingen daher nur rd. 135,9 Mio. Euro⁸⁵³ in die Berechnung der Umlagegrundlagen ein, jetzt sind es die angesprochenen 140,8 Mio. Euro (+4,9 Mio. Euro). Eine weitere Erhöhung der Umlagegrundlagen um +2,2 Mio. Euro ergibt sich aus der isolierten Betrachtung des sog. Aktualisierungseffekts, der auf die Endogenisierung der Schlüsselzuweisungen bei der Berechnung der Kreisumlagegrundlagen zurückgeht. Insgesamt steigt die Kreisumlage der vier großen kreisangehörigen Städte um +1,1 Mio. Euro. Der Gesamteffekt für die großen kreisangehörigen Gemeinden beträgt rd. -5,8 Mio. Euro gegenüber dem Status quo.
- Bei den kreisfreien Städten sind insgesamt deutlich sinkende Schlüsselzuweisungen feststellbar (-31,4 Mio. Euro). Dabei hält sich der Effekt im Zusammenhang mit der Erfüllung ihrer Gemeindeaufgaben in Grenzen.⁸⁵⁴ Sie werden in einem etwas geringeren Maße an dieser Ebene beteiligt als zuvor (rd. 50,1 Mio. Euro ggü. ca. 54,0 Mio. Euro). Viel schwerer wiegt der Effekt auf Seiten der Kreisaufgabenebene, aus der sie lediglich 22,7 Mio. Euro erhalten. Die Ursache dafür ist der Flächenfaktor, welcher im Rahmen der reinen Umstellung vom Säulen-

⁸⁵² Da bislang allerdings alle bestehenden Vorwegabzüge im Finanzausgleichssystem beibehalten werden, zeigt die Säule ausschließlich die Auswirkungen auf die Kreisumlage.

⁸⁵³ Dies sind 86 % der ursprünglich 158 Mio. Euro.

⁸⁵⁴ Innerhalb dieser Säule wurde nochmals in zwei Ebenen unterschieden. Aus der Ebene für Kreisaufgaben erhielten Rostock und Schwerin im Jahr 2016 Schlüsselzuweisungen i. H. v. insgesamt rd. 50 Mio. Euro.

auf das Ebenenmodell (zunächst) beibehalten wird. Da die Landkreise im Vergleich zu den kreisfreien Städten eine signifikant größere Fläche in Quadratkilometern aufweisen, wird deren Einwohnerzahl viel stärker nivelliert. Deshalb steigt deren Finanzbedarf überdurchschnittlich stark an, während die nivellierten Einwohnerzahlen Rostocks und Schwerins nur geringfügig über deren tatsächlicher Einwohnerzahl liegen. Im Zusammenspiel mit der vergleichsweise geringen Finanzkraft auf Seiten der Landkreise führt dies dazu, dass die kreisfreien Städte gegenüber des vorherrschenden 3-Säulen-Modells deutlich an Schlüsselzuweisungen verlieren. Weil die kreisfreien Städte keine Kreisumlage entrichten müssen, ändert sich das Ergebnis mit Blick auf den Gesamteffekt nicht.

- Mit Blick auf die Landkreise wird ersichtlich, dass diese von einer Umstellung vom Säulen- auf das Ebenenmodell profitieren würden. Erstens erhalten die Landkreise mehr Schlüsselzuweisungen (+38,6 Mio. Euro), was damit zusammenhängt, dass die Ebene der Kreisaufgaben gemäß Abschnitt 3.3.1.2 mit etwa 10 Mio. Euro mehr ausgestattet wird: Die gesamte Teilschlüsselmasse, die den Landkreisen (zusammen mit den kreisfreien Städten) zur Verfügung steht, ist nun deutlich größer als in der vormaligen Säule der Landkreise (ohne kreisfreie Städte) gemäß dem bestehenden Finanzausgleichsgesetz. An dieser Stelle zeigt sich die Wirkung des Flächenfaktors: Die kreisfreien Städte sind besonders negativ von der Auflösung ihrer Säule betroffen (siehe vorheriger Punkt), während die Kreise deutliche höhere nivellierte Einwohnerzahlen vorweisen, da diese im Verhältnis eine viel größere Fläche vorweisen. Demnach steigt der Finanzbedarf der Kreise, was ceteris paribus zu einem Zugewinn an Schlüsselzuweisungen führt. Überdies werden die Landkreise nach § 8 Abs. 2 FAG M-V in Höhe des gewogenen Kreisumlagesatzes des vorvergangenen Jahres an den zusätzlich generierten Finanzmitteln aus der FAG-Umlage der abundanten Gemeinden beteiligt (rd. 0,7 Mio. Euro). Zweitens steigen die Einnahmen aus der Kreisumlage, was einerseits auf die (durch die Endogenisierung der Berechnungsformel begründeten) gestiegenen Umlagegrundlagen der Gemeinden sowie großen kreisangehörigen Städte und andererseits auf die einheitlichen Nivellierungshebesätze für die Realsteuern zurückzuführen ist, wodurch besonders die Kreisumlagen (absolut) der kleinen kreisangehörigen Kommunen ansteigen (siehe erster Punkt). Im Gesamteffekt verzeichnen die Landkreise damit Zugewinne i. H. v. 63,1 Mio. Euro. Durch diese deutlichen Mehreinnahmen besteht ein Senkungspotenzial für den Kreisumlagesatz von ca. 2 bis 3 Prozentpunkten je nach Landkreis.⁸⁵⁵

Bei den in Abbildung 123 dargestellten Veränderungen der Länderzuweisungen an die Kommunalebene ergibt sich trotz gleichbleibender Schlüsselmasse keine Nullsumme. Dies liegt daran, dass ungefähr +1,5 Mio. Euro an FAG-Umlage generiert werden, sodass diese in der Summe 8,0 Mio. Euro beträgt. Nachdem von dieser Gesamtsumme an FAG-Umlage Mittel in Höhe des gewogenen Kreisumlagesatzes des vorvergangenen Jahres an die Landkreise überwiesen wurden (3,7 Mio. Euro), verbleiben insgesamt rd. 4,3 Mio. Euro, die nach § 8 Abs. 2 FAG M-V in die Finanzausgleichsmasse des Folgejahres verschoben werden.

⁸⁵⁵ Auf das Senkungspotenzial für die Kreisumlage wird in Kapitel 3.5 ausführlich eingegangen.

3.4 ÜBERPRÜFUNG DES SCHLÜSSELZUWEISUNGSSYSTEMS

3.4.1 BERECHNUNG DER STEUERKRAFT

Die Ermittlung der Höhe der Schlüsselzuweisungen, die die einzelne Kommune im Rahmen des KFA erhält, erfolgt über die Gegenüberstellung von Finanzbedarf und Finanzkraft. Zur Berechnung der Finanzkraft werden vornehmlich die Steuern der Kommunen herangezogen, weshalb auch von der Steuerkraftmesszahl gesprochen wird. Andere Einnahmearten wie Entgelte, Erwerbseinnahmen oder die Kreditaufnahme entfallen, da sie als Gegenleistung in einem privatwirtschaftlichen Leistungsprozess fungieren bzw. nur eine temporäre Einnahmefunktion besitzen und sie die Kommune später durch Tilgungs- und Zinszahlungen insgesamt stärker belasten.

Bei der Berechnung der Finanzkraft auf Gemeindeebene werden generell die Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie die kommunalen Realsteuern (Grundsteuer A und B, Gewerbesteuer abzgl. der Gewerbesteuerumlage) berücksichtigt. Dagegen bleiben örtliche Verbrauchs- und Aufwandsteuern (z. B. Hunde- oder Zweitwohnungssteuer) außen vor. In Mecklenburg-Vorpommern werden wie in einigen anderen Flächenländern noch die Einnahmen aus dem Familienlastenausgleich hinzugezogen. Dies ist sachgerecht, da diese Mittel ein Surrogat für entgangene gemeindliche Einkommensteueranteile aus dem Landeshaushalt gewährt werden.

Bei den kommunalen Realsteuern werden nicht die tatsächlichen Hebesätze der Kommunen, sondern sogenannte Nivellierungshebesätze zur Berechnung der Steuerkraft genutzt. Dies geschieht vor dem Hintergrund, Kommunen den Anreiz zu geben, ihr Steuerpotential bei den Realsteuern optimal auszuschoöpfen. Anderenfalls könnten Kommunen zu strategischem Verhalten verleitet werden. Sie könnten dann geneigt sein, ihre Hebesätze zu reduzieren, um so höhere Schlüsselzuweisungen aus dem Finanzausgleich zulasten der anderen Städte und Gemeinden zu erhalten. Durch die Nivellierung spielt jedoch die Wahl des Hebesatzes **keine** Rolle bei der Berechnung der Steuerkraftmesszahl, da nur die hebesatzbereinigte Bemessungsgrundlage in den Ausgleichsprozess einbezogen wird.

In Mecklenburg-Vorpommern erfolgt die Normierung der Hebesätze durch die Heranziehung der gewichteten Landesdurchschnitte. Dies ist positiv zu bewerten, da somit die tatsächliche Hebesatzentwicklung verteilungsrelevant ist. Andere Länder nutzen diskretionär festgelegte Nivellierungshebesätze. Diese liegen aber in der Regel unter den gewichteten Landesdurchschnitten, sodass die Steuerkraftdifferenzen zwischen den Städten und Gemeinden unvollständig wiedergegeben und die Ausgleichswirkungen der Schlüsselzuweisungen geschwächt werden.

Die mittels Nivellierungshebesatz berechnete Steuerkraft weicht umso mehr von den tatsächlichen Ist-Steuererträgen einer jeden Gemeinde ab, je größer die Differenz zwischen dem jeweiligen kommunalen Hebesatz und dem Nivellierungshebesatz ist. Für Städte und Gemeinden, deren Hebesatz über dem Nivellierungshebesatz liegt, wird die Steuerkraft mit dem geringeren *fiktiven Hebesatz* berechnet. Dies führt für die Kommune zu einem *fiktiven Steueraufkommen (= Steuerkraft)*, das geringer als das tatsächliche Steueraufkommen ist. Daraus resultieren auch eine geringere Steuerkraftmesszahl in der KFA-Berechnung als sie ohne die Nivellierung mit einem einheitlichen Hebesatz vorläge und höhere Schlüsselzuweisungen (= „Bonus“). Vice versa verhält es sich mit Städten und Gemeinden, die einen Hebesatz haben, der geringer ist als der Nivellierungshebesatz. Hier wird eine *fiktive Steuerkraft* berechnet, die höher ist als die tatsächlich Vorliegende, was zu geringeren Schlüsselzuweisungen führt (= „Malus“). Theoretisch können sich durch die stetige Anpassung an den Nivellierungshebesatz ständig steigende Hebesätze für die gemeindlichen Realsteuern und ein stetig steigender Nivellierungshebesatz ergeben. Dieser als „*Hebesatzspirale*“ bezeichnete Prozess lässt sich jedoch nur theoretisch nachweisen. In der empirischen Untersuchung hat sich gezeigt, dass die These der Hebesatzspirale nicht bzw. nur zum Teil bestätigt werden kann.⁸⁵⁶ Daher kann die bestehende

⁸⁵⁶ Vgl. Lenk/Hesse/Lück (2013b), S. 71ff.

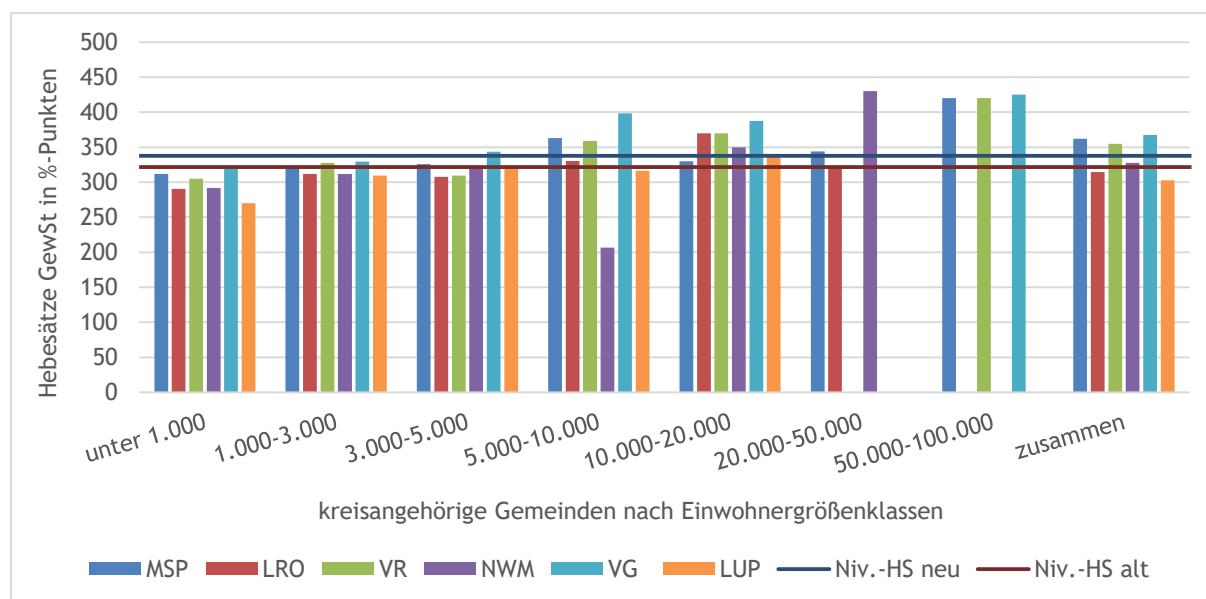
Praxis der Verwendung der landesdurchschnittlich gewichteten Hebesätze weiterhin bestätigt werden.

In Mecklenburg-Vorpommern gehen die kommunalen Steuereinnahmen vollständig in die Berechnung ein. Einige Länder weichen von dieser Regelung ab und nehmen pauschale Abschläge von der Steuerkraftmesszahl vor.⁸⁵⁷ Die Steuerkraftunterschiede zwischen den Kommunen werden somit unvollständig abgebildet. Die nur partielle Berücksichtigung der Steuereinnahmen bewirkt in der Folge bereits eine Nivellierung. Durch die verminderte Spreizung der Steuerkraft erhalten im Ergebnis mehr Kommunen das Recht auf Schlüsselzuweisungen, ohne dass sich jedoch der Umfang der Schlüsselmasse erweitert. Somit führt der Anstieg der Anzahl der empfangsberechtigten Kommunen dazu, dass die Kommunen im Durchschnitt geringere Volumina an Schlüsselzuweisungen erhalten.

Eine bedeutende Neuerung ist die Festsetzung eines einheitlichen Nivellierungshebesatzes für alle Einheiten in der Ebene der Gemeindeaufgaben. Der bisherige zweigeteilte Hebesatz soll aufgehoben werden. Dieser war speziell auf die Bedürfnisse des Drei-Säulen-Systems zugeschnitten, welches zukünftig nicht mehr verwendet werden soll. Die Effekte sind bereits oben beschrieben (Kapitel 3.3.2). Im Übrigen kann die Systematik der Berechnung der Steuerkraftmesszahl bestätigt und unverändert fortgeführt werden.

Abbildung 124 zeigt, wie sich der alte (kleine Gemeinden) und neue Nivellierungshebesatz im Vergleich zu den Hebesätzen der Gewerbesteuer der kreisangehörigen Gemeinden im Jahr 2014 verhalten.

Abbildung 124: Hebesätze der Gewerbesteuer der kreisangehörigen Gemeinden nach Größenklassen und Landkreisen im Jahr 2014



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern

Es wird ersichtlich, dass mehrheitlich kleinere Gemeinden unterhalb des Nivellierungshebesatzes liegen, größere darüber. Die insgesamt überdurchschnittlichen Hebesätze der Gemeinden in den Landkreisen Mecklenburger Seenplatte, Vorpommern-Rügen und Vorpommern-Greifswald wirken sich zu deren Gunsten aus. Die für die Schlüsselzuweisungen relevante Steuerkraftmesszahl liegt niedriger als das Ist-Aufkommen aus der Gewerbesteuer. Die Gemeinden in den Landkreisen Rostock, Nordwestmecklenburg und Ludwigslust-Parchim erhalten in der Summe einen Malus, da sie Hebesätze unter

⁸⁵⁷ In Baden-Württemberg werden die Gemeindeanteile an der Umsatzsteuer nur mit einem Vomhundertsatz von 80, in Schleswig-Holstein der gewogene durchschnittliche Hebesatz der Realsteuern nur mit einem Vomhundertsatz von 90 in die Ermittlung der Steuerkraftmesszahl einbezogen. In Niedersachsen und dem Saarland werden alle Steuerkraftzahlen mit 90 v. H. bzw. 85 v. H. insgesamt niedriger angesetzt.

dem Nivellierungshebesatz aufweisen und damit eine höhere Steuerkraftmesszahl angerechnet bekommen als ihre Ist-Aufkommen in der Summe liegen. Der Nivellierungshebesatz und damit das Schlüsselzuweisungssystem als ganzes bringen demnach keine zusätzlichen Nachteile für diejenigen Gemeinden mit höheren Hebesätzen denen ggf. Wettbewerbsnachteile daraus erwachsen. Vielmehr werden Gemeinden mit über dem Nivellierungssatz liegenden Hebesätzen für die Ausschöpfung ihres Hebesatzpotenzials zusätzlich prämiert. Dem gegenüber erwächst Gemeinden mit (im Vergleich zum Nivellierungshebesatz) sehr niedrigen Hebesätzen aus dieser Politik ein finanzieller Nachteil bezüglich der Schlüsselzuweisungen. Da die auf Basis der Nivellierungshebesätze berechnete Steuerkraftmesszahl auch für die Kreisumlage relevant ist, findet eine weitere Transmission der beschriebenen Effekte statt.

Die Berechnung der Umlagekraftmesszahl der Landkreise ähnelt im Grundprinzip der Ermittlung der Steuerkraftmesszahl bei den Gemeinden. Da die Landkreise über keine eigenen Steuerquellen verfügen, wird bei ihnen grundsätzlich auf die Einnahmen aus der Kreisumlage abgestellt. Dennoch sind die Regelungen in den einzelnen Ländern nicht einheitlich.

Bei der Ermittlung der Umlagekraft der Landkreise lassen sich die einzelnen Länder anhand ihres Ansatzes zu Art und Umfang der Berücksichtigung der primären Einnahmekategorie der Landkreise klassifizieren. In einer ersten Gruppe, bestehend aus sechs Ländern (Baden-Württemberg, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Saarland und Sachsen), wird der gewogene Landesdurchschnitt der Umlagesätze gebildet und dann auf die Umlagegrundlagen angewandt. Niedersachsen ist dabei das einzige Land, das den gewogenen Durchschnitt nur mit einem Vorhundertsatz von 90 und nicht in vollem Umfang in die Berechnung einbezieht. In der zweiten Ländergruppe (Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen) ist in den Finanzausgleichsgesetzen ein geregelter, fiktiver Umlagesatz festgeschrieben. Hier gilt analog zur Berechnung der Steuerkraftmesszahl, dass ein gewogener Landesdurchschnitt die tatsächlichen Verhältnisse deutlich besser abbilden kann als politisch gesetzte Werte. Die Zusammenhänge innerhalb des Schlüsselzuweisungssystems sind so komplex, dass nicht durch die Setzung eines verteilungspolitisch motivierten Umlagesatzes eine scheinbare Verbesserung der Verteilung induziert werden sollte, deren Wirkungsweg die Effekte der Schlüsselzuweisungen verwässert.

Eine Anpassungsnotwendigkeit bei der Umlagekraftberechnung im Zuge der Reform des Kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern liegt in der Aktualisierung des zeitlichen Bezugsrahmens. Dies bedeutet, dass die Umlagegrundlagen nicht mehr auf Basis der Schlüsselzuweisungen des jeweiligen **Vorjahres** (2013 für das FAG 2016) berechnet werden, sondern auf die Schlüsselzuweisungen des **aktuellen** Jahres (2014 für FAG 2016) zurückgegriffen wird. Demnach gehen die auf der Ebene der Gemeindeaufgaben berechneten Schlüsselzuweisungen unmittelbar in die Berechnung der Umlagekraft der Kreise ein. Dies ist erforderlich, um die Effekte der nachfolgend diskutierten Nebenansätze in ihrer Gesamtwirkung darstellen zu können. Das bedeutet, dass sich Änderungen der Höhe der Schlüsselzuweisungen für einzelne Gemeinden auch direkt - und damit nicht (wie bisher) verzögert - auf die potenzielle Kreisumlage auswirken und die interne Stimmigkeit des Schlüsselzuweisungssystems erhöht wird.

3.4.2 BERECHNUNG DES FINANZBEDARFS

Die Erfassung des Finanzbedarfs einer Kommune gestaltet sich deutlich schwieriger als die Bestimmung der kommunalen Finanzkraft. Idealtypischerweise würde eine Orientierung am kommunalen Aufgabenkatalog erfolgen, indem sämtliche Aufgaben nach Intensität, Qualität, Quantität und weiteren Kriterien erfasst würden.⁸⁵⁸ In einem zweiten Schritt müssten diese Aufgaben dann monetär bewertet werden, wobei von einer effizienten und wirtschaftlichen Haushaltsführung auszugehen ist und gleichzeitig lokale Besonderheiten, die sich, wie beispielsweise topographische Gegebenheiten, der Einflussnahme der Kommunen entziehen, berücksichtigt werden müssten. Dieses idealtypische

⁸⁵⁸ Vgl. Micosatt (1990), S. 28 - 29.

Vorgehen scheitert allerdings aus mehreren Gründen. Zum einen existiert keine geschlossene Theorie kommunaler Aufgaben sowie kommunalen Ausgabeverhaltens, auf welchen ein solcher Aufgabenkatalog basieren müsste. Zum anderen stellt die monetäre Bewertung der Aufgaben bei Unterscheidung zwischen autonom und nicht autonom verursachten Kostenunterschieden ein praktisch unlösbares Problem dar, welches zudem mit einem enormen politischen Konfliktpotential behaftet ist. Darüber hinaus ist generell anzuzweifeln, ob der mit einer derartigen Bedarfsmessung verbundene wissenschaftliche, technische und bürokratische Aufwand aus Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten noch zu rechtfertigen wäre (siehe hierzu auch Kapitel 2.2.1.1).

Ein geeigneter Indikator zur Ermittlung des Finanzbedarfs sollte laut ZIMMERMANN zumindest zwei Anforderungen erfüllen.⁸⁵⁹ Zum einen sollte er in der Lage sein, den Finanzbedarf in möglichst eindeutigen Kategorien zu umschreiben. Zum anderen sollte er insofern anreizkompatibel sein, als dass er den Entscheidungsträger nicht dazu verleiten sollte, die Bemessungsgrundlage in der Aussicht auf erhöhte Zuweisungen zu verändern. Darauf aufbauend greift der kommunale Finanzausgleich als eine Art Second-Best-Lösung zur Bestimmung des Finanzbedarfs auf die Anzahl der Einwohner in einer Kommune zurück.⁸⁶⁰ Dieser Ansatz basiert auf der mehrheitlich akzeptierten Annahme, dass letztlich die Einwohner einer Gemeinde Leistungsnutzer und damit Bedarfsverursacher sind, sodass sie auch die Bezugsgröße von Finanzausstattung, Aufgabenerfüllung und Ausgabentätigkeit sein sollten.⁸⁶¹

3.4.3 HAUPTANSATZ UND NEBENANSÄTZE

Der einwohnerbasierte Hauptansatz bildet in allen Ländern den Kern des kommunalen Finanzausgleichssystems.⁸⁶² Die Mehrheit der Länder verwendet dabei eine sog. *Hauptansatzstaffel*. Dieser liegt die Annahme zu Grunde, dass der Finanzbedarf einer Gemeinde überproportional zu ihrer Bevölkerung wächst, sodass Einwohner je nach Größenklasse der Gemeinde unterschiedlich stark gewichtet bzw. „veredelt“ werden.⁸⁶³ Dies geschieht, indem die tatsächliche Einwohnerzahl einer Kommune mit einem mit der Gemeindegröße anwachsenden Faktor multipliziert wird.⁸⁶⁴ Damit basiert die Hauptansatzstaffel nach wie vor auf den Untersuchungen von POPITZ, der unterstellte, dass die Einwohner ländlicher Räume einen geringeren Bedarf an öffentlichen Leistungen aufweisen als städtische Einwohner. Auch die Untersuchungen von BRECHT, der eine mit wachsender Siedlungsdichte überproportionale Aufgabensteigerung festgestellt hat, spiegeln sich in der Einwohnerveredelung wider.⁸⁶⁵

Aktuellere Argumentationen begründen die steigenden Pro-Kopf-Ausgabenbedarfe bei zunehmender Einwohnerzahl und damit die Notwendigkeit einer Einwohnerstaffelung dagegen damit, dass größere Städte und Gemeinden sog. zentralörtliche Leistungen für sich und ihr Umland erbringen, ohne dass die durch Spillover-Effekte entstehenden zusätzlichen Kosten durch die umliegenden Gemeinden kompensiert würden.⁸⁶⁶ Klassische Beispiele für diese zentralörtlichen Funktionen sind die Bereitstellung einer weitreichenden technischen Infrastruktur, welche auch Umlandgemeinden mit einschließt, oder ein erhöhtes kulturelles Angebot (siehe Kapitel 1.6). Darüber hinaus wird argumentiert, dass die Erstellung gleicher kommunaler Leistungen in Großstädten kostenintensiver sei als in kleineren Gemeinden.⁸⁶⁷ Hinsichtlich der konkreten Umsetzung in den Ländern gibt es starke Unterschiede.⁸⁶⁸

⁸⁵⁹ Vgl. Zimmermann (2009), S. 228.

⁸⁶⁰ Vgl. Lenk und Rudolph (2003b), S. 12.

⁸⁶¹ Vgl. Hardt und Schmidt (1998), S. 117.

⁸⁶² Vgl. Micosatt (1990), S. 32; Vgl. Lenk, Hesse und Lück (2013), S. 61.

⁸⁶³ Vgl. Meffert und Müller (2008), S. 11.

⁸⁶⁴ Vgl. Lenk und Birke (1998), S. 221.

⁸⁶⁵ Vgl. Falken-Grosser (2009), S. 79.

⁸⁶⁶ Vgl. Junkernheinrich (1992a), S. 243.

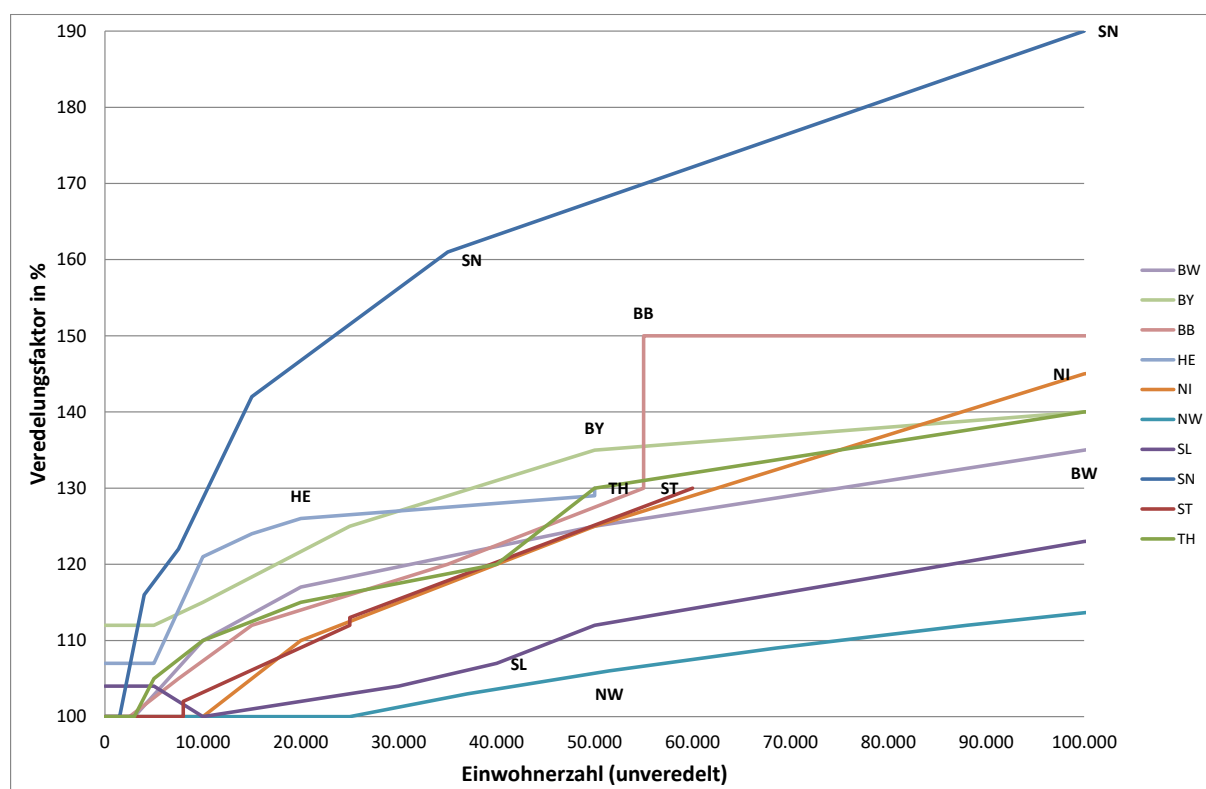
⁸⁶⁷ Micosatt nennt als Gründe dafür u. a., dass mit steigender Einwohnerzahl durch eine intensivere behördliche Organisation der Verwaltungsaufwand pro Einwohner steigt, dass höhere Lebenshaltungskosten bestehen und dass ein stärkeres Bedürfnis nach kollektiven Gütern, wie z. B. Verkehr oder Rechts- und Staatssicherheit, besteht. Vgl. Micosatt (1990), S. 35.

⁸⁶⁸ Vgl. Lenk, Hesse und Lück (2013), S. 62.

Durchaus für die Verwendung der Hauptansatzstaffel sprechen ihre Einfachheit, Transparenz und Praktikabilität.⁸⁶⁹ Dem entgegen stehen zahlreiche, in der vorherrschenden Literatur umfangreich diskutierte Kritikpunkte hinsichtlich deren Verwendung. So wird argumentiert, dass die Zentralörtlichkeit durch die Einwohnerveredelung in vielen Fällen nicht oder nur unzureichend abgebildet wird.⁸⁷⁰ Dies ist zum Beispiel dann der Fall, wenn die Stellung der Gemeinde in der zentralörtlichen Hierarchie nicht mit der tatsächlichen Einwohnerzahl korrespondiert, sodass beispielsweise eine verhältnismäßig kleine Gemeinde in hohem Maße zentralörtliche Funktionen erfüllt, ohne dass dies über die Hauptansatzstaffel berücksichtigt wird.

Wie Abbildung 125 zeigt, sind die Hauptansatzstaffeln der Städte und Gemeinden bis zu 100.000 Einwohnern sehr unterschiedlich „steil“. Die Intensität der Veredelung ist zum einen abhängig von der konkreten Größenstruktur der Kommunen im Land, was erklärt, warum die Kurve in Nordrhein-Westfalen so flach verläuft (dort steigt sie weiter bis ca. 600.000 Einwohner). Andererseits hängt der Verlauf von der politisch festgesetzten Bedeutung der zentralörtlichen Funktionen für den kommunalen Finanzausgleich und nicht zuletzt von der empirischen Absicherung der Veredlungsfaktoren ab. So wird etwa in Sachsen angesichts der Größenstruktur im kreisangehörigen Raum, dem weitgehenden Verzicht auf Vorwegabzüge und der politischen Bedeutung der Stärkung größerer kommunaler Einheiten eine starke Veredelung bis 190 % gegenüber der kleinsten Größenklasse vorgenommen.

Abbildung 125: Veredelung der Einwohnerzahl nach der Hauptansatzstaffel in den Flächenländern 2016



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Finanzausgleichsgesetze der Länder 2016.

Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern verzichten als einzige Flächenländer vollständig auf eine Einwohnerveredelung und verfolgen stattdessen das Konzept des sog. *Zentrale-Orte-Ansatzes*.⁸⁷¹ Ein Ausgleich der zentralörtlichen Funktionen erfolgt hier unter Berücksichtigung der von den Landesentwicklungsplänen bzw. -programmen aufgestellten Hierarchie der zentralen Orte. Im Gegensatz zur Hauptansatzstaffel, welche auf die Einwohner einer Gemeinde abstellt, bezieht der Zentrale-Orte-

⁸⁶⁹ Vgl. Vesper (2006), S. 83

⁸⁷⁰ Vgl. Vesper (2006), S. 81.

⁸⁷¹ Vgl. Lenk und Rudolph (2003b), S. 17 und 22.

Ansatz die Einwohner im gesamten Verflechtungs- und Einzugsbereich ein.⁸⁷² Die Berücksichtigung erfolgt dabei auf unterschiedliche Weise: In Mecklenburg-Vorpommern erfolgt zum Ausgleich zentralörtlicher Funktionen eine Vorwegentnahme aus der Finanzausgleichsmasse, während in Schleswig-Holstein eine separate Teilschlüsselmasse für Zentrale Orte existiert.

Die Kritik an der Hauptansatzstaffel setzt an verschiedenen Punkten an. Die Argumentation, größere Gemeinden müssten wegen höherer Lebensansprüche ihrer Bewohner Leistungen anbieten, welche in kleineren Gemeinden nicht notwendig seien, war bereits von POPITZ angeführt worden, ist aus heutiger Sicht jedoch mit dem Grundsatz der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse (Art. 106 Abs. 3 GG) in Einklang zu bringen. Höhere Bedürfnisse der Bewohner größerer Gemeinden sollten daher zunächst subsidiär durch diese Bürger selbst und nicht im Rahmen eines Finanzausgleichs durch die Solidarität der Allgemeinheit finanziert werden.⁸⁷³ Ähnliche Argumente lassen sich auch für die Rechtfertigung der Hauptansatzstaffel mittels Ballungskosten größerer Gemeinden anführen. Auch diese sollten mit dem Ziel einer optimalen Faktorallokation von den Verursachern getragen werden, da sie als eine Art automatischer Stabilisator im räumlichen Differenzierungsprozess eine Tendenz zur räumlichen Nivellierung bewirken, welche aus raumordnungspolitischer und gesamtwirtschaftlicher Sicht durchaus wünschenswert ist. Zudem müssen für eine angemessene Beurteilung der Situation von Ballungszentren auch entsprechende Ballungsvorteile, wie bspw. Geringere Transport- und Informationskosten, Berücksichtigung finden.⁸⁷⁴

Andererseits kann eingewendet werden, dass erst die Anerkennung zentralörtlicher Sonderbedarfe überhaupt eine Gleichwertigkeit herzustellen vermag. Liegen Spillover-Effekte vor, werden durch die Zentralen Orte Leistungen für externe Nutzer finanziert und damit die eigene Bevölkerung überlastet. Erst die Veredelung auf der Bedarfsseite erbringt dann eine Kompensation, damit die Einwohner der Zentralen Orte nicht im eigenen Konsum der öffentlich bereitgestellten Leistungen eingeschränkt und damit gegenüber den Einwohnern der Umlandgemeinden benachteiligt werden. Vor dem Hintergrund der überdurchschnittlichen Anspannung der Grund- und Gewerbesteuerhebesätze in größeren Städten und Gemeinden (Kapitel 1.3) ist dieser Zusammenhang nicht von der Hand zu weisen.

Die Argumentation, die Hauptansatzstaffel sei das *richtige Instrument* zur Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen, wird dagegen kontrovers diskutiert. Sie basiert auf der Annahme, dass mit steigender Ortsgröße automatisch zunehmend Leistungen angeboten werden, deren Vorteile über die Gemeindegrenzen streuen und damit Individuen zu Gute kommen, die weder in die Entscheidung über die Bereitstellung dieser Leistungen noch in deren Finanzierung einbezogen werden.⁸⁷⁵ Die Veredelung der Einwohnerzahl orientiert sich jedoch nicht an den von den Zentralgemeinden für das Umland erbrachten Leistungen, sodass die Schlüsselzuweisungen letztlich nicht an Kosten und Nutzen dieser Leistungen anknüpfen.⁸⁷⁶ ZIMMERMANN und POSTLEP weisen zudem darauf hin, dass zentralörtliche Funktionen sehr zahlreich auftreten.⁸⁷⁷ Die Vielfalt der daraus resultierenden Ansprüche in einem einzigen pauschalen Bedarfsindikator – in diesem Falle der (veredelten) Einwohnerzahl – zusammenzufassen, kann unter Umständen nicht die gewünschte effiziente Reaktion auf der Angebotsseite hervorrufen. Vielmehr ist es notwendig, die entstehenden Nutzen-Spillover nach Art, Bewertung und Empfänger zu differenzieren und dabei die Abhängigkeit der Ausgleichszahlungen von Änderungen der jeweiligen Faktoren erkennbar zu machen. Soweit kann also konstatiert werden, dass eine pauschale Berücksichtigung von Sonderbedarfen, welche sich aus höheren Ansprüchen größerer Gemeinden oder erhöhten Ballungskosten ergeben, nicht im Rahmen der Hauptansatzstaffel erfolgen sollte. Die Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen ist zwar innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs angebracht, allerdings scheint der Hauptansatz aus oben beschriebenen Gründen ein unzureichendes Verfahren zu sein.

⁸⁷² Vgl. Vesper (2006), S. 80.

⁸⁷³ Vgl. auch Micosatt (1990), S. 36.

⁸⁷⁴ Vgl. Scherf (2003), S. 15.

⁸⁷⁵ Vgl. Zimmermann und Postlep (1985), S. 6.

⁸⁷⁶ Vgl. auch Scherf (2003), S. 17.

⁸⁷⁷ Vgl. Zimmermann und Postlep (1985), S. 6.

Entgegen dieser Argumente haben SCHILLER und CORDES die Eignung der niedersächsischen Hauptansatzstaffel grundsätzlich bestätigen können.⁸⁷⁸ So zeichnet sich der Hauptansatz ihrer Meinung nach grundsätzlich durch vier Charakteristika aus: *Erstens*, es besteht ein Bezug zur Einwohnerzahl der jeweiligen Gebietskörperschaft. *Zweitens*, er wird gegenüber solchen Nebenansätzen und sonstigen Zuweisungen vorgezogen, welche an anderen Merkmalen als den Einwohnern anknüpfen. Diese werden erst dann angesetzt, wenn die Hauptansatzstaffel in dieser Hinsicht weniger zielgenau ist. *Drittens*, er muss überwiegend aufgabenbezogen begründet sein. Dies geschieht auch hier über eine regressionsanalytische Bestimmung der Zuschussbedarfe je Aufgabenbereich. *Viertens*, es müssen ergänzende qualitative Bewertungen der rechnerischen Ergebnisse möglich sein, sofern die empirischen Ergebnisse auf Grund größerer Streuung bzw. gering besetzten Größenklassen nur begrenzt möglich sind.

Das Ziel des Hauptansatzes muss es demnach sein, einen möglichst hohen Anteil der Streuung verschiedener kommunaler Belastungen zu erfassen, was wiederum bedeutet, dass ein starker Zusammenhang der Zuschussbeträge innerhalb eines Aufgabenbereiches mit der Einwohnerzahl der Gemeinde bestehen muss.⁸⁷⁹ Wenn gleichzeitig die Kosten des entsprechenden Aufgabenbereichs nicht von hohem Gewicht sind, sie zwischen den Kommunen ungleich verteilt sind und diese interkommunale Streuung durch einen zuverlässigen Indikator im Finanzausgleich zu berücksichtigen ist, reicht die Hauptansatzstaffel für die Bedarfsbestimmung in diesen Bereichen aus. Auf weitere Nebenansätze, welche zu einer zielgenaueren Bedarfsermittlung beitragen könnten, kann dann besonders im Hinblick auf die Transparenz des Gesamtsystems weitestgehend verzichtet werden.

Da die Dominanz der Einwohnerveredelung in den bestehenden Ausgleichssystemen als Problem wahrgenommen und größtenteils anerkannt wurde, dass die Hauptansatzstaffel ein zu grober Indikator ist, um die Forderung nach einer bedarfsgerechten Verteilung der Schlüsselmasse zu erfüllen, greift die Mehrzahl der Länder für die Berücksichtigung spezifischer Bedarfe auf sog. Neben- bzw. Ergänzungsansätze zurück.⁸⁸⁰ Zur Abgeltung der auf diese Weise berücksichtigten Bedarfe kann grundsätzlich auf eine Pauschalabgeltung, auf- bzw. ausgabenspezifischen Indikatoren oder die jeweiligen Ausgaben selbst zurückgegriffen werden. Um diese Sonderbedarfe in der Ermittlung des Finanzbedarfs berücksichtigen zu können, muss anschließend eine Umrechnung in Einwohnerzahlen erfolgen.

Die Einführung zusätzlicher Nebenansätze in Ergänzung zum Hauptansatz soll in erster Linie eine größere Bedarfsgerechtigkeit herstellen, indem - im Gegensatz zur Bedarfsmessung durch den Globalindikator veredelter Einwohner im Hauptansatz - auf einzelne bedarfsverursachende Tatbestände abgestellt wird.⁸⁸¹ In einem ersten Schritt müssen dabei die bedarfsverursachenden Faktoren, bspw. Ausgaben für Schulleistungen, über geeignete sozio-ökonomische Indikatoren - in diesem Fall z. B. die Zahl der schulpflichtigen Kinder - quantifiziert werden. Anschließend multipliziert man diese Bedarfsfälle je Aufgabenbereich mit den landesdurchschnittlichen Ausgaben pro Bedarfsfall und erhält auf diesem Wege den gewichteten Normaufwand im entsprechenden Aufgabenbereich. Summiert über alle Aufgabenbereiche ergibt sich der gesamte normierte Ausgabenbedarf. Dieses Vorgehen setzt allerdings voraus, dass ein direkter Bezug zwischen Ausgaben- bzw. Zuschussbedarf und den gewählten Indikatoren besteht.⁸⁸²

Auch die Nutzung von Nebenansätzen ist in der Theorie nicht unumstritten. Als Nachteil werden von einigen Kritikern die fehlende Zweckbindung und damit die reduzierte Steuerbarkeit durch die Landespolitik gesehen, die jedoch bei Nebenansätzen gegenüber distributiven Erwägungen bewusst in den Hintergrund tritt.⁸⁸³ Die finanzkraftabhängige Berücksichtigung von Sonderbedarfen bringt es zudem mit sich, dass es zu einer horizontalen Ungleichbehandlung zwischen den Gemeinden kommt. Eine abundante Gemeinde, in der ein bestimmter Sonderbedarf vorliegt, muss in der Lage sein, diesen

⁸⁷⁸ Vgl. Schiller und Cordes (2015), S. 37 - 41.

⁸⁷⁹ Vgl. Schiller und Cordes (2015), S. 37 - 41.

⁸⁸⁰ Vgl. Vesper (2006), S. 83; Vgl. Lenk und Rudolph (2003b), S.18; Vgl. Lenk und Birke (1998), S. 221.

⁸⁸¹ Vgl. Eichler (2000), S. 58f.; Vgl. Junkernheinrich (1991), S. 72f.

⁸⁸² Vgl. Wahl (1992), S. 125.

⁸⁸³ Vgl. Wahl (1992), S.125; Scherf (2003), S. 23.

Sonderbedarf selbst zu tragen, während weniger steuerstarken Gemeinden mit dem gleichen Sonderbedarf Zuweisungen erhalten. Das Subsidiaritätsprinzip ist hier stark ausgeprägt. Dem gegenüber akzeptieren Zweckzuweisungen ohne Steuerkraftausgleich einen höheren Grad an Ungleichheit auf der Einnahmenseite der Kommunen, der durch Steuereinnahmen induziert wird.

Sollen Sonderbedarfe trotz der vorangegangenen Kritik im Rahmen von Nebenansätzen berücksichtigt werden, ist es *erstens* vonnöten, dass der entsprechende Bedarf noch keine Berücksichtigung im Rahmen des Hauptansatzes findet.⁸⁸⁴ Das heißt, es müssen unabwendbare und größenklassenunabhängige Bedarfe nachgewiesen werden, da andernfalls die Gefahr einer Ausbeutung der Schlüsselmasse besteht.⁸⁸⁵ Dies impliziert, dass geeignete, ausgabenbezogene Indikatoren für den entsprechenden Ausgabenbereich zur Verfügung stehen.

Zweitens ist es entscheidend, dass nur wenige und dafür umso aussagekräftigere Sonderbedarfe ihre Berücksichtigung finden, die in der Lage sind, zusätzliche Informationen über relevante spezifische Belastungen in das System einzubauen.⁸⁸⁶ Eine gegenseitige Beeinflussung dergestalt, dass bspw. ein spezieller Schullastenansatz, welcher selbst zentralörtliche Funktionen betont, mit einem zusätzlichen Ansatz für zentrale Orte zusammengebracht wird, soll vermieden werden. Eine zu großzügige Anerkennung von Sonderbedarfen birgt darüber hinaus auch die gegensätzliche Gefahr sich in ihrer Wirkung gegenseitig aufhebender Ergänzungsansätze sowie eines „Bedarfswettlaufs“ zwischen verschiedenen Gemeinden.⁸⁸⁷ An dieser Stelle sei noch einmal darauf hingewiesen, dass jeder zusätzliche Nebenansatz im Schlüsselzuweisungssystem mit Umschichtungen finanzieller Mittel *innerhalb* des kommunalen Sektors verbunden ist und daher sorgfältig geprüft werden muss.⁸⁸⁸

Drittens sollten die Sonderbedarfe, die zusätzlichen Nebenansätzen zu Grunde liegen, möglichst viele Gemeinden betreffen und für diese finanziell bedeutsam sein.⁸⁸⁹ Letzteres bedeutet, dass die durch Nebenansätze zu berücksichtigenden Ausgabenbestände eine spürbare Bedeutung für die kommunale Finanzsituation besitzen sollten, um eine Überfrachtung des Schlüsselzuweisungssystems mit unnötigen Einzelansätzen zu verhindern und somit die Transparenz des Systems nicht zu gefährden.⁸⁹⁰

Insgesamt dürften solche einzelfallorientierten Verfahren dazu beitragen, den kommunalen Ausgabenbedarf besser abzubilden als der bestehende Hauptansatz.⁸⁹¹ Letzterer ist auf Grund seiner Einfachheit, Transparenz und Praktikabilität immer noch weit verbreitet, allerdings können geeignete Nebenansätze seine Dominanz durchaus verringern und gleichzeitig einen Informationszuwachs mit sich bringen.⁸⁹² Gleichzeitig sollten diese allerdings nicht die Wirksamkeit des Hauptansatzes zu stark einschränken, da andernfalls dessen Vorteile verloren gehen können. Insofern bewegen sich die Ergänzungsansätze, so SCHERF, „[grundsätzlich] im Spannungsfeld zwischen Perfektionierung und Überfrachtung des Schlüsselzuweisungssystems“.⁸⁹³

In den Flächenländern werden Nebenansätze in sehr unterschiedlichem Umfang genutzt. Verbreitet sind Ansätze für Schüler bzw. (Klein-)Kinder und für Soziallasten. Einige Länder nutzen Ansätze für Zentrale Orte oder Fläche. Die Systeme des Saarlandes, Bayerns und Rheinland-Pfalz sind sehr stark durch Nebenansätze geprägt, während vor allem die ostdeutschen Länder dieses Instrument sparsam einsetzen. Für Mecklenburg-Vorpommern wird die Regelung des § 13 Abs. 4 FAG M-V zur Berechnung der Bedarfsmesszahl der Landkreise (Flächenfaktor) als Nebenansatz bewertet, da sie die Funktion

⁸⁸⁴ Vgl. Vesper (2000), S. 37f.

⁸⁸⁵ Vgl. Junkernheinrich (1991), S. 72.

⁸⁸⁶ Vgl. Vesper (2006), S. 83

⁸⁸⁷ Vgl. Scherf (2003), S. 17.

⁸⁸⁸ Vgl. Schwarting (2001), S. 134.

⁸⁸⁹ Vgl. Vesper (2006), S. 83.

⁸⁹⁰ Vgl. Junkernheinrich et al. (2012), S. 92.

⁸⁹¹ Vgl. Junkernheinrich (1991), S. 73.

⁸⁹² Vgl. Vesper (2006), S. 83.

⁸⁹³ Vgl. Scherf (2003), S. 17

erfüllt. Es zeigt sich, dass der Steuerungsbedarf je nach konkreten Gegebenheiten sehr unterschiedlich ausfällt. Daher kann hier kein „Best Practice-Beispiel“ als Vorbild dienen.

Tabelle 36: Nebenansätze in den Schlüsselzuweisungssystemen der Flächenländer 2016

Nebenansatz	BW	BY	BB	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH
zentrale Orte		x						x	x				
Schüler/Schülerbeförderung						o ^a	xo	xo		xo			
Heilbäder/Kurorte									x				
Fläche			o		o		x	xo					
Bevölkerungswachstum/Demografie				xo									
(Klein-)Kinder		x							x		x		x
Streitkräfte	x	x						x	x				
SV.-pflichtige Arbeitnehmer							x						
Straßen						o ^a			x				
Sozialhilfe/Soziallasten		xo		x		o ^a	x	o ^b	o				o ^a
Grubengemeinden									x				
Strukturschwäche		x		x									
Studenten	x												
Polizei	x												

x = Nebenansatz für Gemeinden; o = Nebenansatz für Landkreise; xo = Nebenansatz für Gemeinden und Landkreise

a) Der Ansatz wird für Kreisaufgaben gewährt, die von den Landkreisen und den kreisfreien Städte wahrgenommen werden

b) Der Ansatz wird den Landkreisen und auch den kreisfreien Städten gewährt

Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Finanzausgleichsgesetze der Länder.

3.4.4 METHODE DER EMPIRISCHEN PRÜFUNG UND ERGEBNISDARSTELLUNG

3.4.4.1 EMPIRISCHE ÜBERPRÜFUNG MITTELS REGRESSIONSANALYSEN

Die im vorangegangenen Abschnitt erläuterten Vor- und Nachteile des Hauptansatzes und möglicher Nebenansätze weisen darauf hin, dass für die sachgerechte Wirksamkeit der (fiktiven) Bedarfsmesszahl deren empirische Absicherung von zentraler Bedeutung ist. Das demzufolge umgesetzte Prüfschema zur Untersuchung des Hauptansatzes und möglicher Nebenansätze im Kommunalen Finanzausgleichs Mecklenburg-Vorpommern kann grob in vier Schritte differenziert werden:

1. Grundsätzlich gilt im Kommunalen Finanzausgleich, dass der Einwohner den Hauptbedarfsträger darstellt. Ceteris paribus würde eine Gemeinde mit mehr Einwohnern also auch einen höheren Absolutbetrag an Schlüsselzuweisungen erhalten. Es soll überprüft werden, ob dieser Sachverhalt auch für den Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern zutrifft und ob gegebenenfalls sogar eine allgemeine Einwohnerveredelung in Betracht gezogen werden sollte.
2. Im Anschluss soll die Einführung von Nebenansätzen geprüft werden, die den Einwohner-Hauptansatz ergänzen. Dazu muss festgestellt werden, ob einzelne Aufgabenbereiche signifikant vom Einwohner als Bedarfsträger abweichen. Die Prüfung solcher signifikanten Bedarfe erfolgt mittels Regressionsanalyse.
3. Sofern neben dem Einwohner andere Bedarfseinheiten infrage kommen, müssen diese definiert werden. Bedarfseinheiten müssen einfach ermittelbar und nachvollziehbar sein. Darüber hinaus sollten sie nicht strategiefanfällig sein und unter Umständen veränderbar sein.
4. Zuletzt muss das Gewicht der jeweiligen Nebenansätze im Gesamtansatz bestimmt werden. Damit die Finanzbedarfe (repräsentiert durch die Ausgangsmesszahl) dort konzentriert werden, wo die tatsächlichen Deckungslücken bestehen, muss die Gewichtung aus Haupt- und Nebenansätzen statistisch abgesichert sein.

Die Prüfung des Hauptansatzes und der Nebenansätze erfolgt für jede der beiden Ebenen separat mit Hilfe der Schätzung multivariater⁸⁹⁴, linearer⁸⁹⁵ OLS⁸⁹⁶-Regressionsmodelle⁸⁹⁷ des Typs

$$y_i = \alpha_i + \beta_i X + \varepsilon_i.$$

Mit diesen Modellen soll geschätzt bzw. geklärt werden, ob und in welchem Umfang die in der aktuellen Untersuchungsperiode beobachtbaren Unterschiede in den Pro-Kopf-Zuschussbeträgen der Kommunaleinheiten beider Ebenen kausal auf die Einflüsse verschiedener Bedarfsträger zurückgeführt werden können. Die Bestandteile der oben genannten Formel werden folgendermaßen beschrieben:

- Der Term y_i stellt die **abhängige** bzw. **endogene** Variable dar - in diesem Fall den Zuschussbetrag der Hauptproduktbereiche 1-5 des Jahres 2014 pro Einwohner auf Basis des um öffentliche Kreditaufnahme und Tilgung bereinigten Finanzierungssaldos „X42“ (zur Herleitung siehe Kapitel 1.1.1).
- Bei diesem Modellansatz wird unterstellt, dass die endogene Variable y_i von den in Matrix X zusammengefassten **unabhängigen** bzw. **exogenen** Variablen abhängig ist (z. B. Einwohnerzahl, Quote unter 18-Jähriger, ...). In diese Matrix fließen die Daten der Variablen ein, für die in den Abschnitten 3.4.5 bzw. 3.4.6 ein linearer Zusammenhang mit den Pro-Kopf-Zuschussbeträgen der kommunalen Einheiten auf der Ebene der Gemeinde- bzw. Kreisaufgaben vermutet wird.
- Der Term α_i repräsentiert die Konstante der OLS-Schätzung und gibt dementsprechend die Höhe des Pro-Kopf-Zuschussbetrags der Hauptproduktbereiche 1-5 ohne den Einfluss der exogenen Variablen wieder. Der Konstante kommt eine wichtige Bedeutung zu, da diese bereits den Einwohner als Hauptbedarfsträger verkörpert.
- Der Regressionskoeffizient, der den Einfluss jeder einzelnen erklärenden Variable auf den Pro-Kopf-Zuschussbetrag des Jahres 2014 beschreibt, wird durch β_i wiedergegeben.⁸⁹⁸ Dieser ist die zentral zu betrachtende Größe, mit der das Gewicht eines Nebenansatzes im Gesamtansatz berechnet wird.
- Der Term ε_i bildet die Störgröße einer multivariaten Regression ab. Dieser beinhaltet alle Effekte, die nicht von den in der Matrix X subsumierten Variablen stammen, sondern auf anderen - im Modell nicht betrachteten - Einflussfaktoren basieren und wird daher auch als sog. statistische Restgröße bezeichnet.

Ein wichtiges Untersuchungskriterium des Regressionskoeffizienten β_i ist dessen statistische Signifikanz, die mittels des sog. **t-Tests** untersucht wird. Dieser Test sichert ab, dass die gemessenen Zusammenhänge nicht zufällig aufgetreten sind. Im Rahmen dieses sog. Hypothesentests werden zwei Hypothesen - die Nullhypothese (H_0) und die Alternativhypothese (H_1) - formuliert:

1. Nullhypothese: Der tatsächliche Einfluss der erklärenden Variablen ist gleich null und ist somit nicht signifikant. ($H_0: \beta_i = 0$)
2. Alternativhypothese: Der tatsächliche Einfluss der erklärenden Variablen ist ungleich null und ist somit signifikant. ($H_1: \beta_i \neq 0$)

Dieser Test prüft demnach, ob der Einfluss einer erklärenden Variable (und damit auch deren Regressionskoeffizient) „**gleich null**“ und damit **insignifikant** ist. Im Rahmen des Tests werden zwei Größen verglichen, um die Nullhypothese idealerweise widerlegen zu können:

⁸⁹⁴ Es werden mehrere Einflussfaktoren gleichzeitig untersucht.

⁸⁹⁵ Hierbei werden lineare Zusammenhänge zwischen den betrachteten Variablen unterstellt.

⁸⁹⁶ Die Abkürzung „OLS“ steht für das sog. Ordinary Least Squares-Modell, in welchem die Methode der kleinsten Quadrate angewandt wird. Dieser zufolge wird die Summe der quadrierten Abweichungen der ermittelten Schätzwerte für die kommunalen Zuschussbeträge von dessen wahren Werten minimiert.

⁸⁹⁷ Regressionsmodelle sind **Schätzmodelle**, die tatsächliche Einflussfaktoren auf die abhängige Variable in Modellform testen sollen. Ob der Einfluss der erklärenden Variablen tatsächlich signifikant ist, wird mit sog. Hypothesentests nachvollzogen.

⁸⁹⁸ Der Koeffizient ist für jede erklärende Variable unterschiedlich ausgestaltet.

- Die empirische Teststatistik bzw. t-Statistik wird anhand der Regressionsergebnisse berechnet, indem der Regressionskoeffizient einer Variablen durch deren **Standardfehler**⁸⁹⁹ geteilt wird.⁹⁰⁰ Grundsätzlich gilt hierbei: Je höher die t-Statistik betragsmäßig ausfällt, desto höher ist auch die Signifikanz der Variablen.
- Die Teststatistik wird mit dem theoretischen Wert aus der sog. Student-t-Verteilung verglichen, der sich aus dem zugrundeliegenden Signifikanzniveau ergibt. Das bedeutet, dass die theoretische t-Statistik unterschiedlich hoch ausfällt, je nachdem, welche Signifikanzgrenze betrachtet wird. In der Statistik bzw. Ökonometrie werden zumeist das 1 %-, 5 %- oder 10 %-Signifikanzniveau zugrunde gelegt.⁹⁰¹

Sofern die empirische t-Statistik **größer** ausfällt als die theoretische t-Statistik, gilt der Einfluss der untersuchten Variablen als ungleich null und damit signifikant. Wenn die empirische Teststatistik allerdings **kleiner** ist als der theoretische t-Wert, so ist der Einfluss der exogenen Variablen insignifikant. Die Ergebnisse dieser für jede einzelne Variable durchgeführten Hypothesentests werden in Form des sog. **p-Wertes** wiedergegeben, der zwischen 0 und 1 variiert. Diese statistische Größe gibt an, zu welcher Wahrscheinlichkeit die o. g. Nullhypothese beibehalten werden muss.

- Je **kleiner** der p-Wert also ist, desto mehr kann von einem **signifikanten** Zusammenhang zwischen der endogenen Variable und zu erklärenden Variable ausgegangen werden.
- Umgekehrt gilt, dass der Regressionskoeffizient einer erklärenden Variablen umso **insignifikanter** ist, je **größer** dessen p-Wert ist.⁹⁰²

Im Rahmen dieser empirischen Untersuchungen werden für beide aufgabenbezogenen Ebenen zunächst „große“ Regressionsmodelle erstellt, die den Einfluss von sehr vielen Variablen darstellen, die möglicherweise auf die zu Erklärende einwirken. Es ist davon auszugehen, dass nicht alle bzw. nur weniger der dargestellten Regressionskoeffizienten signifikant sein werden. Daher werden die Variablen, deren Regressionskoeffizienten eine deutliche Insignifikanz aufweisen, schrittweise aus dem Modell eliminiert.⁹⁰³ Auf diese Weise soll eine sachgerechte Verteilung bei der Nutzung von Nebensätzen garantiert werden. Das Ziel ist dabei, ein „kleines“ Regressionsmodell zu schaffen, dass nur noch signifikante und vor allem **kausal begründbare** Variablen enthält.

Die obigen Ausführungen beziehen sich ausschließlich auf die statistisch gemessene Signifikanz und nicht auf die Qualität des **kausalen Zusammenhangs**. Es gibt Regressionsmodelle, bei denen eine perfekte Signifikanz bei allen betrachteten Variablen festgestellt werden kann. Dies bedeutet aber nicht unbedingt, dass der gemessene Zusammenhang auch in der Wirklichkeit kausal begründet ist. Diese Problematik wird daher bei dem Verfahren der Variableneliminierung beachtet: Demnach werden nicht nur insignifikante, sondern auch solche Variablen aus dem Modell entfernt, deren Regressionskoeffizienten nicht kausal begründbar sind.⁹⁰⁴

⁸⁹⁹ Der Standardfehler gibt an, wie stark der geschätzte Regressionskoeffizient um seinen tatsächlichen Mittelwert variiert. Je größer dieser ausfällt, desto ungenauer werden der Einfluss und die Größe der Variable in der Regression geschätzt.

⁹⁰⁰ Dies impliziert gleichzeitig, dass nicht nur die Ausprägung des Regressionskoeffizienten allein im Hinblick auf dessen Signifikanz entscheidend ist. Selbst wenn dieser bereits gegen Null tendieren sollte, muss dies nicht bedeuten, dass Insignifikanz vorliegt, sofern der Standardfehler entsprechend niedrig ist. Zumeist spielen hier Aspekte der Datengrundlage eine Rolle. Des Weiteren kann eine zu kleine Stichprobe (weniger Beobachtungseinheiten) ausschlaggebend für einen insignifikanten Zusammenhang zwischen erklärender und zu erklärender Variable sein.

⁹⁰¹ Gegeben sei das 5 %-Signifikanzniveau: Sofern eine Variable auf diesem Niveau signifikant ist, dann gilt dies zu 95-prozentiger Sicherheit. Es verbleibt ein Restrisiko von eben den 5 %, dass der tatsächliche Einfluss der Variable auf den Pro-Kopf-Zuschussbetrag gleich null und damit doch insignifikant sein könnte.

⁹⁰² Bei den nachfolgenden Untersuchungen in den Abschnitten 3.4.5.1 und 3.4.6.1 werden gemäß einer vereinfachten Darstellung ausschließlich die Regressionskoeffizienten der erklärenden Variablen und die Ergebnisse der p-Werte gezeigt.

⁹⁰³ Bei der Eliminierung der Variablen wird nicht streng „nach Lehrbuch“ vorgegangen. Das bedeutet, dass neben der Signifikanz der Regressionskoeffizienten auch weitere Aspekte betrachtet werden, wie bspw. die Einfachheit der Umsetzung im Finanzausgleichsgesetz und die kausale Begründung bei der Ausprägung der Koeffizienten.

⁹⁰⁴ Ein gutes Beispiel hierfür ist, wenn im Regressionsmodell geschätzt wird, dass die Quote der unter 18-Jährigen einen positiven Einfluss auf den Zuschussbetrag pro Kopf ausübt. Da die Kommunen im Rahmen für Kindertagesstätten (Produktgruppen 361 und 365) einen der höchsten Ausgabentreiber verzeichnen, scheint dieser im Rahmen des Modells geschätzte Zusammenhang nicht in der Realität begründbar zu sein und würde nicht in das finale Modell übernommen werden, selbst wenn die Variable gemäß des t-Tests signifikant sein sollte.

Zur Prüfung des Hauptansatzes und der Nebenansätze auf der Gemeindeaufgabenebene soll der Einfluss verschiedener Variablen auf die zu erklärende Variable – die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der Gemeindeaufgaben erfüllenden Kommunaleinheiten in den Hauptproduktbereichen 1-5 auf Grundlage der kommunalen Jahresrechnungsstatistik des Jahres 2014 – getestet werden.⁹⁰⁵

Die Werte der Pro-Kopf-Zuschussbeträge für die beiden **kreisfreien Städte** mussten im Vorfeld der Regression angepasst werden, da sie auf beiden Ebenen Aufgaben wahrnehmen und deshalb nicht die vollen Zuschussbeträge im Rahmen der Analyse der Gemeindeaufgaben angesetzt werden können. Daher wurde ein pauschaler Faktor für den Anteil der Zuschussbeträge für Gemeindeaufgaben für beide Städte berechnet. Dafür wurden die absoluten Zuschussbeträge aus der kommunalen Jahresrechnungsstatistik des Jahres 2014 nach den vier Kommunaltypen auf der Grundlage der Produktgruppen analysiert. Auf der einen Seite wurden die Zuschussbeträge der Ämter und Gemeinden und auf der anderen Seite der Zuschussbetrag der Landkreise ermittelt, die sich im Rahmen der jeweiligen Produktgruppe ergeben haben. Zur Berechnung des Anteils an Gemeindeaufgaben wurden für jede einzelne Produktgruppe die Zuschussbeträge der kleinen Gemeinden und Ämter⁹⁰⁶ durch die Summe der Zuschussbeträge der jeweiligen Produktgruppe der Gemeinden, Ämter und Kreise geteilt. Diese Quote wurde mit dem Zuschussbetrag der kreisfreien Städte in der jeweiligen Produktgruppe multipliziert. Anschließend wurden die sich ergebenden Werte für alle Produktgruppen aufsummiert, wodurch der Gesamtanteil der Zuschussbeträge der kreisfreien Städte ermittelt werden konnte, den diese für die Wahrnehmung von Gemeindeaufgaben eingesetzt haben. Analog dazu wurde zur Berechnung der Zuschussbeträge Schwerins und Rostocks verfahren, die sich aus der Erfüllung ihrer Kreisaufgaben ergeben haben. Für das Jahr 2014 teilten sich die Zuschussbeträge der beiden Städte in 35,7 % für *Gemeindeaufgaben* und 64,3 % für *Kreisaufgaben* auf. Folglich wurden die Pro-Kopf-Zuschussbeträge von Rostock und Schwerin vor der Untersuchung im Regressionsmodell mit 35,7 % multipliziert.

3.4.4.2 PROBLEMATIK DER ÄMTERFINANZIERUNG

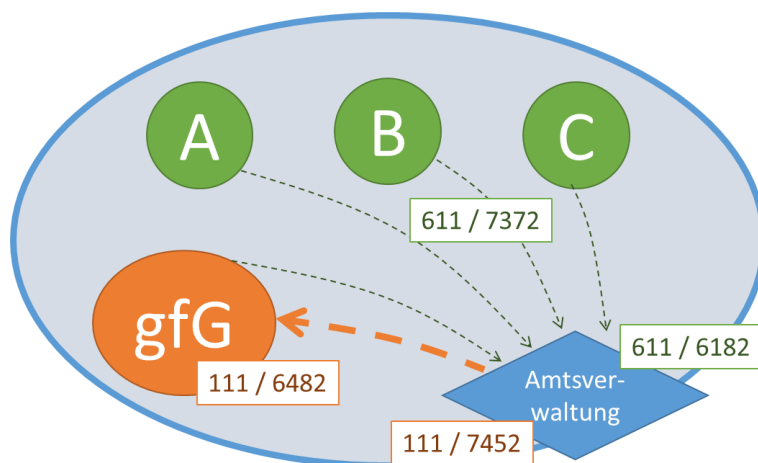
Zur Berechnung der Zuschussbeträge für Gemeindeaufgaben musste die Besonderheit der **Ämterfinanzierung** und die Sonderstellung der geschäftsführenden Gemeinden berücksichtigt werden.⁹⁰⁷ Da die umlagefinanzierten Ämter, anders als die Landkreise, nicht selbst Schlüsselzuweisungen aus dem Finanzausgleich erhalten, die Umlagen aber gleichwohl eine relevante finanzielle Belastung für die amtsangehörigen Gemeinden darstellen, ist eine korrekte Abgrenzung der Zahlungen erforderlich. Abbildung 126 illustriert den Mittelfluss.

⁹⁰⁵ Für das Jahr 2014 liegen statistische Daten der kommunalen Jahresrechnung vor, die die erforderliche Breite und Tiefe aufweisen. Da auch die übrigen Parameter des Schlüsselzuweisungssystems 2016 auf das Jahr 2014 zurückgreifen (Einwohnerzahl, Steuerkraftberechnung) ist eine kongruente Nutzung von Daten des Jahres 2014 für die Bedarfsseite nur folgerichtig.

⁹⁰⁶ Die kleinen Gemeinden und Ämter erfüllen ausschließlich Gemeindeaufgaben.

⁹⁰⁷ Für die vertikale Verteilung ergibt sich aus der Stellung der Ämter und deren Finanzierung kein Handlungsbedarf, hier gehen die Ämter vollständig ein. Auch bei der Teilmassenbildung (Abschnitt 3.3.1.2) sind keine Korrekturen erforderlich, da die Ämter hierbei den Gemeinden zugerechnet werden.

Abbildung 126: Mittelfluss bei der Amtsumlage und an geschäftsführende Gemeinden



Quelle: Eigene Darstellung.

Die **Ausgaben für die Amtsumlage** fallen bei den amtsangehörigen Gemeinden im HPB 6 an (Produkt 611 / Konto 7372). Sie würden daher zunächst bei einer Eingrenzung auf die HPB 1-5, welche der Regression zugrunde liegen, nicht berücksichtigt. Dies würde die Zuschussbeträge der amtsangehörigen Gemeinden jedoch unterzeichnen. Würden sie die Aufgaben selbst erbringen oder (rein theoretisch) einen privatwirtschaftlichen Dritten beauftragen, würden ihre Zuschussbeträge höher ausfallen – insbesondere im Vergleich mit amtsfreien Gemeinden. Problematisch ist dies ggf. hinsichtlich der Überprüfung zentralörtlicher Funktionen und des Regressionsergebnisses als Ganzes. Die praktische Lösung besteht darin, die Amtsumlagen den Gemeinden als „echte“ Ausgaben des Produkts 111 zu zuschlagen. Die Unterstellung ist, dass es sich um gemeindliche Ausgaben handelt, v.a. im Verwaltungsbereich (HPB 1), die auf die Ämter verlagert sind. Die entsprechenden Zahlungen fallen jedoch nicht im Produkt 111 sondern im Produkt 611 an. Damit steigen durch die Korrektur die in das Regressionsmodell eingehenden Zuschussbeträge der amtsangehörigen Gemeinden.

Einen Sonderfall stellen **geschäftsführende amtsangehörige Gemeinden** dar. Diese aktuell 28 Gemeinden erhalten eine Verwaltungskostenerstattung des Amtes, gespeist aus Amtsumlagezahlungen der angehörigen Gemeinden.⁹⁰⁸ Die Einzahlungen fallen bei der geschäftsführenden Gemeinde im Produkt 111, Konto 6482 an. Damit sind sie auf den ersten Blick im Zuschussbetrag der HPB ZB 1–5 enthalten. Das Berechnungsschema des Zuschussbetrags sieht jedoch eine Bereinigung um Zahlungen von gleicher Ebene vor, die sich auch auf das angesprochene Konto 6482 bezieht.⁹⁰⁹ Damit wird die Einzahlung im Zuschussbetrag zunächst nicht abgebildet und in der Folge fällt der Zuschussbetrag der geschäftsführenden Gemeinde im Produkt 111 sehr hoch aus (Auszahlungen fallen an, Einzahlungen werden bereinigt). Bei den geschäftsführenden Gemeinden muss die Erstattung daher als „normale“ Einzahlung behandelt werden, damit die Zuschussbeträge im Produkt 111 richtig dargestellt werden.⁹¹⁰

Werden die beiden Teilaspekte der Ämterfinanzierung – Amtsumlage (für alle amtsangehörigen Gemeinden) und Verwaltungskostenerstattung (für geschäftsführende Gemeinden) – nicht wie beschrieben den HPB 1–5 zugerechnet, werden die Zuschussbeträge der amtsangehörigen Gemeinden zu niedrig ausgewiesen und diejenigen der geschäftsführenden Gemeinden zu hoch. Es ergeben sich hohe

⁹⁰⁸ Dabei zahlt auch die geschäftsführende amtsangehörige Gemeinde zunächst die Amtsumlage und erhält in einem zweiten Schritt daraus die Erstattung (Verbuchung nach dem Bruttoprinzip). Eine Besonderheit stellt die Stadt Grevesmühlen dar, die eine Verwaltungsgemeinschaft mit dem Amt Grevesmühlen-Land eingegangen sind.

⁹⁰⁹ Die Berechnung des Zuschussbetrags folgt grundsätzlich dem Verfahren der Statistischen Ämter zur Berechnung des Finanzierungssaldos in der Finanzstatistik. Die Neutralisierung der Zahlungen von gleicher Ebene verhindert, dass Zahlungen doppelt erfasst werden, so beispielsweise einmal die Auszahlung für die Amtsumlage und dann nochmals die daraus finanzierten Ausgaben für Personal und Sachmittel.

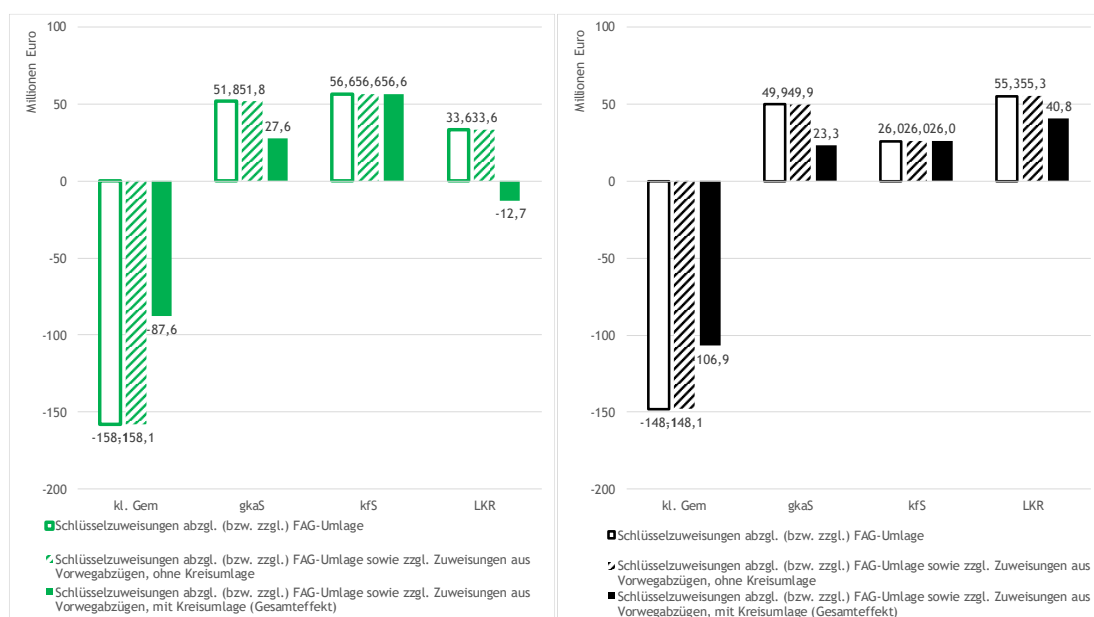
⁹¹⁰ Bei der praktischen Umsetzung mussten zusätzlich für Kommunen mit fehlerhaften Zuordnungen der Finanzflüsse zu den Produkten und Konten Korrekturen vorgenommen werden. Diese erfolgten in Absprache mit dem Auftraggeber und dem Statistischen Amt Mecklenburg-Vorpommern.

Differenzen im amtsangehörigen Raum und eine mögliche Verzerrung der Gewichte zwischen kleineren und größeren Gemeinden. Unter Einbeziehung der Ämterfinanzierung fallen die Differenzen wirklichkeitsgetreu niedriger aus.⁹¹¹ Dies hat beispielsweise bei der Bewertung zentralörtlicher Funktionen eine Bedeutung, da von den 26 geschäftsführenden Gemeinden 21 Grundzentren und 5 Mittelzentren sind.

3.4.4.3 ERGEBNISDARSTELLUNG

Grundsätzlich werden die fiskalischen Effekte der Überprüfung des Schlüsselzuweisungssystems einschließlich der zu prüfenden Nebenansätze oder auch der Auflösung bzw. Veränderung von Vorwegabzügen im Folgenden immer in den gleichen Ergebnisschemata dargestellt, wobei vorrangig die Auswirkungen für die vier Kommunaltypen (bzw. wahlweise auch im Rahmen anderer Darstellungsweisen) in absoluten Beträgen deutlich werden sollen (vgl. Abbildung 127). Es geht an dieser Stelle noch *nicht um die dargestellten (fiktiven) Effekte der Säulen*⁹¹², sondern ausschließlich um die *Erklärung der Darstellungsweise*. Die Darstellung in jeweils zwei farblich abgegrenzten Varianten trägt dem Grundproblem Rechnung, dass jeweils zwei Effekte sich überlagern: Erstens verursacht die Umstellung vom 3-Säulen-Modell auf das Ebenenmodell einen Basiseffekt (siehe Abschnitt 3.3.2). Zweitens kommen weitere Modifikationen hinzu, z. B. Nebenansätze oder veränderte Vorwegabzüge.

Abbildung 127: Verdeutlichung der Darstellung der fiskalischen Auswirkungen gegenüber dem neutralen Ebenenmodell bzw. dem Status quo



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Eigene Berechnungen.

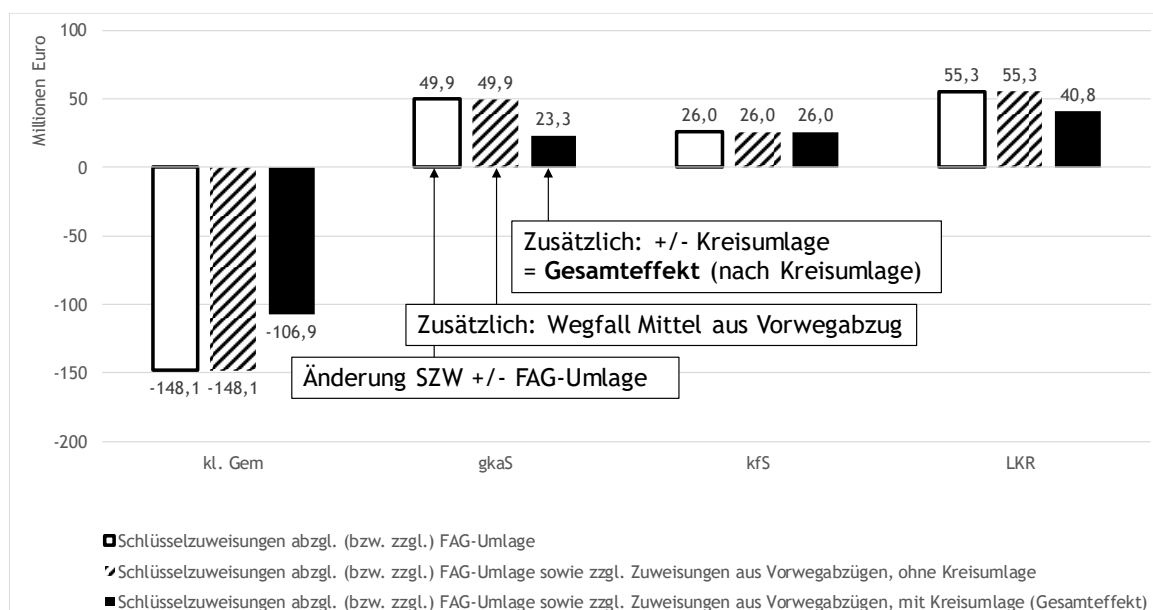
Die linke Grafik zeigt in einer grünen Farbgebung den Vergleich mit dem neutralen Ebenenmodell auf. Damit ist die Umstellung auf ein Ebenenmodell bereits erfolgt bzw. wird vorausgesetzt. Der Zweck der Darstellung liegt folglich darin, den **Effekt einer Einzeländerung** innerhalb des Ebenenmodells zu verdeutlichen. Dagegen bildet die rechte Grafik mit schwarzen Säulen den Vergleich mit dem Status quo ab, (3-Säulen-Modell ohne jegliche Anpassungen gemäß dem geltenden Finanzausgleichsgesetz 2016). Demnach soll mittels dieser Illustrierung der **Effekt der Veränderung des Gesamtmodells**

⁹¹¹ Die bis dahin recht niedrigen Zuschussbeträge der amtsangehörigen (nicht geschäftsführenden) Gemeinden fallen durch die ausgabeseitige Einbeziehung der Amtsumlage höher aus. Die bisher recht hohen Zuschussbeträge der amtsangehörigen geschäftsführenden Gemeinden werden durch die Berücksichtigung der Erstattung auf der Einnahmeseite vermindert.

⁹¹² Es handelt sich bei den dargestellten Effekten um ein fiktives Szenario, dass von den Gutachtern nicht für das Finanzausgleichssystem in Mecklenburg-Vorpommern vorgesehen ist.

im Zuge einer möglichen Reform des FAG nachvollzogen werden. Somit wird zum einen der Einzeleffekt (z. B. aufgrund eines Nebenansatzes) inklusive der Umstellung vom Säulen- auf das Ebenenmodell ersichtlich.

Abbildung 128: Definition der dargestellten Effekte der drei Säulen pro Kommunaltyp



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Eigene Berechnungen.

Die Darstellung der Säulen im fiktiven Szenario in Abbildung 128 dient als Referenz für die nachfolgenden Abbildungen dieses Typs. Die linke Säule gibt - je nach Kommunaltyp - die fiskalischen Effekte für die Höhe der **Schlüsselzuweisungen abzüglich** (bzw. im Falle der Landkreise **zuzüglich**) der **Finanzausgleichsumlage** wieder. In der mittleren Säule sollen - **neben den Auswirkungen, die in der ersten Säule gezeigt wurden** - die fiskalischen Folgen für das Volumen der Zuweisungen **nach den veränderten bzw. weggefallenen Vorwegabzügen** illustriert werden. Dies entspricht dem Effekt der durch die gesamthafte Veränderung der Parameter im FAG induziert wird. Schließlich werden in der rechten Säule - **zusätzlich zu den vorangegangenen Effekten** - die **Auswirkungen auf die Kreisumlage** widerspiegelt. Dies führt damit in der Summe zu dem **Gesamteffekt** (nach der Kreisumlage). Diese letzte Stufe entsteht durch automatische Reaktionen der Kreisumlage bei unveränderten Umlageparametern („windfall profits“). Die Differenz zwischen der jeweils mittleren und rechten Säule ist folglich Gegenstand nachfolgender Verhandlungen zwischen kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen. Aus der Differenz ergibt sich mglw. ein Senkungspotenzial, das zu Gunsten der kreisangehörigen Gemeinden wirkt bzw. eine Notwendigkeit zur Anhebung der Kreisumlage. Daher bezieht sich die Ergebnisdarstellung vorrangig auf die Ergebnisse der jeweils mittleren Säule, die durch die Analyse und Neufestsetzung der Parameter beeinflusst werden kann. Die automatischen Folgewirkungen der Kreisumlage zeigen sich dann jeweils in der letzten Säule und werden als zusätzliche Information angegeben.

3.4.5 PRÜFUNG VON NEBENANSÄTZEN AUF DER EBENE DER GEMEINDEAUFGABEN

Dieser Abschnitt teilt sich in vier Unterabschnitte: Zunächst werden in Unterabschnitt 3.4.5.1 die Resultate der Regressionsrechnungen interpretiert. Auf Basis dieser werden die Veredlungsfaktoren für die Nebenansätze hergeleitet. Die Unterabschnitte 3.4.5.2 und 3.4.5.3 befassen sich mit den fiskalischen Effekten der Einführung zweier Nebenansätze. Schließlich wird in Unterabschnitt 3.4.5.4 ein Zwischenfazit gezogen.

3.4.5.1 ERGEBNISSE DES REGRESSIONSMODELLS UND BERECHNUNG DER VEREDELUNGSFAKTOREN

Tabelle 37 bildet alle Variablen ab, deren Zusammenhang mit den kommunalen Zuschussbeträgen in Euro je Einwohner geprüft wurde.⁹¹³

- Als zentraler Bedarfsträger wird der Einfluss der Einwohnerzahl im Modell betrachtet. Der Regressionskoeffizient dieser Variable gibt wieder, welche Mehrbedarfe ein zusätzlicher Einwohner in einer Kommune erzeugen würde. Demnach ist bei einem (negativen) signifikanten Parameter nicht nur davon auszugehen, dass der Einwohner als Hauptbedarfsträger fungiert⁹¹⁴, sondern dass im Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommerns eine Einwohnerveredelung implementiert werden müsste. In diesem Fall müssten sich höhere Pro-Kopf-Zuschussbeträge bei Gemeinden mit höherer Einwohnerzahl statistisch signifikant abbilden. Bisher verfügt das FAG Mecklenburg-Vorpommern nicht über eine Einwohnerveredelung. Die meisten anderen Flächenländer haben dagegen eine sog. Hauptansatzstaffel eingerichtet, welche eine pauschale Veredelung der Einwohnerzahl vorsieht, die zentralörtliche Funktionen und Kosten verdichteter Siedlungsstrukturen repräsentiert.⁹¹⁵

Tabelle 37: Exogene Variablen im Regressionsmodell zur Überprüfung von Nebenansätzen auf der Ebene der Gemeindeaufgaben

Zu untersuchende, <u>erklärende</u> Variablen	Begründung
Einwohnerzahl	Zentraler Bedarfsträger, Überprüfung einer allgemeinen Einwohnerveredelung
Veränderungsrate der Einwohnerzahl 2009-2014	Demographischer Wandel
Quote unter 18-Jähriger	Kindertagesbetreuung und Schulträgeraufgaben
Quote von über 65-Jährigen	Demographischer Wandel
Bevölkerungsdichte: Einwohner pro qkm	Kosten der Dünnbesiedlung
Verhältnis der Einwohner im Nahbereich zu den Einwohnern der Kernstadt	Zentralörtliche Funktion
Verhältnis der Einwohner im Mittelbereich zu den Einwohnern der Kernstadt	Zentralörtliche Funktion
Verhältnis der Einwohner im Oberbereich zu den Einwohnern der Kernstadt	Zentralörtliche Funktion
Steuern pro Kopf	Selbstverstärkungseffekt

Quelle: Eigene Darstellung.

- Zudem wird die Veränderungsrate der Einwohnerzahl von 2009-2014 in das Regressionsmodell einbezogen. Hiermit soll geprüft werden, ob sich der demographische Wandel signifikant auf die Zuschussbeträge je Einwohner im Jahr 2014 ausgewirkt hat.
- Die Quote der unter 18-Jährigen wird berechnet, indem die Anzahl der unter 18-Jährigen einer Kommunaleinheit durch deren Einwohnerzahl geteilt wird. Diese Altersgruppe repräsentiert einen der größten kommunalen Ausgabentreiber, da hier die Aufgabenbereiche der Kindertagesbetreuung und Schulträgeraufgaben subsumiert werden. Sofern eine Signifikanz vorliegen

⁹¹³ Im Gutachtenprozess wurde darüber hinaus eine Vielzahl weiterer Variablen statistisch überprüft. Hier erfolgt eine komprimierte Darstellung, die sich auf die letztlich favorisierten und im Gutachtenprozess als besonders bedeutsam herausgestellten Variablen konzentriert.

⁹¹⁴ Dieser Aspekt würde bereits durch eine negative und signifikante Konstante α_1 belegt werden.

⁹¹⁵ Die Einwohnerzahl wurde auch mittels Wurzelfunktion und logarithmierten Werten geprüft, woraus sich keine wesentlichen Veränderungen gegenüber den dargestellten Resultaten ergeben.

sollte, würde die Anzahl der Einwohner unter 18 Jahren,⁹¹⁶ die eine kommunale Einheit beherbergt, mit einem Veredelfaktor im Finanzausgleichsgesetz bedacht werden. Dies ist im Hinblick auf die analysierten Altersstrukturkostenprofile durchaus naheliegend (Kapitel 1.5.4.3). Der Faktor umfasst dabei nicht nur Zuschussbeträge für die Aufgabenbereiche Schule, Kindertagesbetreuung und Jugendhilfe. Durch die Prüfung kann auch ein allgemeiner Mehrbedarf im Zusammenhang mit der Ansiedlung von Familien mit Kindern herausgearbeitet werden.

- Weiterhin soll auch der Einfluss der Quote der über 65-Jährigen überprüft werden, der die Zuschussbeträge nach den Hauptproduktbereichen negativ beeinflussen könnte. Hier spielt die demographische Entwicklung und die damit in Zusammenhang stehende Alterung der Bevölkerung eine Rolle. Damit werden die zusätzlichen Belastungen durch die Alterung der Einwohnerschaft empirisch überprüft.
- Überdies gehen die Kosten der Dünnbesiedlung in die Regressionsschätzung mit ein. Dabei wird untersucht, ob die Einwohnerdichte (in Einwohnern je Quadratkilometer) signifikant auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge einwirkt. Damit wurde für die Ebene der Gemeindeaufgaben ein Flächenfaktor nach dem Vorbild des derzeitigen Flächenfaktors für Landkreise geprüft.⁹¹⁷
- Eine essentielle Fragestellung betrifft die zentralörtliche Funktion der Kommunen. Zur Schätzung von deren Einfluss werden drei Quoten für die Verflechtungsbereiche gebildet, wobei die Einwohner des Nah-, Mittel- bzw. Fernbereichs durch die Einwohnerzahl des zentralen Ortes (Grund-, Mittel- bzw. Oberzentrum) geteilt werden. Sofern der Zusammenhang dieser Quoten mit den Pro-Kopf-Zuschussbeträgen zum einen negativ und zum anderen signifikant ist, existieren signifikante Mehrbedarfe in diesen zentralen Orten, die im Finanzausgleichsgesetz entsprechend veredelt werden sollten. Neben der Prüfung der Verflechtungsbereiche wurden auch andere Konzepte geprüft, die jedoch später verworfen wurden und daher hier nicht gezeigt werden.⁹¹⁸
- Außerdem gehen die Steuern pro Kopf⁹¹⁹ als erklärende Variable in das Regressionsmodell ein. Damit soll ein selbst verstärkender Effekt steuerstarker Gemeinden überprüft werden („Zirkelschlusseffekt“). Eine Gemeinde, die vergleichsweise höhere Steuern als andere Gemeinden erwirtschaftet, weist unter Umständen auch höhere Ausgaben auf, die aus eben jenen überdurchschnittlichen Einnahmen finanziert werden. Dadurch erhöhen sich entsprechend deren Zuschussbeträge, was aber eher auf dem höheren Einnahmenniveau und weniger auf tatsächlich bestehenden kommunalen Bedarfen basiert. Dieser sog. Selbstverstärkungseffekt steuerstarker Kommunen muss im Modell betrachtet werden, um den Teil der Zuschussbeträge neutralisieren zu können, der auf höheren originären Einnahmen beruht und deshalb unter Umständen nicht als Bedarf anerkannt werden sollte.

In Tabelle 38 werden die Regressionsergebnisse für die kommunalen Einheiten auf der Ebene der Gemeindeaufgaben dargestellt. Die mittlere Spalte zeigt das „große“ Regressionsmodell bzw. das Ausgangsmodell mit allen betrachteten Variablen, während die rechte Spalte das finale Modell bzw. die beste Spezifikation wiedergibt, die infolge des Eliminierungsverfahrens erreicht werden konnte.

⁹¹⁶ Im Zuge der Arbeit wurden auch die Quoten der unter 6-jährigen sowie der 6-18-jährigen überprüft. Diese erbrachten jedoch keine besseren und/oder plausibleren Ergebnisse. Angesichts der im Kapitel 1.5.4.3 gezeigten Altersstrukturkostenprofile ist eine Zusammenfassung auch inhaltlich naheliegend.

⁹¹⁷ Die Prüfung wurde auch mit verschiedenen Flächentypen, etwa der Siedlungs- und Verkehrsfläche mit unterschiedlichen Bereinigungen vorgenommen. Daraus ergaben sich keine wesentlichen Veränderungen gegenüber den dargestellten Resultaten.

⁹¹⁸ Zunächst wurden die zentralörtlichen Funktionen mit Dummy-Variablen (0/1) getestet, die Ergebnisse waren jedoch statistisch schlechter abgesichert und in mehreren Fällen in ihrer Kausalität weniger plausibel als beim Rückgriff auf die Verflechtungsbereiche. Desweiteren stellt die Landesentwicklung bei der Definition des Systems der Zentralen Orte (ZO) klar auf die Wirkung im Verflechtungsbereich ab (siehe Kapitel 1.6), weshalb eine Entsprechung im FAG naheliegend ist. Auch eine Mischung aus pauschaler Einwohnerveredelung und ZO-Dummys erbrachte weniger gut abgesicherte Ergebnisse mit geringerer kausaler Erklärungskraft.

⁹¹⁹ Folgende Konten wurden zur Bestimmung des Pro-Kopf-Wertes herangezogen: KT6011, KT6012, KT6013, KT6021, KT6022, KT6031, KT6032, KT6033, KT6034 und KT6039 abzgl. KT7341 (Gewerbesteuerumlage).

Die Regressionskoeffizienten der rechten Spalte bilden die Grundlage für mögliche Veredlungsfaktoren im Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommerns.

Tabelle 38: Regressionsergebnisse auf der Ebene der Gemeindeaufgaben.⁹²⁰

<i>Endogene: Pro-Kopf-Zuschussbeträge HPB 1-5</i>	Ausgangsmodell		Beste Spezifikation	
	Regressions- koeffizient	p-Wert	Regressions- koeffizient	p-Wert
Konstante	-242,2127**	0,046	-161,5226***	0,000
Einwohnerzahl	0,0016	0,345		
Veränderungsrate 2009-2014	-178,9623	0,410		
Quote unter 18-Jähriger	-734,3082	0,123	-1.032,6240***	0,001
Quote über 65-Jähriger	167,1282	0,568		
Einwohnerdichte (Einw. pro qkm)	-0,1730	0,257		
Grundzentrum (Quote V-Bereich)	-48,5232**	0,011	-51,5604***	0,003
Mittelzentrum (Quote V-Bereich)	-24,9246	0,217	-25,5282	0,186
Oberzentrum (Quote V-Bereich)	-39,0234	0,366	-41,7934	0,169
Steuern pro Kopf	-0,2308***	0,000	-0,2335***	0,000

Quelle: Eigene Berechnungen.

Zunächst werden die Regressionsergebnisse im *Ausgangsmodell* analysiert, aus denen sich bereits mehrere wichtige Erkenntnisse ableiten lassen:

- Der Koeffizient der Konstante gibt an, dass der Pro-Kopf-Zuschussbetrag der kommunalen Einheiten *ohne den Einfluss der exogenen Variablen* im Durchschnitt ceteris paribus etwa -242 Euro beträgt. Der p-Wert zeigt an, dass der Regressionskoeffizient auf dem 5 %-Signifikanzniveau eine Signifikanz erzielt. Folglich wird der Einwohner als Hauptbedarfsträger auf der Ebene der Gemeindeaufgaben bestätigt; u. a. auch deshalb, weil auf Grundlage der Einwohnerzahlen der Kommunaleinheiten ein negativer Zuschussbetrag vorliegt.
- Darüber hinaus zeigen die Modellergebnisse, dass für den Kommunalen Finanzausgleich Mecklenburg-Vorpommerns keine Einwohnerveredelung infrage kommt. Neben dem p-Wert von 0,345, welcher eine leichte Insignifikanz anzeigt, ist auch der Koeffizient selbst positiv ausgeprägt. Dies würde implizieren, dass 100 zugezogene Einwohner in der Kommune durchschnittlich ceteris paribus zu einer *Senkung* der Zuschussbeträge um ca. 16 Cent führen.⁹²¹
- Die Veränderungsrate der Bevölkerung von 2009-2014 ist deutlich insignifikant (p-Wert = 0,410). Entsprechend dem negativ ausgeprägten Parameter würde das Wachstum (die **Schrumpfung**) der Bevölkerung Mehrausgaben (**Minderausgaben**) verursachen, sofern eine hinreichende Signifikanz festgestellt werden könnte. Sofern sich die 5-Jahres-Veränderungsrate der Einwohnerzahl einer Kommune um einen Prozentpunkt erhöhen wurde (**Bevölkerungszuwachs**), würde sich der Pro-Kopf-Zuschussbetrag der Kommune um rd. 1,79 Euro erhöhen. Angesichts des Regressionsergebnisses ergeben sich keine Anhaltspunkte für einen allgemeinen Demografiefaktor für den Einwohnerrückgang. Wenngleich in einigen Aufgabenbereichen Kostenremanenzen vermutet werden können, hängen diese offenbar nicht vom Umfang des Bevölkerungsrückgangs ab. Ein Absinken der Einwohnerzahl erzeugt keine allgemeinen Mehrbedarfe, eher noch Entlastungen.

⁹²⁰ Die Signifikanz der einzelnen Variablen wird bei den Koeffizienten wiedergegeben.

Interpretation: *** Signifikanz auf dem 1 %-Signifikanzniveau („höchste“ Signifikanz)

** Signifikanz auf dem 5 %-Signifikanzniveau

* Signifikanz auf dem 10 %-Signifikanzniveau („niedrigste“ Signifikanz)

⁹²¹ 0,13 ct je Einwohner. Sofern der Faktor signifikant wäre, würde dies dafürsprechen, dass Kommunen mit sinkender Einwohnerzahl veredelt werden müssten.

- Die Quote der unter 18-Jährigen ist zunächst im Ausgangsmodell (im Gegensatz zur besten Spezifikation) noch nicht auf dem 10 %-Niveau signifikant. Der Regressionskoeffizient bescheinigt jedoch bereits Mehrbedarfe: Sofern die Quote um einen Prozentpunkt ansteigt, vergrößern sich die Zuschussbeträge ceteris paribus im Durchschnitt um rd. 7,34 Euro pro Kopf.
- Mittels der Quote der über 65-Jährigen soll der Einfluss des demographischen Wandels auf die Zuschussbeträge der kommunalen Einheiten überprüft werden. Der ermittelte Koeffizient bescheinigt jedoch sinkende Pro-Kopf-Zuschussbeträge, sofern die ü65-Quote um einen Prozentpunkt steigt. Dies ist angesichts der Altersstrukturkostenprofile wenig überraschend, da der Bund sowie die Sozialversicherungszweige die größten Ausgaben für die Daseinsvorsorge der Rentner tragen müssen. Tatsächlich muss die kommunale Ebene in Mecklenburg-Vorpommern durchaus Ausgaben im Bereich der Altersgruppe über 65-Jähriger wahrnehmen, jedoch werden diese durch die Einnahmen (bspw. aus Steuern, Schlüsselzuweisungen etc.) in der Summe überkompensiert (vgl. Abbildung 42). Insgesamt kann anhand des Ergebnisses geschlossen werden, dass ein höherer Anteil älterer Einwohner keine Mehrausgaben (die nicht durch Einnahmen gedeckt werden) verursacht.
- Die Einwohnerdichte ist ebenso nicht signifikant, zusätzlich ist der geschätzte Zusammenhang mit den Zuschussbeträgen äußerst gering. Sofern die Einwohnerzahl pro Quadratkilometer um 100 ansteigt, verursacht dies Pro-Kopf-Mehrbedarfe von etwa 17 Euro (0,173 Euro je Einwohner/km²). Deshalb würde eine dichtere Besiedlung der vorhandenen Fläche einer Kommune Mehrausgaben erzeugen. Damit kann Überlegungen zu einem Flächenfaktor für Gemeindeaufgaben eine klare Absage erteilt werden.
- Die Regressionskoeffizienten für die Verflechtungsbereiche der Zentralen Orte sind im Falle der Grund- und Mittelzentren bereits im Ausgangsmodell (annähernd) signifikant. Lediglich die Quote für die Einwohner des Oberbereichs ist zunächst insignifikant (p-Wert = 0,366), gewinnt aber im Verlauf des Eliminierungsverfahrens deutlich an Signifikanz hinzu. Hieraus ergeben sich starke Hinweise für eine notwendige Veredelung zentralörtlicher Funktionen auf Basis der Verflechtungsbereiche.
- Steuerstarke Kommunen verzeichnen, dem entsprechenden Regressionskoeffizienten zufolge, im Durchschnitt signifikant höhere Zuschussbeträge: Demnach steigen die Zuschussbeträge je Einwohner ceteris paribus um rd. 23 Euro, sofern sich die Pro-Kopf-Steuereinnahmen um 100 Euro erhöhen (0,231 €/1 € Mehreinnahmen). Dies bescheinigt steuerstärkeren Kommunen einen schwachen „Leuchtturmeffekt“. Im Folgenden ist es aber nicht das Ziel, einen Veredlungsfaktor für höhere Steuereinnahmen im Finanzausgleichsgesetz einzubauen. Vielmehr soll der Einfluss steigender Einnahmen aus Steuern bei der Konstruktion der Veredlungsfaktoren für die anderen Nebenansätze gegengerechnet werden, um den Teil der Zuschussbeträge auszuklammern, die ausschließlich auf den steuerstarken Kommunen beruhen.⁹²² Zusammenfassend spricht dies für die Fortführung der FAG-Umlage sowie die Abschöpfung von weit über dem Durchschnitt liegenden Steuereinnahmen. Zudem fungiert der Regressionskoeffizient als Hinweis dazu, die Abschöpfungsquote nicht zu gering anzusetzen, da die überdurchschnittliche Finanzkraft sich sonst noch stärker in Ausgaben - und damit auch zukünftigen Bedarfen - niederschlagen würde. Das Ergebnis ist auch ein Hinweis darauf, dass dem Steuerkraftausgleich eine wichtige Funktion zukommt, d. h. ein möglichst großer Anteil der Finanzausgleichsleistungen in die Schlüsselmasse fließen sollte. Wird die Mittelverteilung nicht an der individuellen Steuerkraft orientiert, wie bei Zweckzuweisungen, besteht das Risiko einer zunehmenden Divergenz zwischen den Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern. Insgesamt ist die geringe Höhe des Regressionskoeffizienten aber (noch) kein starkes Anzeichen für einen selbstverstärkenden Effekt der Mittelkonzentration bei den bereits steuerstarken Kommunen.

Im Rahmen des nun folgenden Verfahrens werden kausal nicht begründbare und insignifikante Variablen aus dem Regressionsmodell entfernt. Ziel ist letztlich auch ein sparsamer Einsatz von Nebenansätzen. Zuerst wurde die Variable für die Einwohnerzahl eliminiert, daraufhin folgten die Quote der

⁹²² Zur technischen Umsetzung siehe Tabelle 39.

über 65-Jährigen, die Veränderungsrate der Bevölkerung von 2009-2014 und schließlich die Einwohnerdichte. Das Eliminieren dieser Variablen führt zur *besten Spezifikation* des Regressionsmodells und bewirkt einige Veränderungen hinsichtlich der Ausprägung der Regressionskoeffizienten:

- Der Regressionskoeffizient der Konstante ist im Vergleich zum Ausgangsmodell im Betrag *gesunken*. So liegt der Zuschussbetrag der Hauptproduktbereiche 1-5 im Schnitt ceteris paribus bei etwa 161,52 Euro je Einwohner.
- Die Quote der unter 18-Jährigen zeigt nun eine hohe Signifikanz und ist im Betrag deutlich *höher* als zuvor. Wenn sich die Quote um 100 Prozentpunkte erhöht, dann steigen die Zuschussbeträge ceteris paribus durchschnittlich um rd. 1.032 Euro pro Kopf (+10,32 Euro/Einw. bei 1 Prozentpunkt höherer Quote).
- Bei den Quoten für die Einwohner der Verflechtungsbereiche der Zentralen Orte ergaben sich zwei Effekte: Einerseits haben sich die Regressionskoeffizienten im Betrag *erhöht* und andererseits konnte die Signifikanz stark verbessert werden, was besonders auf den Koeffizienten für die Oberzentren zutrifft (p-Wert = 0,169). Der Regressionskoeffizient ist z. B. für ein Grundzentrum folgendermaßen zu interpretieren: Steigt das Verhältnis der Einwohner des Nahbereichs zu den Einwohnern der Kommune um einen Prozentpunkt, dann erhöht sich der Pro-Kopf-Zuschussbetrag der Kommune ceteris paribus um durchschnittlich etwa 0,52 Euro.
- Der Selbstverstärkungseffekt der steuerstarken Kommunen ist nach wie vor stark signifikant, wobei sich der Koeffizient im Betrag marginal *erhöht* hat.

Die Herleitung der relevanten Regressionskoeffizienten stellt den ersten großen Schritt zur Berechnung der Veredelfaktoren dar. Dabei wurde ersichtlich, dass sich zwei wesentliche Nebenansätze auf der Ebene der Gemeindeaufgaben herauskristallisieren: Zum einen sollte die Quote der Kinder und Jugendlichen unter 18 Jahren und zum anderen die zentralörtlichen Funktionen durch die Gewichtung der Einwohner der Verflechtungsbereiche veredelt werden. Die Bestimmung der konkret im FAG nutzbaren Veredelfaktoren als zweiter großer Schritt folgt einem einfachen Schema, welches in Tabelle 39 illustriert wird.

Tabelle 39: Herleitung der Veredelfaktoren für die Nebenansätze auf der Ebene der Gemeindeaufgaben in Mecklenburg-Vorpommern

Basiswert Konstante	-161,5226		
<u>Korrektur des Basiswerts</u>			
	Koeffizient	Ø 2014	Produkt
Steuern pro Kopf	-0,2335	646,602	-150,957
Ausgangswert für Normierung (Konstante + Korrekturwert)	-312,479		
<u>Berechnung der Veredelfaktoren</u>			
Quote unter 18-Jähriger	-1.032,6240	3,30	Faktor von 3,30 pro Kind unter 18
Quote Grundzentrum (V-Bereich)	-51,5604	0,17	Aufschlag für GZ von 17 % (der Einwohner des Nahbereichs)
Quote Mittelzentrum (V-Bereich)	-25,5282	0,08	Aufschlag für MZ von <u>weiteren</u> 8 % (der Einwohner des Mittelbereichs)
Quote Oberzentrum (V-Bereich)	-41,7934	0,13	Aufschlag für OZ von <u>weiteren</u> 13 % (der Einwohner des Oberbereichs)

Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Eigene Berechnungen.

Als Ausgangswert dient der Regressionskoeffizient für die Konstante i. H. v. 161,52 Euro Zuschussbeträgen pro Einwohner. Dabei müssen die Pro-Kopf-Zuschussbeträge, die sich wegen der steuerstarken Kommunen (Selbstverstärkungseffekt) ergeben, gegengerechnet werden. Dafür wird das Produkt aus dem Regressionskoeffizienten des am besten spezifizierten Modells und den durchschnittlichen Steuereinnahmen je Einwohner des Jahres 2014 berechnet und anschließend mit dem Basiswert der Konstante addiert. Pro Einwohner ergibt sich damit ein Gesamtwert an Zuschussbeträgen von 312,48 Euro, der als Ausgangswert für die Normierung der Veredlungsfaktoren fungiert.

Die Ermittlung der Veredlungsfaktoren erfolgt für jede für das Finanzausgleichsgesetz als Nebensatz infrage kommende Variable auf dem gleichen Wege: Die Regressionskoeffizienten des finalen Modells werden durch den eben berechneten Ausgangswert für die Normierung geteilt:

- Für den Nebensatz für die Anzahl der Einwohner unter 18 Jahren sollte ein Veredlungsfaktor von 3,30 angesetzt werden. Das bedeutet, dass jeder Einwohner unter 18 Jahren einer kommunalen Einheit mit diesem Faktor multipliziert würde. Dies hätte eine überdurchschnittliche Erhöhung der nivellierten Einwohnerzahl in Kommunen mit besonders hohen U18-Quoten zur Folge, was in Unterabschnitt 3.4.5.3 diskutiert wird.
- Der Nebensatz für Zentrale Orte teilt sich entsprechend der Struktur in Grundzentren, Mittelzentren sowie Oberzentren in drei unterschiedlich hohe Veredlungsfaktoren auf, die je nach Art des Zentralen Ortes additiv verknüpft werden müssen.
 - Für ein Grundzentrum ist ein Aufschlag von 17 % der Einwohner in dessen Nahbereich vorgesehen. Je höher das Verhältnis bzw. die Quote der Einwohner des Nahbereichs im Vergleich zu den Einwohnern der Kommune selbst ist, desto mehr steigt die veredelte Einwohnerzahl eines Grundzentrums an, was wiederum dessen Ausgangsmesszahl überdurchschnittlich erhöht.
 - Ein Mittelzentrum versorgt sowohl Einwohner im Nahbereich als auch im Mittelbereich. Dementsprechend werden die Einwohner des Nahbereichs mit 17 % und die Einwohner des Mittelbereichs um weitere 8 % zur ursprünglichen Einwohnerzahl aufgeschlagen.
 - Die Oberzentren versorgen die Einwohner im Nah-, Mittel- und Oberbereich. Daher gehen die Einwohner der Oberzentren zu 100 %, die Einwohner deren Nahbereiche zu 17 %, deren Mittelbereiche zu 8 % sowie deren Oberbereiche zu 13 % in Berechnung der Ausgangsmesszahl mit ein.

3.4.5.2 NEBENSATZ FÜR ZENTRALÖRTLICHE FUNKTIONEN

Bereits in den Ausführungen zur Thematik Zentrale Orte (vgl. Abschnitt 1.6) wurde dargelegt, dass diese das zentrale Element der Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen und privaten Gütern und (Dienst-)Leistungen in der Fläche darstellen. Insbesondere bezogen auf öffentliche Leistungen, und hier speziell jene der sog. Daseinsvorsorge, sollen die Zentralen Orte diese auch für ihr Umland bzw. ihren Verflechtungsbereich erbringen bzw. für deren Einwohner bestimmte öffentliche Einrichtungen vorhalten. Damit stellt sich zugleich die Frage der Finanzierung dieser Funktionserfüllung. Zwar werden für die Festlegung der zu versorgenden Bereiche Tragfähigkeitskriterien ermittelt, diese umfassen jedoch nur Einwohnerzahlen und Erreichbarkeitskriterien. Nicht gelöst wird damit besagte Finanzierungsfrage. Mithin kann diese auch ökonomisch nur schwer beantwortet werden, wie die Ausführungen in Abschnitt 1.7 zeigen. Der am Prinzip der fiskalischen Äquivalenz orientierte Versuch, zur (Teil-) Finanzierung dieser Funktionen auch deren Nutznießer einzubeziehen, scheiterte in Mecklenburg-Vorpommern mit dem Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern zur Stadt-Umland-Umlage vom 23.02.2012 (vgl. dazu Abschnitt 1.7.3). Mithin ist eine Stadt-Umland-Umlage auch dahingehend problematisch, da sie zwar „(...) Sonderlasten aus der Versorgungsfunktion der Kernstädte für das Umland (...) bewältigen [soll]“⁹²³, jedoch nicht alle Zentralen Orte und deren Verflechtungsberei-

⁹²³ Koriath (2013), S. 10.

che umfasst. Im Falle Mecklenburg-Vorpommerns betraf sie nur die Oberzentren sowie das Mittelzentrum Wismar sowie deren raumordnerisch festgelegten Umlandgemeinden.⁹²⁴ Der Theorie der Zentralen Orte folgend erbringen jedoch alle Zentralen Orte Versorgungsfunktionen für ihre Verflechtungsbereiche, nicht nur die Kernstädte für ihr Umland. Wenn folglich der Ausgleich von Mehrbelastungen für überörtlich zu erbringenden Funktionen dotiert werden soll, erscheint es zielführend, ein entsprechendes System für alle zentralörtlichen Gemeinden zu schaffen. Denn nicht nur für Kernstädte ergeben sich Belastungen für Einrichtungen der Infrastruktur, insbesondere dann nicht, wenn „(...) es für die Ausgleichsrelevanz nicht darauf an[kommt], ob sie in der Klassifikation des Kommunalrechts den freiwilligen oder pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben oder dem übertragenem Aufgabenkreis angehören.“⁹²⁵ Daher scheinen alternative Instrumente eines Ausgleichs zentralörtlicher Funktionen zielführender.

Unbenommen der Neugestaltungsvorschläge einer Stadt-Umland-Umlage KORIOTHS⁹²⁶ kann auch mittels eines Nebenansatzes für Zentrale Orte ein entsprechender Ausgleich geschaffen werden, welcher die Einwohner der Versorgungsbereiche der Zentralen Orte (Ober-, Mittel- und Nahbereiche) an der Finanzierung der zentralörtlichen Funktionen beteiligt. Wenngleich auch hier aufgrund benannter methodischer Schwierigkeiten bzgl. der Bestimmung der Spillover-Effekte und der Abgrenzung der Verflechtungsbereiche Zentraler Orte kein Verfahren gefunden werden kann, welches auf Basis der tatsächlichen Inanspruchnahme von zentralörtlichen Leistungen durch die Einwohner außerhalb der Zentralen Orte einen Ausgleich schafft, so kann jedoch ein Vorschlag unterbreitet werden, welcher die gleichen Zielstellungen verfolgt wie die Stadt-Umland-Umlage. Mit dem hier vorgeschlagenen Instrument eines spezifischen Nebenansatzes würden alle nicht-zentralörtlichen Gemeinden indirekt an der Finanzierung der zentralörtlichen Funktionen, welche auch für sie erbracht werden, beteiligt, ohne dass diese hierfür über Umlagen direkt zur Finanzierung beitragen müssen, wie es bei der vormals vorgesehenen Stadt-Umland-Umlage der Fall gewesen war. Auch dürfte der vorgeschlagene Nebenansatz nicht gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot verstoßen, da die Dotierung der zentralörtlichen Funktionen der entsprechenden Gemeinden über eine gestaffelte Veredelung der Einwohner der zentralörtlichen Bereiche erfolgt und nicht über eine Umlage für ausgewählte Kommunen. Auch KORIOTH benennt als eine Alternative zur Stadt-Umland-Umlage und der damit verfolgten Intension die Einführung einer Einwohnergewichtung bei den Kernstädten.⁹²⁷ Soll aber die Bereitstellung zentralörtlicher Leistungen insgesamt dotiert werden, so muss eine entsprechende Einwohnerveredelung für alle zentralörtlichen Gemeinden erfolgen. Damit wäre zum einen die Basis der mit einer Veredelung der zentralörtlichen Funktionen Begünstigten breiter und treffsicher (alle zentralörtlichen Gemeinden als nur die Kernstädte der Stadt-Umland-Räume nach LRP 2005/2016). Zum anderen würden so alle nicht-zentralen Gemeinden indirekt zur Finanzierung herangezogen. Es würde folglich keine Ungleichbehandlung nicht-zentralörtlicher Gemeinden wie im Falle der Stadt-Umland-Umlage (nur Gemeinden des raumordnerisch festgelegten Umlandraums der Kernstädte) erfolgen. Eine raumordnerische Begründung für einen entsprechenden Nebenansatz bzw. Einwohnerveredelung scheint unbedenklich, wenngleich bisher diese Problematik wohl eher über Eingemeindungen behoben wurde.⁹²⁸

Die Sonderbedarfe Zentraler Orte aller Kategorien sind umfangreich theoretisch-kausal unterlegt sowie regressionsstatistisch mit hoher Signifikanz in ihrem Umfang nachgewiesen. Im Rückblick auf Kapitel 3.1.1.2 wird die Überführung des bisherigen Vorwegabzugs für zentralörtliche Funktionen in einen Nebenansatz empfohlen, um neben der Anerkennung der Sonderbedarfe den Steuerkraftausgleich aufrecht zu erhalten. Dies folgt aus der Gegebenheit, dass aus zentralörtlicher Funktionswahr-

⁹²⁴ Dabei zeigte Abbildung 60, dass die Stadt-Umland-Räume deutlich größer ausfallen würden und folglich mehr Gemeinden umlagepflichtig wären, wenn zur Abgrenzung die Kriterien von EuroStat herangezogen würden. Danach würde schon mindestens die Hälfte der Gemeinden Mecklenburg-Vorpommerns von einer Stadt-Umland-Umlage betroffen sein. Daher erscheint es konsequent, zentralörtliche Funktionen über die Einbeziehung aller Gemeinden zu dotieren.

⁹²⁵ Korieth (2013), S. 8.

⁹²⁶ Vgl. ebenda, a. a. O.

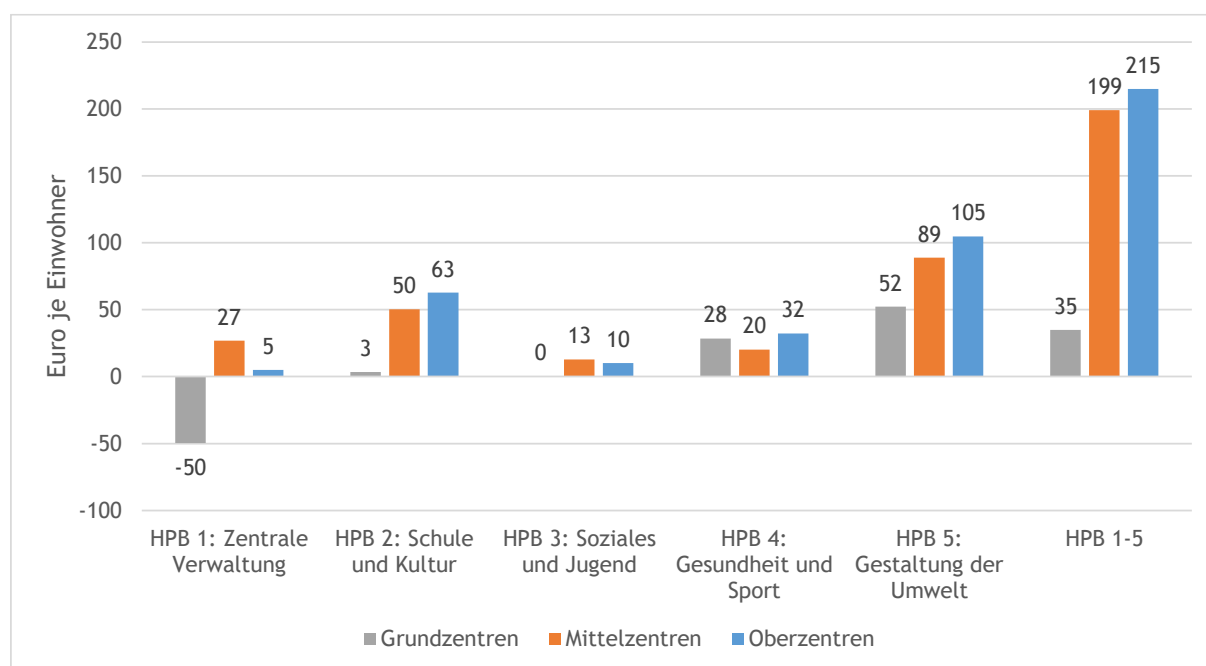
⁹²⁷ Vgl. ebenda, S. 9

⁹²⁸ Vgl. darauf ebenda, S. 9 f.

nehmung, insbesondere der Arbeitsplatzzentralität, auch positive Einnahmeeffekte erzielt (Gewerbesteuer, den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer, gewerbliche Grundsteuer) und damit ein Teil der Sonderlasten kompensiert werden können. In der Regressionsrechnung tauchen diese Effekte nur indirekt auf.⁹²⁹ Werden diese Effekte nicht berücksichtigt, etwa bei der Umsetzung mittels Vorwegabzug, erhalten auch Zentrale Orte mit einer überdurchschnittlichen Steuerkraft entsprechende Zuweisungen, obwohl sie ihre (aus der Zentralörtlichkeit erwachsenden) Sonderbedarfe mglw. bereits gedeckt haben. Das System würde dann eine höhere durch die Steuerkraft induzierte Ungleichheit zulassen und zementieren.

Bevor die fiskalischen Effekte gegenüber dem neutralen Ebenenmodell sowie dem Status quo interpretiert werden, soll zunächst zur Einordnung darauf Bezug genommen werden, aus welchen Aufgabenbereichen sich die Sonderbedarfe der Zentralen Orte speisen.

Abbildung 129: Mehr-Zuschussbeträge zentralörtlicher Gemeinden gegenüber nichtzentralörtlichen Gemeinden 2014 in Euro je Einwohner nach den fünf Hauptproduktbereichen



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Eigene Berechnungen.

Dazu werden in Abbildung 129 die Mehr-Zuschussbeträge der Grund-, Mittel- und Oberzentren gegenüber den nicht-zentralen Orten in Euro je Einwohner dargestellt.⁹³⁰ Es wird ersichtlich, dass insbesondere die Mittel- und Oberzentren teils hohe Mehraufwendungen in allen Hauptproduktbereichen aufweisen. Diese gestalten sich in den Hauptproduktbereichen der **Zentralen Verwaltung** (MZ: +27 Euro/Einw., OZ: +5 Euro/Einw.), **Schule und Kultur** (MZ: +50 Euro/Einw., OZ: +63 Euro/Einw.) und der **Gestaltung der Umwelt** (MZ: +89 Euro/Einw., OZ: +105 Euro/Einw.) besonders hoch. Im Hauptproduktbereich 2 sind die Mehrausgaben vor allem auf den Mehraufwand im Bereich der Schulträgeraufgaben zurückzuführen, im Hauptproduktbereich 4 liegt es vorrangig an den Aufgaben im Zusammenhang mit der Erhaltung und Förderung der Kultur und bezüglich des Hauptproduktbereichs 5 existiert in den Zentralen Orten technische Infrastruktur mit Mehrbedarfen, die auf deren Charakter

⁹²⁹ Die Regressionsrechnung bezieht sich auf die Zuschussbeträge der Hauptproduktbereiche 1-5, schließt also die Steuereinnahmen der Zentralen Orte für die Berechnung der Veredlungsfaktoren ein. Der ebenfalls statistisch abgesicherte aber schwache „Leuchtturmeffekt“, welcher die Steuereinnahmen als Variable prüft, weist darauf hin, dass dem Steuerkraftausgleich eine wichtige Funktion zukommt.

⁹³⁰ Bezüglich der kreisfreien Städte werden ausschließlich deren Zuschussbeträge innerhalb der Gemeindeaufgaben berücksichtigt.

als Einpendlerorte begründet sind und für die eigene Bevölkerung prinzipiell überdimensioniert ausgestaltet ist. Schließlich sind die Mehr- bzw. Minder-Zuschussbeträge im Hauptproduktbereich 1 erklärenswert:

- Zum einen sind die Mehr-Zuschussbeträge der Mittel- und Oberzentren mit den Verwaltungsleistungen für Einwohner und Unternehmen (insbesondere wegen des Einpendlercharakters) zu begründen.
- Zum anderen stechen allerdings die Minder-Zuschussbeträge der Grundzentren gegenüber den Kommunen ohne einen Zentrale-Orte-Status heraus (-50 Euro/Einw.). Diese sind mit der Ämterfinanzierung zu erklären. Die amtsangehörigen Gemeinden, die kein zentraler Ort sind, entrichten auf der einen Seite eine Amtsumlage an das Amt, welches deren öffentliche Verwaltungsaufgaben (zum großen Teil) übernimmt. Diese Auszahlung wirkt auf der Seite der Kommunen ohne Zentrale-Orte-Status im Hauptproduktbereich 1 **zuschussbetragserhöhend**. Auf der anderen Seite verbuchen die geschäftsführenden Gemeinden (ausschließlich Grund- und Mittelzentren) Einzahlungen. Die Zahlungen der Ämter an die geschäftsführenden Gemeinden wirken damit **zuschussbetragssenkend** im Bereich der Grund- und Mittelzentren. Da das Volumen der Amtsumlage (119,3 Mio. Euro) das Volumen der Zahlungen an die geschäftsführenden Gemeinden (50,0 Mio. Euro) übersteigt, und die Beträge ausschließlich im Produkt 111 verbucht werden,⁹³¹ entstehen wegen der vielen geschäftsführenden Grundzentren deutliche Minder-Zuschussbeträge im HPB 1 gegenüber den Gemeinden ohne Zentrale-Orte-Status.

Bei aggregierter Betrachtung der Hauptproduktbereiche 1-5 sind somit folgende Mehr-Zuschussbeträge der Zentralen Orte gegenüber Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionen sichtbar:

- Grundzentren: +35 Euro je Einwohner
- Mittelzentren: +199 Euro je Einwohner
- Oberzentren: +215 Euro je Einwohner

Diese belegen, dass die Zentralen Orte deutliche Mehr-Zuschussbeträge gegenüber den Kommunen ohne zentralörtlichen Funktionen innehaben, die innerhalb des Schlüsselzuweisungssystem anerkannt werden müssen, um eine aufgabengerechte Finanzausstattung garantieren zu können.

Tabelle 40: Effekte infolge einer Veredelung der Einwohnerzahlen der Verflechtungsbereiche ausgewählter Zentraler Orte Mecklenburg-Vorpommerns 2014

Stadt	Eigene Einw.	EW NB 17 % der EW-Zahl	EW MB 8 % der EW-Zahl	EW OB 13 % der EW-Zahl	Summe Einw. (eigene + Verfl.-ber.)	Ein- wohner- faktor
Rostock (OZ)	204.167	41.593	21.830	58.368	325.959	160
Schwerin (OZ)	92.138	22.394	13.347	59.825	187.704	204
Neubrandenburg (OZ)	63.311	11.716	11.421	42.768	129.217	204
Stralsund (OZ)	57.525	13.703	8.409	23.636	103.273	180
Greifswald (OZ)	56.685	12.513	6.606	23.291	99.094	175
Wismar (MZ)	42.392	10.461	6.372	0	59.224	140
Ribnitz-Damgarten (MZ)	15.103	4.104	2.635	0	21.842	145
Wolgast (MZ)	12.273	3.125	3.642	0	19.040	155

Quelle: Eigene Berechnungen.

⁹³¹ Die Einzahlungen der geschäftsführenden Gemeinden werden auch dann ausschließlich im Produkt 111 erfasst, wenn sich der Tätigkeitsbereich auch auf andere Aufgabenbereiche als die Zentrale Verwaltung erstreckt.

Tabelle 40 zeigt zunächst die Effekte des Nebenansatzes bei ausgewählten Zentralen Orten auf deren rechnerisch ermittelten Einwohnerzahlen. Hiermit wird auch ersichtlich, worin der Vorteil liegt, die zentralörtlichen Funktionen nicht über einen festen finanziellen Betrag im Rahmen einer Vorwegentnahme, sondern über die Anzahl ihrer Einwohner in den Verflechtungsbereichen zu veredeln: Wenn ein Oberzentrum wesentlich mehr Einwohner im Oberbereich verortet als ein anderes, dann muss dies im Rahmen des Schlüsselzuweisungssystems bedarfsgerecht berücksichtigt werden. Mit Blick auf die Einwohnerfaktoren, die angeben, wie sich die Summe aus der eigenen Einwohnerzahl und der Einwohnerzahl der Verflechtungsbereiche zur eigenen Einwohnerzahl verhält, werden einige Unterschiede zwischen den gezeigten zentralen Orten erkennbar, die auf die unterschiedlich großen Verflechtungsbereiche zurückzuführen sind:

- Die Einwohnerfaktoren der beiden kreisfreien Städte unterscheiden sich z. B. sehr stark. Dies ist vorrangig darauf zurückzuführen, dass Schwerin im Vergleich zu Rostock zwar nur etwas mehr Einwohner im Oberbereich aufweist, die Landeshauptstadt jedoch selbst nicht einmal halb so viele Einwohner wie die Hansestadt beherbergt. Dies führt dazu, dass die Einwohnerzahl Schwerins deutlich stärker durch die Veredelung erhöht wird (204 %) als die Rostocks (160 %).⁹³² Demnach profitieren zwar beide Städte deutlich von der Einführung eines Nebenansatzes für zentrale Orte, Schwerin wird jedoch einen überdurchschnittlich starken Anstieg des Finanzbedarfs verzeichnen.⁹³³
- Für Neubrandenburg wurde ein genauso hoher Einwohnerfaktor wie für Schwerin berechnet. Dadurch hebt sich dieses Oberzentrum deutlich von Stralsund (180 %) und Greifswald (175 %) ab⁹³⁴, wodurch wiederum Neubrandenburg besonders stark von diesem Nebenansatz in Form ceteris paribus höherer Schlüsselzuweisungen profitieren würde. Wismar ist zwar ebenfalls eine große kreisangehörige Stadt, aber da es kein Oberzentrum darstellt, fällt es im Vergleich zu den anderen drei Städten etwas ab.
- Auch zwischen den Mittelzentren Ribnitz-Damgarten und Wolgast sind Unterschiede bemerkbar: So hat Wolgast selbst zwar etwa 3.000 Einwohner und im Nahbereich 6.000 Einwohner weniger, verzeichnet aber gleichzeitig auch fast 13.000 Einwohner mehr im Mittelbereich. Dies führt zu einem um 10 Prozentpunkte höheren Einwohnerfaktor, wodurch die veredelte Einwohnerzahl fast so hoch ist wie in Ribnitz-Damgarten.

Diese Ergebnisse stehen in einem klaren Kontrast zu anderen Veredelungsformen für Zentrale Orte, die sich entweder pauschal auf die eigene Einwohnerzahl stützen (Hauptansatzstaffel) oder zentralörtliche Funktionen mit Zuschlagsfaktoren auf die eigene Einwohnerzahl veredeln.

Nachfolgend werden die fiskalischen Auswirkungen des Nebenansatzes für die zentralörtlichen Funktionen vorgestellt. Zu beachten ist, dass der Vorwegabzug für Zentrale Orte und alle anderen Vorwegentnahmen **zunächst** weiterhin Bestand haben. In Abbildung 130 werden Veränderungen in der Höhe der Zuweisungen gegenüber dem **neutralen Ebenenmodell** für die vier Kommunaltypen dargestellt. Dementsprechend sind in dieser Grafik noch nicht die Unterschiede zum Status quo des horizontalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern sichtbar. Es geht bei dieser Betrachtung darum, die Effekte des Zentrale-Orte-Nebenansatzes innerhalb eines bereits umgesetzten Ebenenmodells zu quantifizieren. Die (grün umrandete) weiße Säule zeigt die veränderte Höhe der Schlüsselzuweisungen abzüglich der ggf. veränderten FAG-Umlage. Die grün schraffierte Säule ändert sich vorerst nicht, da die Vorwegabzüge zunächst unangetastet bleiben. Die grün durchgefärbte Säule stellt den

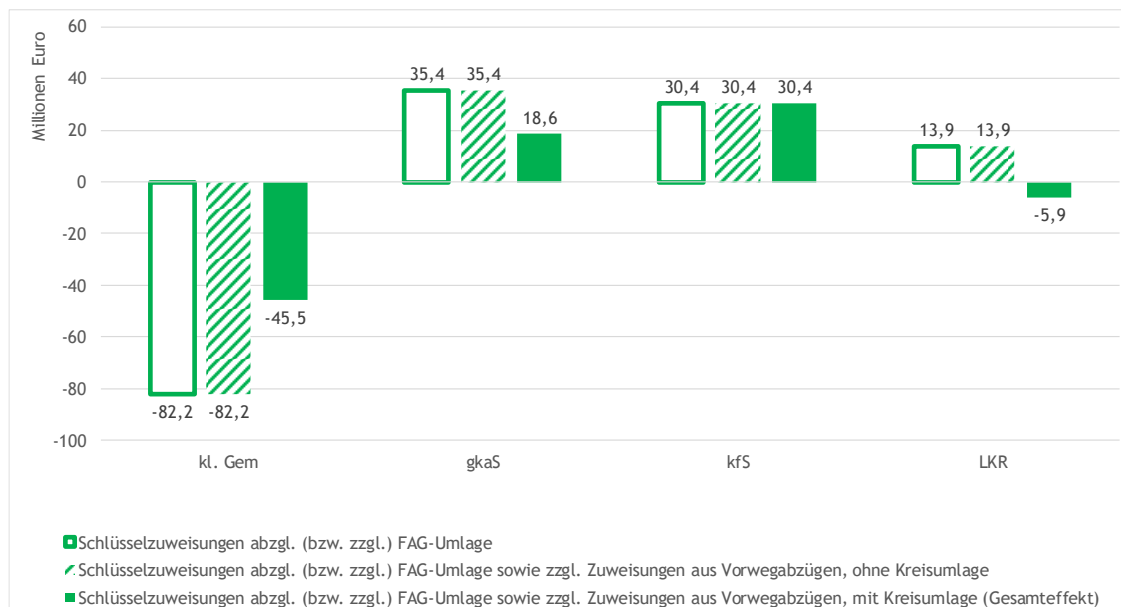
⁹³² Dies ist aber auch der Verwendung von Quoten als vergleichendes Maß geschuldet. Da Rostock die mit Abstand meisten Einwohner beherbergt, fallen die Quoten für Nah-, Mittel- und Oberbereiche auch niedriger aus als in anderen Städten.

⁹³³ Schwerin profitiert allgemein besonders von der Umstellung vom Säulen- auf das Ebenenmodell, da die Schlüsselzuweisungen bedarfsgerechter nach der veredelten Einwohnerzahl verteilt werden. Bereits im aktuellen FAG wurde eine separate Teilschlüsselmasse für Kreisaufgaben innerhalb der Säule für die kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte gebildet. Innerhalb dieser wurden die Schlüsselzuweisungen i. H. v. 50 Mio. Euro pro Kopf verteilt, wodurch Rostock mehr als zwei Drittel an Schlüsselmasse aus dieser Teilmasse zustanden.

⁹³⁴ Dies ist möglicherweise auch dadurch begründet, dass sich diese beiden Städte zusammen ein Oberzentrum bilden und jede Kommune für sich weniger Einwohner als Neubrandenburg aufweist. Dadurch ist der Oberbereich auch beiden Kommunen zugeordnet.

Gesamteffekt auf die kommunalen Gruppen dar, der neben den zuvor genannten Auswirkungen noch die Folgen der **veränderten Kreisumlage** mit einbezieht.⁹³⁵

Abbildung 130: Fiskalische Effekte eines Nebenansatzes für zentralörtliche Funktionen in einem Ebenenmodell im FAG Mecklenburg-Vorpommerns, Darstellung nach Kommunaltypen, Vergleich mit neutralem Ebenenmodell



Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Eigene Berechnungen.

Diese isolierten Modellrechnungen für den Ansatz zur Veredelung zentralörtlicher Funktionen zeigen zunächst dessen schematische Wirkungen. An dieser Stelle erfolgt jedoch noch eine unzulässige doppelte Berücksichtigung dieser Funktionen, da der Vorwegabzug nach § 16 FAG in der Modellrechnung noch erhalten blieb. Insofern sind die dargestellten Effekte hinsichtlich ihres finanziellen Umfangs überzeichnet. Dennoch können die schematischen Effekte der Veredelung zentralörtlicher Funktionen nur in dieser Modellvariante prägnant herausgearbeitet werden. In den im Kapitel 3.5 entwickelten Gesamtmodellen fallen die Effekte infolge der Auflösung des Vorwegabzugs des § 16 FAG und im Zusammenspiel mit weiteren Parameteranpassungen gedämpfter aus.

- Das Gewicht des Ansatzes für Zentralörtliche Funktionen beträgt 28 % der gesamten Ausgangsmesszahl für Gemeindeaufgaben. Damit werden die übrigen 72 % der Ausgangsmesszahl weiterhin nach der Einwohnerzahl bestimmt.
- Die kleinen kreisangehörigen Kommunen haben die größten Verluste zu tragen. Insgesamt verlieren sie annähernd 82,2 Mio. Euro an Schlüsselzuweisungen abzüglich der FAG-Umlage. Einerseits liegt dies an der zielgerichteten Verteilung der Teilschlüsselmasse auf die Zentralen Orte, andererseits hat sich das Volumen der Finanzausgleichsumlage wegen der gestiegenen Anzahl abundanter Gemeinden (131 ggü. zuvor 46, davon 91 FAG-umlagepflichtige) auf 12,7 Mio. Euro (ggü. zuvor 8,0 Mio. Euro) erhöht.⁹³⁶ Dies führt infolge der niedrigeren Umlagegrundlagen dazu, dass die Kreisumlage stark sinkt: Gegenüber dem neutralen Ebenenmodell ist sie um 36,7 Mio. Euro niedriger, sodass sich der Gesamteffekt für die kleinen Kommunen gegenüber dem neutralen Ebenenmodell auf -45,5 Mio. Euro beläuft.
- Neben den kreisfreien Städten profitieren besonders die vier großen kreisangehörigen Städte von der Veredelung der Zentralen Orte, die insgesamt rd. 35,4 Mio. Euro mehr an Schlüsselzuweisungen erhalten. Ausgehend vom neutralen Ebenenmodell würde die Stadt Neubranden-

⁹³⁵ Dies ist das Grundschema der vergleichenden Abbildungen in den nachfolgenden Abschnitten.

⁹³⁶ Die Vergleichswerte beziehen sich in diesem Textabschnitt ebenfalls auf das neutrale Ebenenmodell und nicht auf den Status quo im Säulenmodell.

burg am meisten profitieren (+17,3 Mio. Euro), was an der überdurchschnittlichen hohen Anzahl an Einwohnern in dessen Oberbereich liegt (vgl. Tabelle 40). Hingegen muss die Hansestadt Wismar sogar mit einem Verlust von etwa 0,07 Mio. Euro rechnen, da sie nur den Status eines Mittelzentrums innehat. Durch den Zuwachs an Schlüsselzuweisungen erhöhen sich gleichzeitig auch die Umlagegrundlagen, wodurch die zu entrichtende Kreisumlage deutlich ansteigt. Während diese im neutralen Ebenenmodell etwa 87,3 Mio. Euro beträgt, sind es bei Einführung eines Zentrale-Orte-Ansatzes über 104,0 Mio. Euro (+16,7 Mio. Euro). Analog zum Wachstum der Schlüsselzuweisungen entfällt wiederum ein Großteil der erhöhten Kreisumlage auf Neubrandenburg (+8,3 Mio. Euro), während Wismar sogar marginal weniger entrichten müsste (-0,03 Mio. Euro). Bei reiner Betrachtung des Gesamteffekts des Nebenansatzes im Vergleich zum neutralen Ebenenmodell ist ein Zugewinn an Finanzmitteln i. H. v. 18,6 Mio. Euro feststellbar.

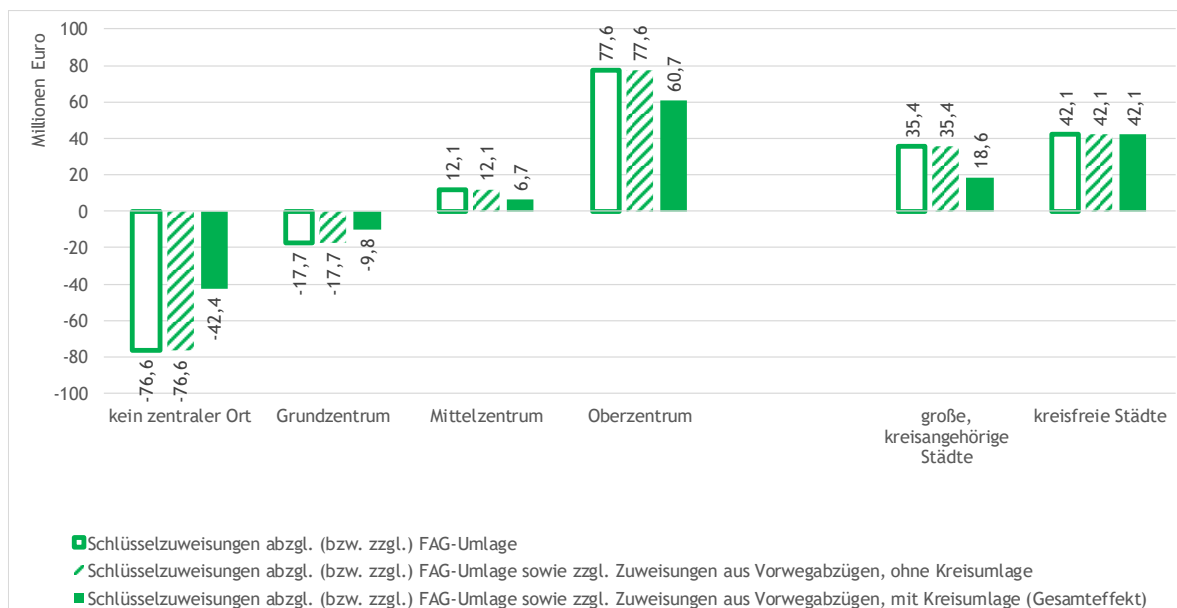
- Da beide kreisfreien Städte Oberzentren sind, verzeichnen sie im Vergleich zum neutralen Ebenenmodell wegen der Veredelung der Einwohner in den Verflechtungsbereichen hohe Mehreinnahmen aus Schlüsselzuweisungen (+30,4 Mio. Euro⁹³⁷). Hierbei muss allerdings zwischen beiden Teilschlüsselmassen differenziert werden: Der Großteil dieser Zunahme an Schlüsselzuweisungen für Gemeindeaufgaben kommt der Landeshauptstadt Schwerin zugute (+25,1 Mio. Euro); dies ist - wie bereits im Falle Neubrandenburgs - auf die hohe Bevölkerungszahl in deren Oberbereich zurückzuführen (vgl. Tabelle 40). Die Hansestadt Rostock generiert zusätzliche Einnahmen aus der Teilschlüsselmasse für Gemeindeaufgaben i. H. v. 17,1 Mio. Euro. Im Gegenzug verringert sich der Anteil der beiden Städte an der Teilmasse für die Kreisaufgaben. Die Ursache dafür liegt in deren auf Grundlage der höheren Schlüsselzuweisungen gestiegenen Umlagekraftmesszahlen (+19,6 Mio. Euro): Folglich würde die Landeshauptstadt gar keine Schlüsselzuweisungen mehr für die Wahrnehmung von Kreisaufgaben erhalten (-6,9 Mio. Euro)⁹³⁸, wohingegen Rostock noch etwa 10,9 Mio. Euro erhalten würde (-4,8 Mio. Euro).
- Bezüglich der sechs Landkreise zeichnet sich ein differenziertes Bild: Zunächst fällt der Zugewinn an Schlüsselzuweisungen zuzüglich FAG-Umlage gegenüber dem neutralen Ebenenmodell auf (+13,9 Mio. Euro). Dabei entfallen 11,8 Mio. Euro auf die höheren Schlüsselzuweisungen aus der Teilmasse für die Kreisaufgaben und 2,1 Mio. Euro an Mehreinnahmen auf den Anteil der Landkreise an der gestiegenen FAG-Umlage abundanter Gemeinden. Die größten Profiteure sind dabei die Kreise Rostock (+4,7 Mio. Euro) und Ludwigslust-Parchim (+4,6 Mio. Euro), weil sie zum einen die meisten abundanten Gemeinden beherbergen (18 bzw. 19) und diese zum anderen pro abundanter Kommune die durchschnittlich höchsten FAG-Umlagen entrichten müssen.⁹³⁹ Allerdings müssen die Kreise auch große Einbußen bei der Kreisumlage hinnehmen (-19,8 Mio. Euro). Die Ursache dafür sind die gesunkenen Schlüsselzuweisungen der kleinen kreisangehörigen Gemeinden, deren Umlagekraft sich dementsprechend verringert hat. Besonders stark sind wiederum ebenfalls die Kreise Rostock (-6,2 Mio. Euro) sowie Ludwigslust-Parchim (-7,1 Mio. Euro) betroffen. Betrachtet man zuletzt den Gesamteffekt, so verlieren die Landkreise im Vergleich zum neutralen Ebenenmodell an finanziellen Mitteln (-5,9 Mio. Euro).

⁹³⁷ Da kreisfreie Städte keine Kreisumlage abführen müssen, ist dies zugleich der Gesamteffekt, der sich im Vergleich zum neutralen Ebenenmodell ergibt.

⁹³⁸ Die Umlagekraftmesszahl in Schwerin würde so stark ansteigen, dass sie die Ausgangsmesszahl überträfe.

⁹³⁹ Im Landkreis Rostock sind es 235.549 Euro je abundanter Kommune, in Ludwigslust-Parchim beläuft sich der Durchschnitt pro abundanter Kommune auf 233.967 Euro.

Abbildung 131: Fiskalische Effekte eines Nebenansatzes für zentralörtliche Funktionen in einem Ebenenmodell im FAG Mecklenburg-Vorpommerns, Darstellung nach zentralörtlichen Funktionen, Vergleich mit neutralem Ebenenmodell



Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Eigene Berechnungen.

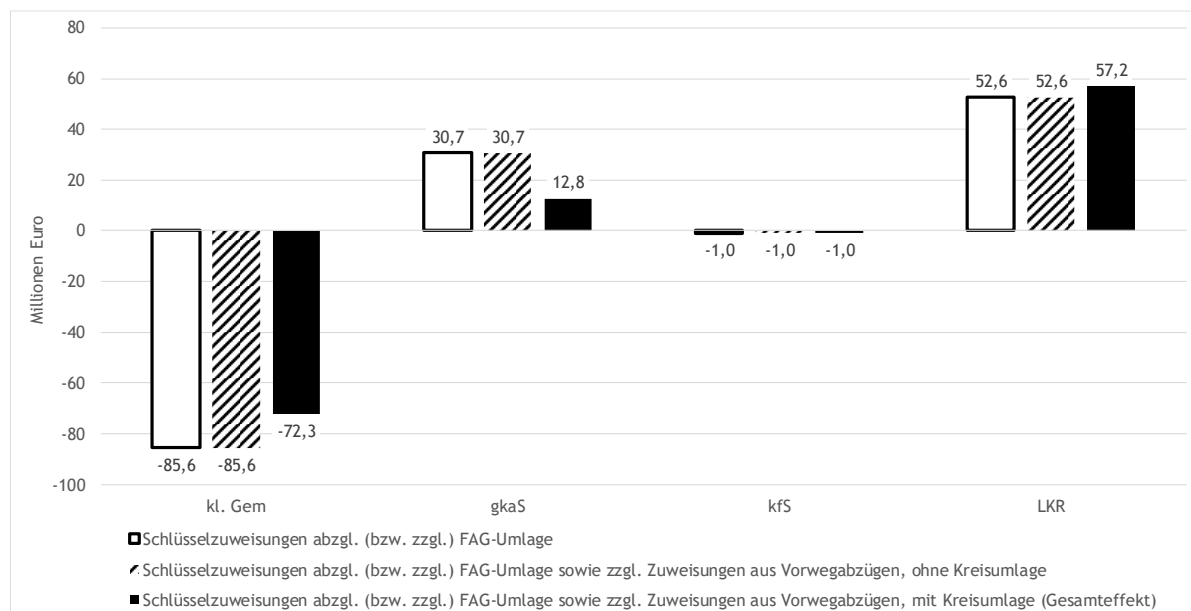
Abbildung 131 gibt Aufschluss darüber, wie sich die Effekte des Nebenansatzes auf die zentralen Orte selbst verteilen. Dabei werden im Unterschied zu Abbildung 130 ausschließlich die Auswirkungen auf die Verteilung der Teilmasse für die Gemeindeaufgaben im Vergleich zum neutralen Ebenenmodell quantifiziert.

- Die Gruppe der Kommunen, die keine zentralörtlichen Eigenschaften innehaben, verzeichnet die mit Abstand meisten Verluste an Schlüsselzuweisungen abzüglich FAG-Umlage (-76,6 Mio. Euro), die nur teilweise durch die gesunkene Kreisumlage aufgefangen werden (Gesamteffekt von -42,4 Mio. Euro). Der Hintergrund ist vor allem die Aufwertung der zentralörtlichen Funktionen, aber auch die überdurchschnittliche Steuerkraft von rund 20 % der Gemeinden dieser Gruppe geht mindernd in die Schlüsselzuweisungen ein.
- Weiterhin wird ersichtlich, dass auch die Grundzentren Mindereinnahmen aus der Teilschlüsselmasse aufweisen (-17,7 Mio. Euro). Zwar werden Grundzentren nach der Quote an Einwohnern im Nahbereich veredelt, jedoch ist die Veredelung von Mittelzentren und Oberzentren stärker, sodass dieser den eigentlich positiven Effekt für die Grundzentren überkompensiert.⁹⁴⁰ Des Weiteren befinden sich unter den Grundzentren auch 16 Städte und Gemeinden mit einer überdurchschnittlichen Steuerkraft, welche sich zusätzlich mindernd auswirkt. Das Ergebnis wird für die Grundzentren im Gesamteffekt durch die geringere Kreisumlage etwas verbessert (-9,8 Mio. Euro).
- Bei den Mittelzentren lassen sich bereits deutliche Zugewinne an Schlüsselzuweisungen erkennen (+12,1 Mio. Euro), die jedoch durch die gestiegene Kreisumlage leicht abgesenkt werden (Gesamteffekt von +6,7 Mio. Euro). Hier wirkt sich auch aus, dass nur vier der 18 Mittelzentren eine überdurchschnittliche Steuerkraft aufweisen.
- Besonders stark profitieren aber die Oberzentren, die wegen der additiven Verknüpfung der Verflechtungsbereiche die mit Abstand höchsten veredelten Einwohnerzahlen aufweisen. Dies

⁹⁴⁰ Eine zentrale Folge der Einführung des Nebenansatzes ist die Bildung veredelter Einwohnerzahlen, welche die Finanzbedarfe der Kommunen, die zentralörtliche Funktionen wahrnehmen, deutlich steigern. Da jedoch die Teilschlüsselmasse selbst gleichbleibt, muss diese auf die kreisangehörigen und kreisfreien Kommunen verteilt werden. Dies ist nur mittels der Senkung des Grundbetrags von 998,26 Euro auf 712,53 Euro möglich. Im Endeffekt haben die Grundzentren zwar höhere nivellierte Einwohnerzahlen als im neutralen Ebenenmodell, allerdings fallen die Ausgangsmesszahlen wegen des gesunkenen Grundbetrags niedriger aus. Da sich die Finanzkraft der Kommunen zudem nicht verändert hat, führt dies zu sinkenden Schlüsselzuweisungen.

wirkt sich trotz ihrer mehrheitlich überdurchschnittlichen Steuerkraft positiv auf die Höhe der Schlüsselzuweisungen aus (+77,6 Mio. Euro). Mit Ausnahme der beiden kreisfreien Städte müssen die drei oberzentralen Gemeinden Neubrandenburg, Stralsund und Greifswald eine höhere Kreisumlage abführen, wodurch der Gesamteffekt etwas verringert wird (+60,7 Mio. Euro).⁹⁴¹

Abbildung 132: Fiskalische Effekte eines Nebenansatzes für zentralörtliche Funktionen in einem Ebenenmodell im FAG Mecklenburg-Vorpommerns, Darstellung nach Kommunaltypen, Vergleich mit dem aktuellen FAG 2016



Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Eigene Berechnungen.

In Abbildung 132 wird illustriert, wie sich die Einführung eines Nebenansatzes für Zentrale Orte im Vergleich zum Status quo des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommerns 2016 auswirken würde. Da die einzelnen Effekte bereits mit Blick auf Abbildung 130 beschrieben wurden, soll hier auf das Zusammenwirken der Umstellung vom Säulen- auf das Ebenenmodell sowie den Nebenansatz für zentralörtliche Funktionen eingegangen werden:

- Während die kleinen kreisangehörigen Kommunen zunächst von der reinen Umstellung auf das Ebenenmodell im Gesamteffekt bereits geringfügig abgeschwächt wurden (vgl. Abbildung 123), erzeugt der Ansatz für zentrale Orte nochmals einen stärkeren negativen Effekt. Demnach weisen die kleinen Kommunen nach Schlüsselzuweisungen abzüglich der FAG-Umlage einen Saldo von -85,6 Mio. Euro aus. Dieser Negativeffekt wird nur teilweise durch die sinkenden Umlagegrundlagen und die deshalb niedrigere Kreisumlage abgefangen, wodurch sich ein Gesamteffekt gegenüber dem Status quo i. H. v. -72,3 Mio. Euro ergibt.
- Auch die großen kreisangehörigen Städte wiesen einerseits infolge der einheitlichen Hebesätze geringe Verluste an Schlüsselzuweisungen und andererseits wegen der vollständigen Einbeziehung ihrer Finanzkraft in die Umlagegrundlagen eine höhere Kreisumlage aus (vgl. Abbildung 123). Der Nebenansatz für die Zentralen Orte führt allerdings zu deutlichen Mehreinnahmen. Im Endeffekt gewinnen die vier großen kreisangehörigen Städte nach Schlüsselzuweisungen +30,7 Mio. Euro, müssen aber einen Teil dieser Mehreinnahmen als Kreisumlage abführen (Gesamteffekt von +12,8 Mio. Euro).
- Schwerin und Rostock hätten bei einer Umstellung auf das Ebenenmodell ohne weitere Entwicklungsschritte mit großen Einbußen zu rechnen, da u. a. die Pro-Kopf-Zuweisungen für die Wahrnehmung von Kreisaufgaben aus der vormaligen Säule für die großen kreisangehörigen und kreisfreien Städte entfielen. Da nun aber die Bedarfe der beiden Städte, die auf den

⁹⁴¹ Eine Differenzierung der kommunalen Einheiten nach ihrer Steuerkraft wird in den Gesamtmodellen des Kapitels 3.5 beigefügt.

bevölkerungsreichen Verflechtungsbereichen beruhen, mit dem Nebenansatz für zentralörtliche Funktionen im Schlüsselzuweisungssystem in die Berechnung der Ausgangsmesszahl eingehen, wird dieser Ursprungseffekt massiv abgeschwächt. Gegenüber dem Status quo im Säulenmodell sind im Gesamteffekt nur noch Mindereinnahmen i. H. v. -1,0 Mio. Euro feststellbar. Dieser positive Effekt geht vor allem auf die gestiegenen Schlüsselzuweisungen aus der Ebene der Gemeindeaufgaben zurück.

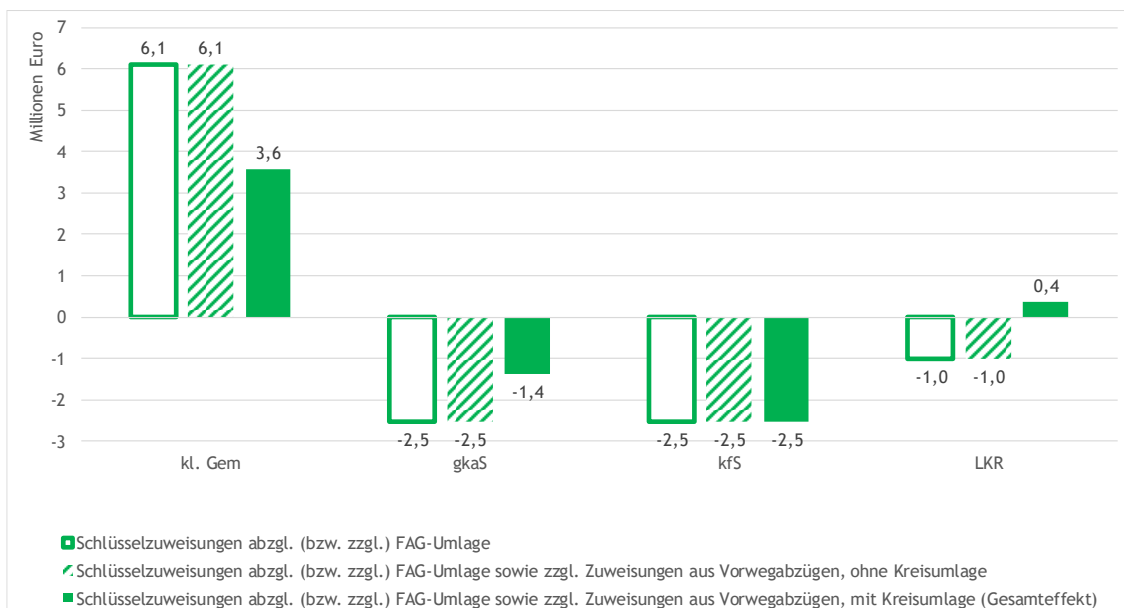
- Die Landkreise profitierten aufgrund höherer Schlüsselzuweisungen aus der Ebene der Kreisaufgaben und höherer Einnahmen aus der Kreisumlage zunächst als einziger Kommunaltyp von der Umstellung des Verfahrens zur Teilschlüsselmassebildung (vgl. Abbildung 123). Wegen der Einführung des Nebenansatzes zur Veredelung zentralörtlicher Funktionen und der daraus folgenden Erhöhung der Umlagekraftmesszahlen der beiden kreisfreien Städte bei der Verteilung der Teilschlüsselmasse für die Kreisaufgaben wird dieser positive Effekt nochmals leicht verstärkt. Es ergibt sich ein Mehraufkommen aus Schlüsselzuweisungen und gestiegener FAG-Umlage i. H. v. +52,6 Mio. Euro gegenüber dem Status quo. Aufgrund der verminderten Schlüsselzuweisungen für die kleinen kreisangehörigen Gemeinden sinkt deren zu entrichtende Kreisumlage (-13,3 Mio. Euro). Dieser Negativeffekt wird allerdings durch die steigende Kreisumlage der vier großen kreisangehörigen Städte überproportional aufgefangen (+17,9 Mio. Euro). Im Gesamteffekt ist daher ein Zuwachs an Einnahmen aus der Schlüsselmasse und der Kreisumlage i. H. v. rd. 57,2 Mio. Euro festzustellen.

Diese isolierten Modellrechnungen für den Ansatz zur Veredelung zentralörtlicher Funktionen zeigen dessen schematische Wirkungen. An dieser Stelle erfolgt jedoch noch eine unzulässige doppelte Berücksichtigung dieser Funktionen, da der Vorwegabzug nach § 16 FAG in der Modellrechnung noch erhalten blieb. Wenn zentralörtliche Funktionen im Schlüsselzuweisungssystem zukünftig sachgerecht veredelt werden sollen, ist eine Auflösung des § 16 FAG und eine (weitgehende) Überführung dieser Mittel in die Schlüsselmasse im Junktin erforderlich. Dies wurde bei der Umsetzung der Gesamtmodelle (Kapitel 3.5) in sämtlichen Varianten umgesetzt.

3.4.5.3 NEBENANSATZ FÜR EINWOHNER UNTER 18 JAHREN

Ein weiterer Ansatz auf der Ebene der Gemeindeaufgaben sollte gemäß der empirischen Untersuchungen für die Anzahl der Kinder und Jugendlichen unter 18 Jahren eingeführt werden. Entsprechend des Regressionsergebnisses wird ein Veredelfaktor von 3,30 angesetzt. Das heißt, dass die Anzahl der Einwohner unter 18 Jahren in jeder Kommune mit diesem Faktor multipliziert wird. Dies bedeutet, dass die veredelten Einwohnerzahlen jeder Kommune zunächst ansteigen werden. Entscheidend ist allerdings nicht die absolute Zahl, sondern die Quote unter 18-Jähriger („U18-Quote“) im Vergleich zum Landesdurchschnitt. Je höher die Quote ist, desto mehr erhöht sich die nivellierte Einwohnerzahl, wodurch eine Gemeinde ceteris paribus mehr Schlüsselzuweisungen erhält. Grundsätzlich erhalten Gemeinden mit einer U18-Quote über dem Landesdurchschnitt zusätzliche Schlüsselzuweisungen. Dabei fängt der Nebenansatz nicht nur direkte Kosten durch die Kindertagesbetreuung bzw. Schulaufgaben auf, sondern veredelt allgemein den Faktor der „Familie mit Kindern“, u. a. infrastrukturelle Vorhaltekosten und auch Jugendhilfeangebote auf gemeindlicher Ebene. Dementsprechend ist der Ansatz auch als „Zukunftskomponente“ zu interpretieren.

Abbildung 133: Fiskalische Effekte eines Nebenansatzes für Einwohner unter 18 Jahren in einem Ebenenmodell im FAG Mecklenburg-Vorpommerns, Darstellung nach Kommunaltypen, Vergleich mit neutralem Ebenenmodell

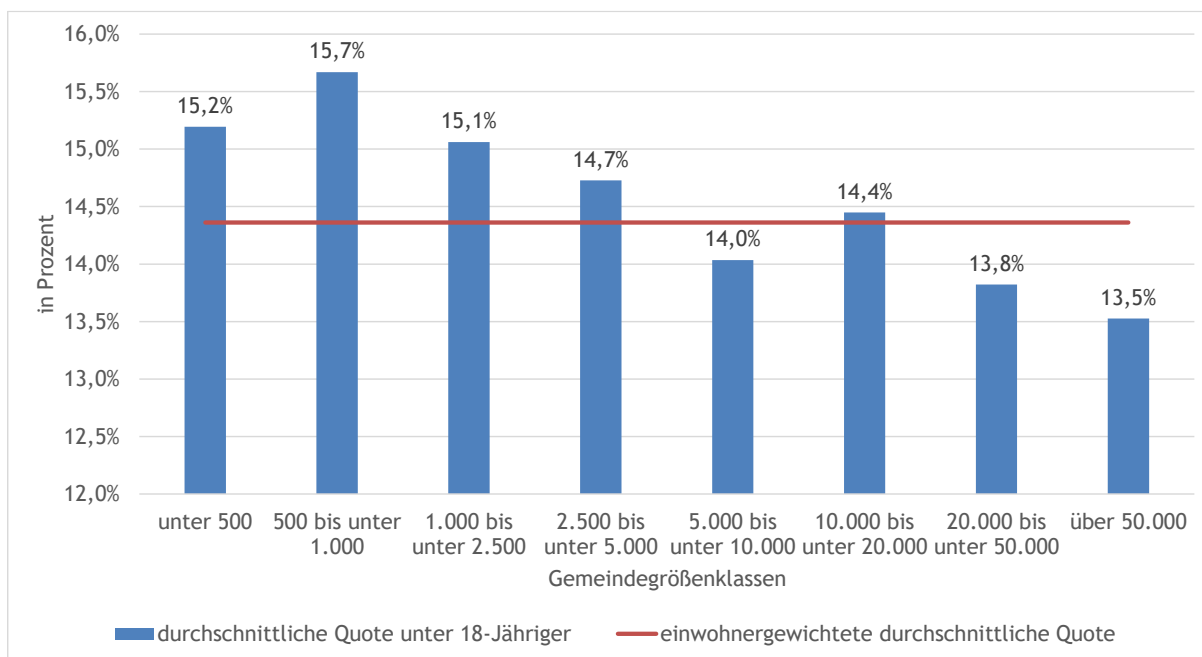


Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Eigene Berechnungen.

Abbildung 133 greift zunächst den Vergleich mit dem neutralen Ebenenmodell auf. Dabei werden ausschließlich die Folgen des Nebenansatzes für unter 18-Jährige betrachtet; die in Unterabschnitt 3.4.5.2 vorgestellten Effekte eines Ansatzes für zentralörtliche Funktionen sind nicht Bestandteil der nachfolgenden Untersuchungen. Das Gewicht dieses Nebenansatzes beträgt 32 % der Ausgangsmesszahl für Gemeindeaufgaben. Damit werden noch 68 % der Ausgangsmesszahl nach der Einwohnerzahl bestimmt. Die fiskalischen Effekte des U18-Ansatzes fallen im Betrag geringer aus als beim zentralörtlichen Ansatz. Demensprechend ist zu erwarten, dass der Effekt des Zentrale-Orte-Ansatzes die hier dargestellten Wirkungen überkompensieren wird:

- So profitieren die kleinen kreisangehörigen Gemeinden am stärksten von der Veredelung der unter 18-Jährigen. Dies erscheint möglicherweise kontra-intuitiv, da die mit Abstand größte **Anzahl** von Einwohnern unter 18 Jahren in den großen Städten leben müsste. Dies ist auch der Fall: 30,3 % der Personen dieser Altersgruppe leben in den kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten, während sich die restlichen 69,7 % auf die 749 kleinen Gemeinden verteilen. Die **Quoten** der unter 18-Jährigen sind jedoch bei den kleinen kreisangehörigen Gemeinden im Durchschnitt höher als bei den großen kreisangehörigen und kreisfreien Städten (14,78 % versus 13,49 %), was mit Blick auf Abbildung 134 verdeutlicht wird. Die unteren Gemeindegrößenklassen weisen allesamt höhere durchschnittliche Quoten von Einwohnern unter 18 Jahren auf als die großen Gemeinden ab 20.000 Einwohnern. Demnach steigen die Ausgangsmesszahlen der kleinen Gemeinden durchschnittlich stärker an als die Finanzbedarfe der großen Gemeinden und kreisfreien Städte. Es ergeben sich Zugewinne an Schlüsselzuweisungen abzüglich der FAG-Umlage i. H. v. 6,1 Mio. Euro. Der Anstieg an Zuweisungen aus der Teilschlüsselmasse bewirkt wiederum höhere Umlagegrundlagen, weshalb die Einnahmen aus der Kreisumlage ebenfalls steigen. Der Gesamteffekt bleibt allerdings positiv (+3,6 Mio. Euro).

Abbildung 134: Durchschnittliche Quoten unter 18-Jähriger nach Größenklassen 2014.



Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Eigene Berechnungen.

- Die großen kreisangehörigen und kreisfreien Städte verlieren jeweils -2,5 Mio. Euro aus der Gesamtschlüsselmasse.⁹⁴² Bezüglich der Städte Schwerin und Rostock muss abermals zwischen den beiden Teilschlüsselmassen differenziert werden: Weil die beiden Städte aus der Teilmasse für Gemeindeaufgaben insgesamt -3,5 Mio. Euro weniger erhalten, werden deren Umlagekraftmesszahlen bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen aus der Teilmasse für die Kreisaufgaben gesenkt. Dementsprechend erhalten sie etwa +1,0 Mio. Euro aus dieser Teilschlüsselmasse, die im Umkehrschluss den Landkreisen an Schlüsselzuweisungen zuzüglich FAG-Umlage (-1,0 Mio. Euro) fehlen.
- Die Verluste der vier großen kreisangehörigen Städte werden aufgrund der verminderten Umlagegrundlagen zum Teil durch die geringere Kreisumlage (-1,1 Mio. Euro) aufgefangen, der Gesamteffekt bleibt allerdings negativ (-1,4 Mio. Euro).
- Wegen der gestiegenen Kreisumlage der kleinen kreisangehörigen Gemeinden (+2,5 Mio. Euro) kehrt sich der negative Effekt der geringeren Schlüsselzuweisungen für die Landkreise um, die einen Gesamteffekt von +0,4 Mio. Euro⁹⁴³ aufweisen.

Im Zusammenhang mit Abbildung 134 soll Abbildung 135 nochmals die Wirkung des Nebensatzes verdeutlichen, indem nach den Gemeindegrößenklassen unterschieden wird.⁹⁴⁴ Die rote Linie in Abbildung 134 gibt die einwohnergewichtete durchschnittliche Quote der Kinder und Jugendlichen unter 18 Jahren an (etwa 14,4 %).

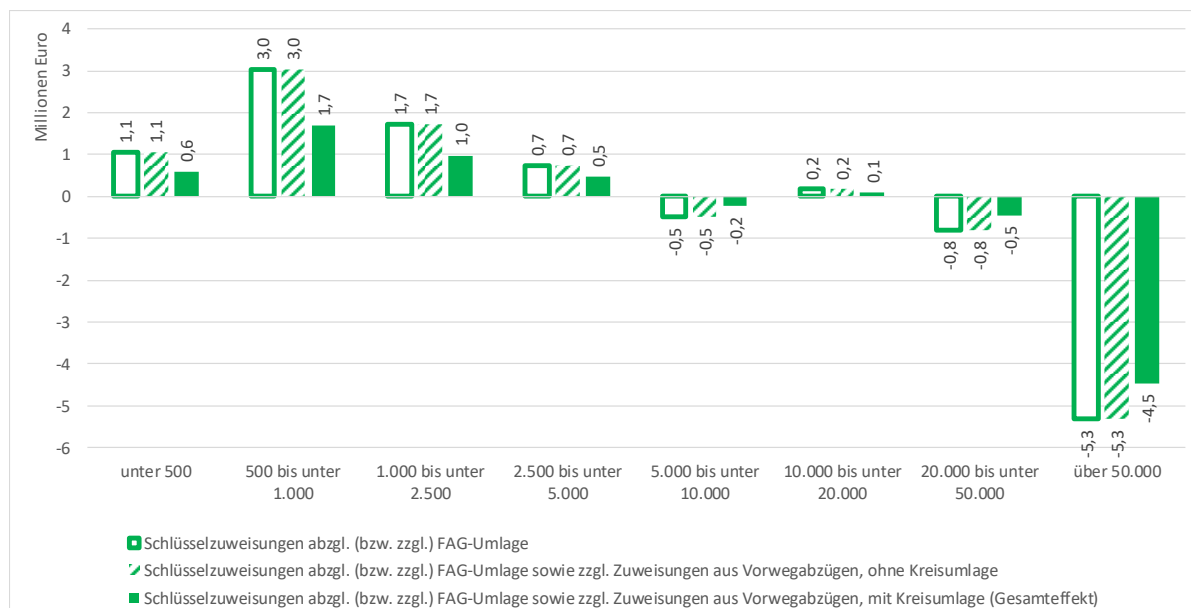
- Die Gemeindegrößenklassen, die eine überdurchschnittliche Quote besitzen, können wegen des Nebensatzes ansteigende Schlüsselzuweisungen erwarten (vgl. Abbildung 135).
- Umgekehrt besteht die Folge unterdurchschnittlicher Quoten unter 18-jähriger Einwohner in sinkenden Schlüsselzuweisungen.

⁹⁴² Bezüglich der kreisfreien Städte ist dies bereits der Gesamteffekt.

⁹⁴³ Aufgrund der Rundung auf eine Nachkommastelle können geringfügige Differenzen bei der Herleitung des Ergebnisses auftreten.

⁹⁴⁴ Im Unterschied zu Abbildung 133 werden hier nur die Effekte abgebildet, die sich infolge der geänderten Verteilung der Teilschlüsselmasse für die Gemeindeaufgaben ergeben.

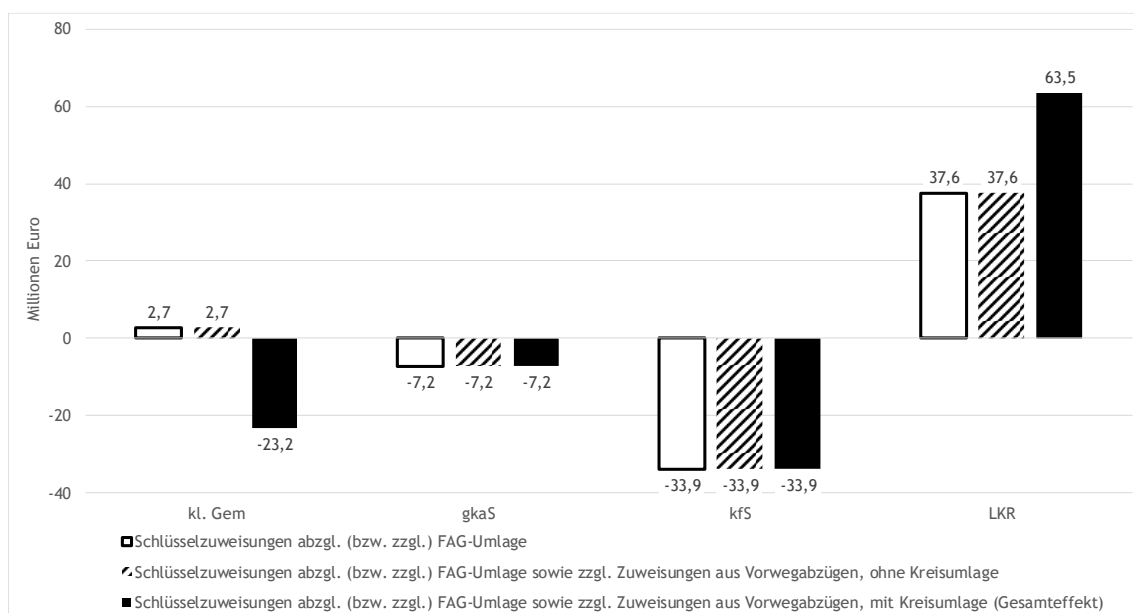
Abbildung 135: Fiskalische Effekte eines Nebenansatzes für Einwohner unter 18 Jahren in einem Ebenenmodell im FAG Mecklenburg-Vorpommerns, Darstellung nach Größenklassen, Vergleich mit neutralem Ebenenmodell



Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Eigene Berechnungen.

Die fünf großen Städte mit über 50.000 Einwohnern verzeichnen hingegen nur eine Quote von 13,5 %, weshalb sie Verluste an Schlüsselzuweisungen i. H. v. -5,3 Mio. Euro hinnehmen müssen. Besonders stark ist die Hansestadt Rostock betroffen: Erstens beträgt die Quote an unter 18-Jährigen nur 13,2 % und zweitens bezieht die kreisfreie Stadt das höchste Volumen an Schlüsselzuweisungen aller Gemeinden im neutralen Ebenenmodell (33,0 Mio. Euro). Das Zusammenspiel dieser beiden Aspekte führt allein für Rostock zu Mindereinnahmen aus der Teilmasse der Gemeindeaufgaben i. H. v. 3,3 Mio. Euro.

Abbildung 136: Fiskalische Effekte eines Nebenansatzes für Einwohner unter 18 Jahren in einem Ebenenmodell im FAG Mecklenburg-Vorpommerns, Darstellung nach Kommunaltypen, Vergleich mit dem aktuellen FAG 2016



Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Eigene Berechnungen.

Abbildung 136 illustriert die Wirkungen des Nebenansatzes im Vergleich zum aktuellen FAG Mecklenburg-Vorpommerns 2016 für die jeweiligen kommunalen Typen.

- Durch die reine Umstellung auf das Ebenenmodell würden die kleinen Gemeinden bereits Verluste an Schlüsselzuweisungen bis zu -3,4 Mio. Euro im Vergleich zum Status quo verbuchen (vgl. Abbildung 123). Hinzu kommen nun +6,1 Mio. Euro infolge des Nebenansatzes für Einwohner unter 18 Jahren, was in der Summe zu Mehreinnahmen aus Schlüsselzuweisungen abzüglich der FAG-Umlage i. H. v. +2,7 Mio. Euro führt. Sofern die Kreise allerdings ihre Kreisumlagesätze beibehalten, steigt die abzuführende Umlage an die Landkreise um 25,9 Mio. Euro, was letztendlich zu einem negativen Gesamteffekt von -23,2 Mio. Euro führen würde.⁹⁴⁵
- Die Mindereinnahmen der großen kreisangehörigen und kreisfreien Städte infolge der Umstellung der Teilschlüsselmassendotierung vergrößern sich **in der Summe** wegen des Nebenansatzes nochmals. Bezüglich der Schlüsselzuweisungen sind im Vergleich zum Status quo des Jahres 2016 Verluste i. H. v. insgesamt -41,1 Mio. Euro festzustellen. Der Gesamteffekt ist dabei annähernd identisch, da die Kreisumlage der vier großen kreisangehörigen Städte lediglich um rd. -0,03 Mio. Euro sinkt.⁹⁴⁶
- Die Landkreise profitieren auch mit der Einführung des Nebenansatzes für Einwohner unter 18 Jahren von der Umstellung auf das Ebenenmodell. Mit +37,6 Mio. Euro gewinnen sie bereits deutlich an Schlüsselzuweisungen und Einnahmen aus der FAG-Umlage. Hinzu kommen Mehreinnahmen aus der Kreisumlage i. H. v. +25,9 Mio. Euro (Gesamteffekt +63,5 Mio. Euro).

3.4.5.4 ZWISCHENFAZIT

Zusammenfassend präsentiert sich die Wirkung des Nebenansatzes für die Veredelung Zentraler Orte auf Basis der Einwohnerzahlen der Verflechtungsbereiche am deutlichsten. Dies geht aus den in Abbildung 130 gezeigten Umverteilungswirkungen hervor. Im Vergleich dazu resultieren aus dem Ansatz für Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren Abbildung 133 zufolge geringere Umverteilungseffekte.

Beide Nebenansätze verfolgen und erfüllen wichtige Aufgaben, die in einem Ebenenmodell essentiell sind: Die Verteilungswirkung in der Teilschlüsselmass der Gemeindeaufgaben wird nach bedarfsgerechten Maßstäben richtig justiert. Demzufolge wird die Bedarfsmesszahl nicht mehr pauschal pro Einwohner der Gemeinden bestimmt. Entsprechend der Fokussierung bedarfsgerechter Maßstäbe werden besondere Bedarfe von großen kreisangehörigen sowie kreisfreien Städten hinsichtlich ihrer Gemeindeaufgaben in ihren Funktionsräumen mittels des Ansatzes für Zentrale Orte gedeckt. Ebenso finden aber auch die Bedarfe kleinerer Gemeinden im Zusammenhang mit der vorherrschenden Altersstruktur Beachtung, indem ein Nebenansatz für unter 18-Jährige vorgestellt wurde, der überdies als Zukunftsfaktor interpretiert werden kann. Beide Nebenansätze stellen wichtige Weiterentwicklungen des Kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern dar.

3.4.6 PRÜFUNG VON NEBENANSÄTZEN AUF DER EBENE DER KREISAUFGABEN

Die Betrachtung der Kreisaufgaben teilt sich in drei Unterabschnitte auf: Wie im vorherigen Abschnitt werden in Unterabschnitt 3.4.6.1 zunächst die Ergebnisse der empirischen Untersuchungen präsentiert und analysiert. Unterabschnitt 3.4.6.2 beschäftigt sich mit der Umsetzung eines Soziallastenansatzes auf Basis der Bedarfsgemeinschaften nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch, während Unterabschnitt 3.4.6.3 den Wegfall des Flächenfaktors thematisiert und quantifiziert.

⁹⁴⁵ Aufgrund der hohen Mehreinnahmen der Landkreise, zum einen aus Schlüsselzuweisungen zuzüglich FAG-Umlage und zum anderen aus der Kreisumlage, besteht für diese ein teils massives Senkungspotential, was in Kapitel 3.5 thematisiert wird.

⁹⁴⁶ Wie bereits in Abschnitt 3.3.2 dargelegt wurde, steigt die Kreisumlage trotz der sinkenden Schlüsselzuweisungen. Die Ursachen liegen in den einheitlichen Nivellierungshebesätzen, der vollständigen Einbeziehung der Finanzkraft der vier großen Städte in deren Umlagegrundlagen und die Endogenisierung der Schlüsselzuweisungen bei der Berechnung der Umlagegrundlagen.

3.4.6.1 ERGEBNISSE DES REGRESSIONSMODELLS UND BERECHNUNG DER VEREDELUNGSFAKTOREN

Wie bereits beim Regressionsmodell für die Prüfung von geeigneten Nebenansätzen auf der Ebene der Gemeindeaufgaben, wird auch auf der Kreisaufgabenebene geprüft, welchen Einfluss bestimmte Variablen (Bedarfsgrößen) auf den Pro-Zuschussbetrag einer kreisfreien Stadt bzw. eines Landkreises ausüben und ob dieser signifikant und kausal begründbar ist. Daher musste dieses Regressionsmodell angepasst werden.

Eine Regressionsanalyse erbringt nur dann aussagekräftige Resultate, wenn eine ausreichende Anzahl an Beobachtungseinheiten (in diesem Fall: Kommunaleinheiten) zur Verfügung steht. Im Falle der Kreisaufgaben existierten jedoch nur acht Einheiten: zwei kreisfreie Städte und sechs Landkreise. Dementsprechend würde eine Regression nur auf Basis des letzten verfügbaren Jahres im Rahmen der kommunalen Jahresrechnungsstatistik (2014) keine validen Ergebnisse hervorbringen. Aus diesem Grund wurden drei zusätzliche Jahresscheiben in das Modell integriert, um statt der acht 32 Beobachtungseinheiten zur Verfügung zu haben. Würde man nun ein normales OLS-Regressionsmodell (vgl. Abschnitt 3.4.3) wie in Abschnitt 3.4.5 anwenden, so würden zwar durchaus valide Ergebnisse entstehen, jedoch würde der Zusammenhang der verfügbaren Daten nicht vollständig abgebildet werden.

- Würden acht Einheiten eines Jahres in ein Modell eingehen, so entspräche dies einer reinen Querschnittsanalyse, bei der die finanziellen, geografischen und sozioökonomischen Unterschiede über die Kreise und kreisfreien Städte hinweg betrachtet werden würden.
- Weil im Falle der Kreisaufgaben nun aber die Pro-Kopf-Zuschussbeträge von vier Jahren (2011-2014) und die dazugehörigen Daten der erklärenden Variablen in die Regressionsrechnung eingehen, muss neben der Querschnittebene (bzw. geografische Ebene) zusätzlich die Längsschnittebene (bzw. zeitliche Ebene) erfolgen. Zusätzlich zu den o. g. Unterschieden über die kommunalen Einheiten hinweg wird demnach die Veränderung der Daten im Zeitablauf betrachtet. Dies wird im statistischen Gebrauch als sog. „gepooltes OLS-Regressionsmodell“ bezeichnet.

Des Weiteren mussten die Zuschussbeträge aller Kreise und kreisfreien Städten um einige Einnahmepositionen des Hauptproduktbereichs 6 (**Konten 6052 und 6053**) der kommunalen Jahresrechnungsstatistik bereinigt werden. Grundsätzlich werden als Basis der Regressionsrechnung ausschließlich Zuschussbeträge der Hauptproduktbereiche 1-5 genutzt. Die beiden genannten Konten beinhalten jedoch Zahlungen, die nicht als allgemeine Deckungsmittel zu interpretieren sind sondern einen klaren Bezug zu den Leistungen nach dem SGB II (HPB 3) aufweisen. Es handelt sich um die Leistungen des Landes aus der Umsetzung des 4. Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Konto 6052) sowie aus dem Ausgleich von Sonderkosten aus der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe (Konto 6053). Diese Landeszuweisungen wurden bei der ursprünglichen Berechnung der Zuschussbeträge nicht einbezogen. Sie entfalten eine bedarfsmindernde Wirkung, indem sie das Defizit aus dem Finanzierungssaldo „X42“ schmälern. Folglich fallen die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der kreisfreien Städte und Landkreise deutlich positiver aus als in der unbereinigten Form, was sich direkt auf die Resultate der Regression auswirkt.

Analog zur Anpassung der Zuschussbeträge je Einwohner in den **kreisfreien Städten** bei der Untersuchung der Gemeindeaufgaben, wurden diese für das Jahr 2014 mit der Quote für Kreisaufgaben i. H. v. 64,3 % multipliziert (vgl. Unterabschnitt 3.4.5.1). Die Methodik zur Ermittlung der Gemeinde- und Kreisaufgabenquoten wurde ebenfalls für die Jahre 2011-2013 auf Basis der jeweiligen kommunalen Jahresrechnungsstatistiken angewandt.⁹⁴⁷ Damit werden in dieser Regression ausschließlich die Pro-

⁹⁴⁷ Die Quoten der kreisfreien Städte fallen für die davor liegenden Jahre wie folgt aus:

2011: 36,4 % Anteil für Gemeindeaufgaben, 63,6 % Anteil für Kreisaufgaben
 2012: 35,0 % Anteil für Gemeindeaufgaben, 65,0 % Anteil für Kreisaufgaben
 2013: 34,3 % Anteil für Gemeindeaufgaben, 65,7 % Anteil für Kreisaufgaben

Kopf-Zuschussbeträge der kreisfreien Städte einbezogen, die der Wahrnehmung von Kreisaufgaben geschuldet sind.

Tabelle 41: Exogene Variablen im Regressionsmodell zur Überprüfung von Nebenansätzen auf der Ebene der Kreisaufgaben

Zu untersuchende, erklärende Variablen	Begründung
Einwohnerzahl	Zentraler Bedarfsträger, Überprüfung einer allgemeinen Einwohnerveredelung
5-Jahres-Wachstumsrate der Einwohnerzahlen	Demographischer Wandel
Quote unter 6-Jähriger	Kindertagesbetreuung
Quote 6- bis 18-Jähriger	Schulträgeraufgaben
Bevölkerungsdichte: Einw. pro qkm	Kosten der Dünnbesiedlung
Quote der SGB II-Bedarfsgemeinschaften	Berücksichtigung der Soziallasten
Quote der SGB XII-Bedarfsgemeinschaften für Hilfe zum Lebensunterhalt	Berücksichtigung der Soziallasten
Quote der Personen in SGB XII-Bedarfsgemeinschaften für Hilfe zur Pflege	Berücksichtigung der Soziallasten
Quote der Personen in SGB XII-Bedarfsgemeinschaften zur Eingliederungshilfe für behinderte Menschen	Berücksichtigung der Soziallasten
Mietstufe (korrigiert)	Technischer Faktor im Zusammenhang mit der Quote an SGB II-Bedarfsgemeinschaften

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 41 zeigt die Variablen, für die ein signifikanter Einfluss auf die Zuschussbeträge je Einwohner der Kreise und kreisfreien Städte vermutet und geprüft wird:

- So soll mittels der Variable der Einwohnerzahl erneut geprüft werden, ob unter Umständen eine Einwohnerveredelung zur bedarfsgerechteren Ausstattung auf der Ebene der Kreisaufgaben infrage kommen würde.
- Die Komponente des demographischen Wandels soll wiederum mit Hilfe von 5-Jahres-Wachstumsraten geprüft werden.⁹⁴⁸
- Im Unterschied zur Ebene der Gemeindeaufgaben erfolgt im Rahmen dieses Schätzmodells eine Unterscheidung zweier Altersgruppen im Bereich der unter 18-Jährigen. Mittels der Quote unter 6-Jähriger sollen demnach kommunale Bedarfe infolge der Kindertagesbetreuung betrachtet werden, während sich die Quote 6- bis 18-jähriger Einwohner auf die Schulträgeraufgaben auf Ebene der Kreisaufgaben bezieht.⁹⁴⁹
- Wie bei der Regressionsanalyse für die Gemeindeaufgaben sollen hier die vermeintlichen Kosten der Dünnbesiedlung geschätzt werden, wobei die Bevölkerungsdichte als erklärende Variable genutzt wird.⁹⁵⁰
- Einen wichtigen Bestandteil der Regressionsanalyse bildet die Überprüfung der Sozialausgaben mittels geeigneter Indikatoren. Mit Hilfe unterschiedlicher Quoten für SGB II- und SGB XII-

⁹⁴⁸ Da das Regressionsmodell vier Jahresscheiben enthält, wurden die Wachstumsraten auf Grundlage der Bevölkerungszahlen dieser vier Jahre im Vergleich mit den jeweils fünf Jahre zurückliegenden Einwohnerzahlen gebildet.

⁹⁴⁹ Wie bereits auf der Ebene der Gemeindeaufgaben wurde auch eine Regression mit einem U18-Ansatz geprüft. Diese erbrachte jedoch keine statistische Signifikanz, sodass alternativ beide Quoten getrennt betrachtet werden, um die Wirkungsweisen der einzelnen Variablen genauer analysieren zu können. So verzeichnen beispielsweise die Landkreise und kreisfreien Städte einerseits keine Ausgaben in der für Tageseinrichtungen für Kinder relevanten Produktgruppe 365, haben jedoch andererseits hohe Ausgaben für diverse Schulträgeraufgaben (insbes. Gymnasien, Förderschulen, Berufliche Schulen und Gesamtschulen) und Schülerbeförderung.

⁹⁵⁰ Wie bei der regressionsstatistischen Analyse der Gemeindeaufgaben wurde auch hier mit verschiedenen Flächentypen (z. B. Bruttofläche, Siedlungs- und Verkehrsfläche) gearbeitet. Die Resultate unterscheiden sich jedoch kaum im Vergleich zu den hier gezeigten Ergebnissen.

Bedarfsgemeinschaften (bzw. Personen in Bedarfsgemeinschaften) soll der Einfluss der sozialen Lasten der kommunalen Einheiten auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge geprüft werden.⁹⁵¹

- Die letzte Variable ist die (korrigierte) Mietstufe. Diese wurden gemäß der Anlage zu § 1 Abs. 3 WohnGVO für die Landkreise und kreisfreien Städte auf Basis der 21 einwohnerstärksten Städte berechnet. Die Mietstufe bildet hierbei ein Proxy für unterschiedliche Belastungen aus KdU-Leistungen in städtischen und ländlichen Gebieten und ist damit im Zusammenhang mit den weiteren Indikatoren im SGB II und SGB XII zu sehen. Die Mietstufe einer Kommune wird anhand einer Skala von 1-4 berechnet: Höhere Mietstufen bedeuten im Durchschnitt höhere Mieten et vice versa. Da bestimmte Städte im gleichen Landkreis jedoch unterschiedliche Mietstufen verzeichneten, wurde eine einwohnergewichtete Korrektur vorgenommen. Dieser zufolge weisen die Kreise korrigierte Mietstufen zwischen 2,05 und 2,92 auf. Die Landeshauptstadt Schwerin wurde mit der Mietstufe 3 klassifiziert, die Hansestadt Rostock mit Mietstufe 4.

Tabelle 42: Bereinigte⁹⁵² Regressionsergebnisse auf der Ebene der Kreisaufgaben⁹⁵³

Endogene: Pro-Kopf-Zuschussbeträge HPB 1-5	Ausgangsmodell		Beste Spezifikation	
	Regressionskoeffizient	p-Wert	Regressionskoeffizient	p-Wert
Konstante	-28,364	0,956	-462,3851***	0,002
Einwohnerzahl	-0,0008	0,463		
Wachstumsrate	-1.069,246*	0,056		
Quote unter 6-Jähriger	31.291,16***	0,007		
Quote 6- bis 18-Jähriger	-14.670,69**	0,035		
Einwohnerdichte (Einw. pro qkm)	-0,3476***	0,001	-0,2189***	0,001
SGB II BG (Quote)	-4188,701	0,214	-1342,228	0,299
SGB XII LU BG (Quote)	-12.0601,1**	0,043	-79.826,31***	0,000
SGB XII Pflege Personen in BG (Quote)	14.002,83	0,528		
SGB XII Eingl.-hilfe Pers. in BG (Quote)	-12.621,24	0,584		
Mietstufe (korrigiert)	44,6403	0,448	64,3997**	0,014

Quelle: Eigene Berechnungen.

In Tabelle 42 werden die Regressionsergebnisse des Ausgangsmodells sowie der besten Spezifikation (nach dem Eliminierungsverfahren⁹⁵⁴) betrachtet. Dabei wird erkennbar, dass die Einflüsse der Variablen teilweise in unerwartete Richtungen wirken:

- Wird der Einfluss der erklärenden Variablen als konstant erachtet, so ergibt sich ein (um die Konten 6052 und 6053 bereinigter) Pro-Kopf-Zuschussbedarf von -28,36 Euro. Dieser ist zunächst höchst insignifikant (p-Wert = 0,956), verbessert sich aber im Laufe des Verfahrens stetig.
- Die These einer Einwohnerveredelung wird gemäß des Schätzergebnisses auch auf der Kreisaufgabenebene wegen des sehr hohen p-Werts widerlegt. Überdies wäre selbst bei einem signifikanten Ergebnis nur ein sehr geringer Einfluss eines zusätzlichen Einwohners quantifiziert worden: So würde der Pro-Kopf-Zuschussbedarf einer Kommune um 0,08 Cent ansteigen, sofern sich ein neuer Einwohner ansiedeln würde, bei 1.000 zusätzlichen Einwohnern betrüge der Zuwachs lediglich 80ct je Einwohner.
- Der Einfluss der demographischen Entwicklung wirkt wie auf der Ebene der Gemeindeaufgaben: Sofern eine Kommune schrumpft (wächst), würden sich ihre Pro-Kopf-Zuschussbeträge

⁹⁵¹ Die Quoten wurden berechnet, in dem die jeweiligen Bedarfsgemeinschaften bzw. Personen in Bedarfsgemeinschaften durch die Anzahl der Einwohner des Kreises bzw. der kreisfreien Stadt geteilt wurden.

⁹⁵² Die Bereinigung in der Regression betrifft die Konten 6052 und 6053, die zweckgebundene Landeszuweisungen an die kreisfreien Städte und Landkreise repräsentieren. Dementsprechend werden die Einnahmen aus diesen Konten den Zuschussbeträgen gegengerechnet, was diese erhöht.

⁹⁵³ Erklärung der benutzten Abkürzungen: BG - Bedarfsgemeinschaften, LU - Lebensunterhalt

⁹⁵⁴ Die Variablen aus dem Ausgangsmodell, die eine deutliche Insignifikanz aufweisen oder deren Regressionskoeffizienten kausal nicht sinnvoll begründbar ausgeprägt sind, werden schrittweise eliminiert, um zur besten Spezifikation zu gelangen.

vermindern (erhöhen), was im Ausgangsmodell auch als signifikant erscheint (p -Wert = 0,056). Bei einer Implementierung im Finanzausgleichsgesetz würde der Faktor entgegen der ursprünglichen Vermutung daher so wirken, dass Bevölkerungswachstum veredelt werden müsste, da es Mehrbedarfe pro Einwohner verursacht. Der signifikante Zusammenhang wurde im Fortlauf des Eliminierungsverfahrens allerdings so deutlich abgemildert, dass die Variable aus dem Modell zu entfernen war. Aus der statistischen Analyse ergibt sich demnach kein Hinweis für einen allgemeinen Demographieansatz für Einwohnerrückgang auf der Ebene der Kreisaufgaben.

- Die Quoten der unter 6-Jährigen und der 6- bis 18-Jährigen zeigen in verschiedene Richtungen. Gemäß des Regressionskoeffizienten der U6-Quote würde deren Anstieg um einen Prozentpunkt zu einer Senkung der Pro-Kopf-Zuschussbeträge um 312,91 Euro führen. Umgekehrt führt ein Anstieg der Quote an 6- bis 18-jährigen Kindern und Jugendlichen in einem Kreis oder einer kreisfreien Stadt um 1 Prozentpunkt dazu, dass deren Zuschussbetrag um 146,70 Euro erhöht wird. Zwar verzeichnen beide Variablen eine deutliche Signifikanz, jedoch funktionieren sie nur im Zusammenspiel. Im Eliminierungsverfahren wurde entsprechend der nicht vorhandenen kausalen Absicherung die Quote der unter 6-Jährigen aus dem Modell entfernt. Dies hatte zur Folge, dass die Quote der 6- bis 18-Jährigen ebenfalls insignifikant wurde.⁹⁵⁵
- Darüber hinaus wurde anhand der Regressionsergebnisse deutlich, dass nicht Dünnbesiedlung, sondern Dichtbesiedlung zu (geringfügig) höheren Zuschussbeträgen pro Einwohner führt, was durch eine sehr hohe Signifikanz (sowohl im Ausgangs- als auch im finalisierten Modell) bestätigt wird. Dieses Ergebnis steht in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Flächenfaktor, der im Säulenmodell ausschließlich in der Teilschlüsselmasse der Landkreise zur Anwendung kommt und in die Ebene der Kreisaufgaben übertragen wurde. Diesem zufolge werden bislang die Kosten der Dünnbesiedlung auf Seiten der Landkreise veredelt. Allerdings werden nun die kreisfreien Städte in die Ebene der Kreisaufgaben integriert, deren durchschnittliche Fläche deutlich kleiner ist als die der sechs Landkreise. Gemäß der Ausgestaltung des Regressionskoeffizienten wirkt der bisherige Flächenansatz im Ebenenmodell in die entgegengesetzte Richtung.⁹⁵⁶ Deshalb muss der Flächenfaktor im Falle der Umsetzung eines Ebenenmodells aus dem Finanzausgleichsgesetz entfernt werden.
- Die Quote der Bedarfsgemeinschaften nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch weist einen klaren Effekt auf: Steigt diese um 1 Prozentpunkt, dann steigen auch die Pro-Kopf-Zuschussbeträge um etwa 41,89 Euro an. Der Effekt wird deutlich durch die Bereinigung um die „Hartz IV-SoBEZ“ und die weiteren SGB-II-Zuweisungen (Konten 6052, 6053) abgeschwächt. Im unbereinigten Regressionsmodell war der Einfluss noch stärker und weitaus signifikanter (vgl. Tabelle 43).⁹⁵⁷ Diese SoBEZ sind allerdings degressiv ausgestaltet, weshalb der Einfluss der SGB II-Bedarfsgemeinschaften auf den Zuschussbetrag pro Einwohner besonders am aktuellen Rand (also vor allem im Jahr 2014) eine stärkere Signifikanz verzeichnet und dementsprechend trotz des relativ hohen p -Werts in die beste Spezifikation aufgenommen wurde. Bei einer weiteren Absenkung der Hartz-IV-SoBEZ, wie sie mittelfristig zu erwarten ist, steigt die Qualität der statistischen Absicherung des Nebenansatzes für Soziallasten. Der Ansatz ist daher in ein weiterentwickeltes Modell der Schlüsselzuweisungen aufzunehmen. Alternativ zu den Be-

⁹⁵⁵ Des Weiteren wurde ein anderes Modell getestet, in dem die Quote der unter 18-Jährigen als Erklärende betrachtet wurde. Auch dabei traten insignifikante Ergebnisse auf.

⁹⁵⁶ Der Flächenfaktor wurde zusätzlich im Rahmen einer weiteren Regressionsrechnung ausschließlich für die sechs Landkreise überprüft. Dabei stellte sich ein signifikanter, positiver Regressionskoeffizient (15,46 bei einem p -Wert von 0,008) für die Einwohnerdichte heraus, d. h. mit sinkender Einwohnerdichte entwickeln sich steigende Zuschussbeträge bei den Landkreisen. Dies bedeutet zwar, dass der Flächenfaktor auf der Landkreisebene allein bestätigt wurde, im Kontext der neuen Ebene für Kreisaufgaben unter Einbeziehung der kreisfreien Städte jedoch aus systematischen Gründen entfernt werden muss.

⁹⁵⁷ Im Modell ohne Bereinigung um die Konten 6052 und 6053 betrug der Regressionskoeffizient im Ausgangsmodell -5.419 und wies einen p -Wert von 0,122 auf.

darfsgemeinschaften wurden auch Regressionsergebnisse auf Basis der Personen (Leistungsempfänger in Bedarfsgemeinschaften) überprüft. Diese Alternative ergab jedoch keine bessere statistische Absicherung.⁹⁵⁸

- Der negative Regressionskoeffizient der Quote der SGB XII-Bedarfsgemeinschaften für Hilfe zum Lebensunterhalt ist hoch signifikant. Dieser Aspekt muss allerdings mit der durchschnittlichen Quote an Bedarfsgemeinschaften des Zwölften Sozialgesetzbuchs für Hilfen zum Lebensunterhalt der Jahre 2011-2014 ins Verhältnis gesetzt werden, die lediglich 0,21 % beträgt. So ist zwar der Koeffizient sehr hoch, weshalb der Veredlungsfaktor überdurchschnittlich groß ausfallen würde, die Verteilungswirkung infolge eines solchen Nebenansatzes wäre aber nur sehr gering. Ein eigener Nebenansatz für HLU-Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB XII ist daher auf Basis der Regressionsergebnisse nicht zu empfehlen. Die Variable wird demnach nur zum Zwecke der Gegenrechnung des Basiswerts der Konstante in die beste Spezifikation übernommen (vgl. für die Gemeindeaufgaben Tabelle 38).
- Die zwei weiteren Quoten für Personen in SGB XII-Bedarfsgemeinschaften für Hilfen zur Pflege bzw. Eingliederungshilfe für behinderte Menschen sind hingegen nicht signifikant. Es zeigen sich keine statistisch belastbaren Unterschiede in den Zuschussbeträgen, die sich auf quantitative Unterschiede der Leistungsträger zurückführen lassen. Die Kostenunterschiede korrespondieren weniger auf Basis der Fallzahlen als vielmehr auf Basis unterschiedlicher Fallkosten.⁹⁵⁹ Aufgrund der statistischen Insignifikanz und der fehlenden kausalen Begründung waren beide Variablen aus dem Regressionsmodell zu eliminieren.
- Der positiv ausgeprägte technische Faktor der korrigierten Mietstufe wirkt im Zusammenspiel mit den beiden Faktoren SGB II-Bedarfsgemeinschaften sowie den Kosten der Unterkunft und Heizung (Arbeitslosengeld II). Während diese Variable im Ausgangsmodell noch insignifikant ist, verbessert sich ihr p-Wert im weiteren Verfahren. Es ist nicht vorgesehen, einen Nebenansatz zur Veredelung unterschiedlicher Mietstufen in den Kreisen und kreisfreien Städten zu implementieren. Es handelt sich eher um ein statistisches Artefakt zur Präzisierung des SGB-II-Ansatzes. Daher soll der Einfluss der korrigierten Mietstufe dem Basiswert der Konstante gegengerechnet werden.

Nachdem die insignifikanten und kausal nicht begründbaren Variablen aus der Regressionsrechnung eliminiert wurden, konnte die beste Spezifikation des Modells hergeleitet werden:

- Im Unterschied zum Ausgangsmodell verzeichnet die Konstante (also der Zuschussbetrag pro Kopf bei konstanten exogenen Einflüssen) einen hoch signifikanten Regressionskoeffizienten von 462,39 Euro. Der Einwohner verbleibt demnach als Hauptbedarfsträger und es gilt, passende Nebenansätze unter dem Aspekt der bedarfsgerechten Aufteilung der Schlüsselzuweisungen für die Ebene der Kreisaufgaben im Finanzausgleichsgesetz zu installieren.
- Der Regressionskoeffizient der Einwohnerdichte wird wegen seiner hohen Signifikanz auch in der besten Spezifikation beibehalten. Aufgrund der - sowohl im Ausgangs- als auch im finalisierten Modell - oben beschriebenen eindeutigen Ergebnisse sollte der **Flächenfaktor** auf der Ebene der Kreisaufgaben aus dem Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommerns **entfernt** werden. Der sich aus der Regressionsanalyse ergebende Ansatz für Dichtbesiedlung soll für die Kreisaufgaben jedoch aus kausalen Gründen nicht weiterverfolgt und stattdessen der Parameter mit der Konstante verrechnet werden.
- Des Weiteren hat sich der Einfluss der Quote der SGB XII-Bedarfsgemeinschaften für Hilfen zum Lebensunterhalt im Vergleich zum „großen“ Schätzmodell etwas verringert; die Signifikanz verbesserte sich sogar. Allerdings wird deutlich, dass eine Umsetzung dieser Quote in Form eines Nebenansatzes im FAG M-V sehr umständlich wäre: Der Veredlungsfaktor würde bei rd. 260 liegen und trotzdem nur einen schwachen Verteilungseffekt bewirken.

⁹⁵⁸ Der (deutlich insignifikante) Regressionskoeffizient der Variable „Personen in SGB II-Bedarfsgemeinschaft“ beträgt -413,1 bei einer sehr schlechten statistischen Absicherung (p-Wert 0,382). Der im Vergleich zu den SGB II-Bedarfsgemeinschaften niedrigere Regressionskoeffizient führt dazu, dass die Personen in Bedarfsgemeinschaften des Zweiten Sozialgesetzbuches nur mit dem Faktor 1,9 veredelt werden würden.

⁹⁵⁹ Vgl. Junkernheinrich/Brand (2014), S. 14.

- Im Zusammenhang mit der korrigierten Mietstufe wird die Quote der SGB II-Bedarfsgemeinschaften trotz des verhältnismäßig hohen p-Werts (0,299) in das Endresultat übernommen. Dies liegt daran, dass der Effekt der abschmelzenden „Hartz-IV-SoBEZ“ am aktuellen Rand nur noch sehr schwach und im Umkehrschluss die Signifikanz der Variable in den Jahren 2013 und 2014 besonders stark ist. Dies zeigt die Untersuchung *ohne die Bereinigung um die Konten 6052 und 6052* (Tabelle 43). Dieser zufolge ist die Quote an SGB-II-Bedarfsgemeinschaften in der besten Spezifikation einerseits hoch signifikant und andererseits im Betrag auch deutlich höher, was bei der Berechnung der Veredlungsfaktoren entsprechend berücksichtigt wird.⁹⁶⁰

Tabelle 43: **Unbereinigte⁹⁶¹ Regressionsergebnisse auf der Ebene der Kreisaufgaben**

Endogene: Pro-Kopf-Zuschussbedarfe HPB 1-5	Ausgangsmodell		Beste Spezifikation	
	Regressions- koeffizient	p-Wert	Regressions- koeffizient	p-Wert
Konstante	-14,183	0,977	-464,768***	0,002
Einwohnerzahl	-0,0007	0,485		
Wachstumsrate	-1.111,014**	0,042		
Quote unter 6-Jähriger	33.146,48***	0,013		
Quote 6- bis 18-Jähriger	-15.454,86**	0,048		
Einwohnerdichte (Einw. pro qkm)	-0,3569***	0,001	-0,2232***	0,000
SGB II BG (Quote)	-5.418,741	0,122	-2.394,401*	0,078
SGB XII LU BG (Quote)	-115.429,4**	0,047	-78.096,99***	0,000
SGB XII Pflege Personen in BG (Quote)	12.916,88	0,519		
SGB XII Eingl.-hilfe Pers. in BG (Quote)	-14.769,00	0,510		
Mietstufe (korrigiert)	41,4962	0,490	61,4908**	0,014

Quelle: Eigene Berechnungen.

Das Schema zur Berechnung des Veredlungsfaktors auf der Kreisaufgabenebene wird in Tabelle 44 dargestellt, wobei die beste Spezifikation des Regressionsmodells als Ausgangspunkt dient. Dem Basiswert der Konstante werden die Korrekturwerte der drei Variablen entgegengerechnet, die zwar hoch signifikant sind, aber nicht als Nebenansatz in das Finanzausgleichsgesetz aufgenommen werden sollen.

Bei diesen handelt es sich um den technischen Faktor der korrigierten Mietstufe, die Einwohnerdichte sowie die Quote der SGB XII-Bedarfsgemeinschaften für Hilfe zum Lebensunterhalt. Zur Berechnung der Korrekturwerte wird der jeweils errechnete Regressionskoeffizient mit dem einwohnergewichteten Durchschnitt der Jahre 2011-2014 multipliziert. Der Ausgangswert für die Normierung wird mit den ermittelten Korrekturwerten addiert was einen modifizierten Pro-Kopf-Zuschussbedarf von rd. -476,62 Euro ergibt. Anschließend wird der Regressionskoeffizient für die Quote der SGB II-Bedarfsgemeinschaften durch diesen Wert geteilt. Der um die Konten 6052 und 6053 bereinigten Regression zufolge würde ein Zuschlag von **2,8** pro Bedarfsgemeinschaft nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch veranschlagt werden.

⁹⁶⁰ Parallel dazu wurde eine weitere Modifizierung des Modells überprüft: Statt der Quote der SGB II-Bedarfsgemeinschaften wurde die Quote der Personen in Bedarfsgemeinschaften als erklärende Variable eingesetzt. Diese war allerdings deutlich insignifikant und wies überdies einen geringeren Koeffizienten auf (-413,02 bei einem p-Wert von 0,382 in der besten Spezifikation).

⁹⁶¹ Die genutzten Daten für diese Regression wurden nicht um die zweckgebundenen Landesleistungen in den Konten 6052 und 6053 bereinigt. Dies ist vor allem hinsichtlich der am aktuellen Rand deutlich niedrigeren Zuweisungen des Landes (z. B. Hartz IV-SoBEZ) an die Landkreise und kreisfreien Städte vertretbar. Diese Zuweisungen werden zudem gemäß § 11 FAG

Tabelle 44: Herleitung der Veredlungsfaktoren für die Nebenansätze auf der Ebene der Kreisaufgaben in Mecklenburg-Vorpommern (bereinigtes Regressionsmodell)

Basiswert Konstante	-462,385			
<u>Korrektur des Basiswerts</u>				
	Koeffizient	Ø 2011-2014	Produkt	
Mietstufe (korrigiert)	64,400	2,652	170,761	
Einwohnerdichte	-0,219	69,007	-15,106	
SGB XII LU BG (Quote)	-79.826,31	0,2128%	-169,885	
Ausgangswert für Normierung (Konstante + Korrekturwert)				-476,615
<u>Berechnung der Veredelungsfaktoren</u>				
SGB II BG (Quote)	-1.342,228		2,8	Zuschlag von 2,8 pro Bedarfsgemeinschaft nach SGB II

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle 45: Herleitung der Veredlungsfaktoren für die Nebenansätze auf der Ebene der Kreisaufgaben in Mecklenburg-Vorpommern (unbereinigtes Regressionsmodell).

Basiswert Konstante	-464,768			
<u>Korrektur des Basiswerts</u>				
	Koeffizient	Ø 2011-2014	Produkt	
Mietstufe (korrigiert)	61,4908	2,652	163,048	
Einwohnerdichte	-0,2232	69,007	-15,402	
SGB XII LU BG (Quote)	-78.096,99	0,2128%	-166,205	
Ausgangswert für Normierung (Konstante + Korrekturwert)	-483,328			
<u>Berechnung der Veredelungsfaktoren</u>				
SGB II BG (Quote)	-2.394,401		5,0	Zuschlag von 5,0 pro Bedarfsgemeinschaft nach SGB II

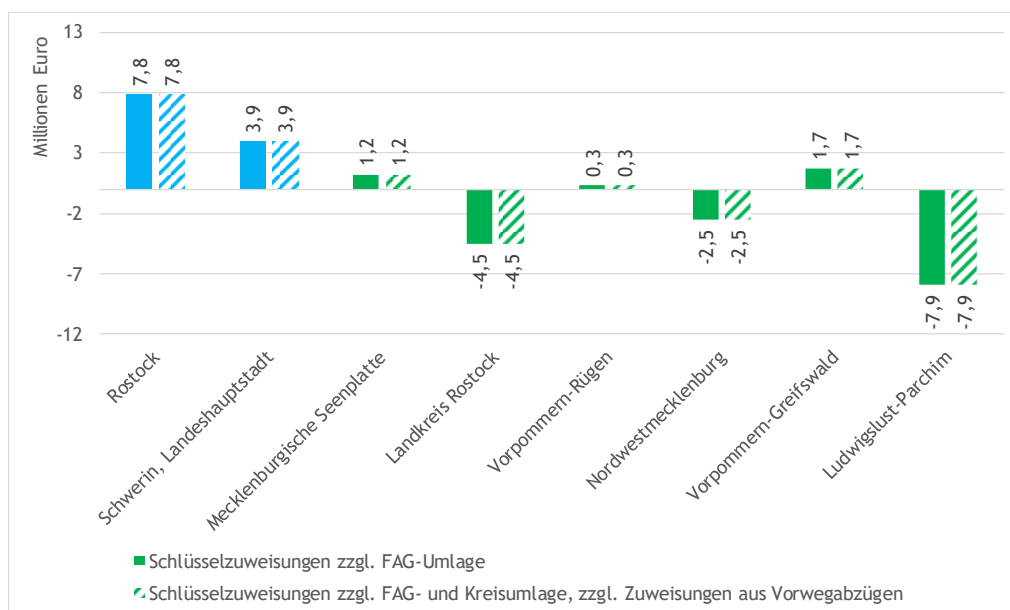
Quelle: Eigene Berechnungen.

Der Veredlungsfaktor für die SGB II-Bedarfsgemeinschaften im Rahmen des unbereinigten Regressionsmodells beträgt hingegen **5,0** (vgl. Tabelle 45), wodurch die Verteilungswirkung eines Soziallastenansatzes auf der Kreisaufgabenebene nochmals deutlich zunehmen würde. Letztlich gilt, dass beide Regressionsmodelle in ihrer Form korrekt spezifiziert wurden und demnach auch beide Ergebnisse beachtet werden sollten. Aus diesem Grund wird für die im nachfolgenden Unterabschnitt illustrierten fiskalischen Effekte des Ansatzes für SGB II-Bedarfsgemeinschaften der arithmetische Mittelwert beider Veredlungsfaktoren angesetzt: **3,9**. Diese Mittelwertbildung beruht auf der Überlegung, dass die Hartz-IV-SoBEZ bereits in der untersuchten Phase an Gewicht verloren haben und aktuell (2017/2018) eine weitere Absenkung bevorsteht.

3.4.6.2 NEBENANSATZ FÜR SGB II-BEDARFSGEMEINSCHAFTEN

Im Unterschied zur den Nebenansätzen auf der Ebene der Gemeindeaufgaben wird sich die Wirkung eines Soziallastenansatzes auf der Kreisaufgabenebene nicht auf die Höhe der Schlüsselzuweisungen der kleinen und großen kreisangehörigen Gemeinden auswirken, da kein übergreifendes Zuweisungsinstrument wie die Kreisumlage tangiert wird. Darüber hinaus gilt nach wie vor, dass alle Vorwegabzüge beibehalten werden, weshalb sich der Gesamteffekt des Nebenansatzes ausschließlich aus der veränderten Aufteilung der Schlüsselzuweisungen ablesen lässt.

Abbildung 137: Fiskalische Effekte eines Soziallastenansatzes in einem Ebenenmodell im FAG Mecklenburg-Vorpommerns, Darstellung nach kreisfreien Städten und Kreisen, Vergleich mit neutralem Ebenenmodell

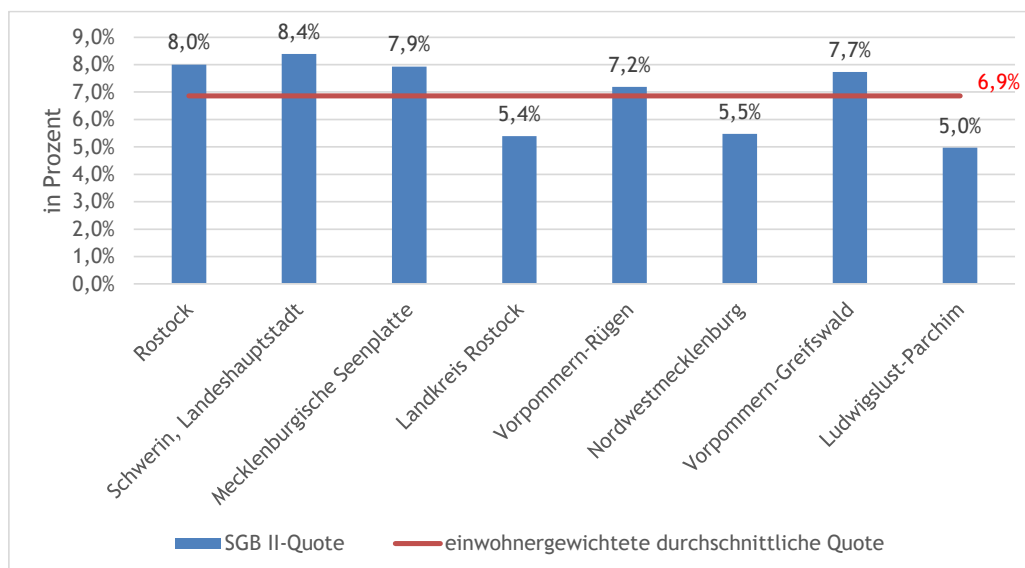


Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Eigene Berechnungen.

Abbildung 137 zeigt zunächst die Auswirkungen des Nebenansatzes für die Anzahl an Bedarfsgemeinschaften nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch gegenüber dem neutralen Ebenenmodell für jede einzelne der acht relevanten kommunalen Einheiten.

- Die kreisfreien Städte generieren insgesamt +11,7 Mio. Euro an Schlüsselzuweisungen aus der Teilmasse für Kreisaufgaben gegenüber dem neutralen Ebenenmodell. Wie bereits beim Nebenansatz für Einwohner unter 18 Jahren ist dabei ausschlaggebend, wie hoch die **Quote** an SGB II-Bedarfsgemeinschaften im Vergleich zum Landesdurchschnitt ausgestaltet ist; es kommt also nicht auf die absolute Zahl an. Die Hansestadt Rostock verzeichnet gemäß Abbildung 138 eine SGB II-Quote von 8,0 %, die Landeshauptstadt Schwerin kommt auf 8,4 %. Beide Quoten liegen über dem einwohnergewichteten Durchschnitt i. H. v. 6,9 %, weshalb die kreisfreien Städte Zugewinne an Schlüsselzuweisungen aufweisen. Die absoluten Mehreinnahmen Schwerins sind trotz der höheren SGB II-Quote niedriger als die von Rostock, was an der absoluten Zahl der Bedarfsgemeinschaften liegt. Die relativen Mehreinnahmen sind hingegen in Schwerin höher: Die Landeshauptstadt verzeichnet +56,1 % und Rostock +49,9 % höhere Einnahmen aus der Teilschlüsselmasse. Demzufolge bringen die höchsten überdurchschnittlichen Quoten auch die höchsten relativen Zuwächse aus der Teilmasse mit sich.

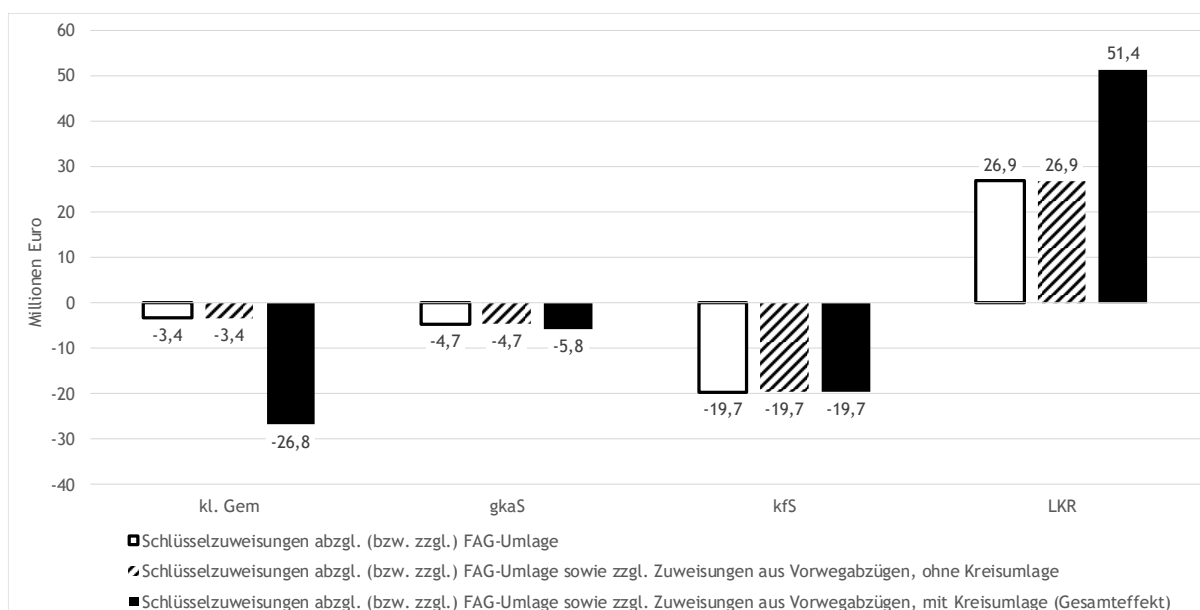
Abbildung 138: SGB II-Quoten der kreisfreien Städte und Landkreise, 2014.



Quelle: Eigene Berechnungen.

- Insgesamt erhalten die Landkreise -11,7 Mio. Euro an Schlüsselzuweisungen im Vergleich zum neutralen Ebenenmodell. Dabei weisen 3 von 6 Landkreisen unterdurchschnittliche Quoten an Bedarfsgemeinschaften nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch auf (vgl. Abbildung 138). Vorpommern-Rügen (+0,3 Mio. Euro), Vorpommern-Greifswald (+1,7 Mio. Euro) sowie die Mecklenburgische Seenplatte (+1,2 Mio. Euro) generieren geringe Zuwächse gegenüber dem neutralen Ebenenmodell. Der Kreis Ludwigslust-Parchim muss aufgrund der niedrigsten SGB II-Quote die höchsten relativen und auch absoluten Verluste an Teilschlüsselmasse hinnehmen (-15,8 % bzw. -7,9 Mio. Euro). Danach folgen die Landkreise Rostock (-11,4 % bzw. -4,5 Mio. Euro) und abschließend Nordwestmecklenburg (-9,0 % bzw. -2,5 Mio. Euro).

Abbildung 139: Fiskalische Effekte eines Soziallastenansatzes in einem Ebenenmodell im FAG Mecklenburg-Vorpommerns, Darstellung nach Kommunaltypen, Vergleich mit dem aktuellen FAG 2016.



Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Eigene Berechnungen.

Abbildung 139 stellt dar, wie die Wirkungen des Soziallastenansatzes auf die vier Kommunaltypen im Vergleich zum Status quo des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommerns im Jahr 2016 quantifiziert werden. An dieser Stelle ist zu beachten, dass hier lediglich die Effekte der Überführung in das 2-Ebenenmodell und des Soziallastenansatzes illustriert werden.⁹⁶²

- Es ergeben sich demnach keine fiskalischen Änderungen gegenüber der reinen Umstellung vom Säulen- auf das Ebenenmodell für die kleinen und großen kreisangehörigen Gemeinden. Die dargestellten Auswirkungen entsprechen demnach den in Abbildung 123 gezeigten Effekten.
- Die kreisfreien Städte verzeichnen gegenüber dem Status quo geringere Schlüsselzuweisungen aus beiden Teilmassen i. H. v. -19,7 Mio. Euro. Der ursprüngliche Effekt von -31,4 Mio. Euro (vgl. Abbildung 123) konnte somit durch den Soziallastenansatz wegen der überdurchschnittlich hohen Quoten an SGB-II-Bedarfsgemeinschaften um +11,7 Mio. Euro abgemildert werden.
- Im Gegenzug mindert sich der Anteil der Landkreise an den Schlüsselzuweisungen aus der Teilmasse für die Kreisaufgaben um -11,7 Mio. Euro. Trotzdem weisen sie immer noch +26,9 Mio. Euro an Schlüsselmasse gegenüber dem aktuellen Finanzausgleichsgesetz auf; hinzu kommen +24,5 Mio. Euro an zusätzlichen Einnahmen aus der Kreisumlage von den kleinen und großen kreisangehörigen Kommunen (bisheriger Gesamteffekt: +51,4 Mio. Euro). Gemäß der in den Unterabschnitten 3.4.5.2 und 3.4.5.3 gezeigten Wirkungen der Nebenansätze auf der Gemeindeaufgabenebene schmälern sich diese Zugewinne allerdings.

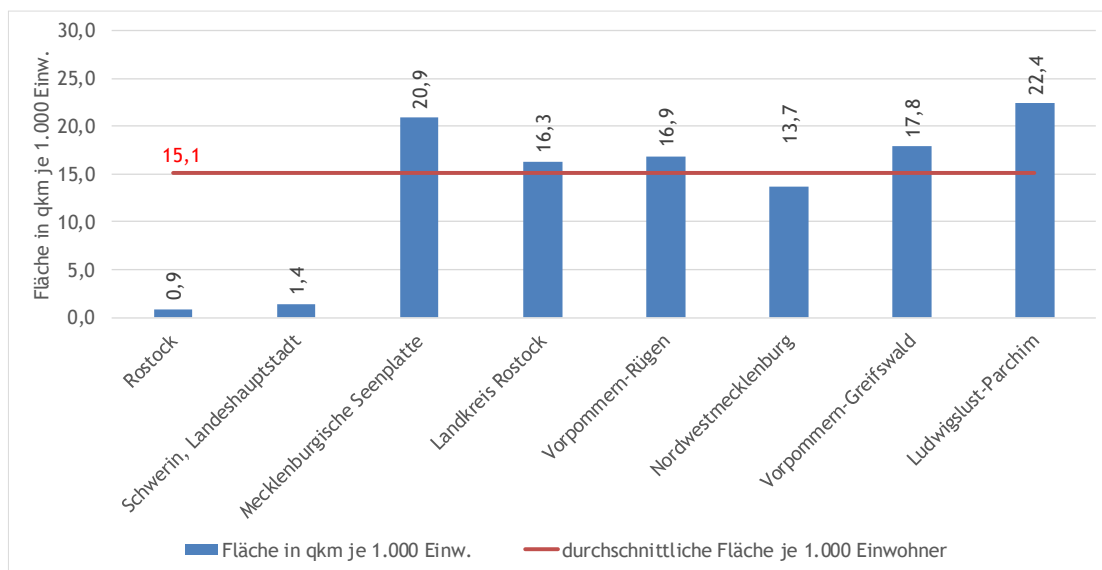
3.4.6.3 AUFLÖSUNG DES FLÄCHENFAKTORS AUF DER EBENE DER KREISAUFGABEN

Die letzte erforderliche Änderung gegenüber dem alten Säulenmodell betrifft den Flächenfaktor, der gemäß den empirischen Befunden im Unterabschnitt 3.4.6.1 aus dem Finanzausgleichsgesetz gestrichen werden sollte. Auch hierbei beschränken sich die zu erwartenden Effekte auf Veränderungen in der Höhe der Schlüsselzuweisungen für die kreisfreien Städte und Landkreise. Dazu soll an dieser Stelle auf Abbildung 140 eingegangen werden, die die Flächen aller kommunalen Einheiten in Quadratkilometern je 1.000 Einwohner wiedergibt, die Kreisaufgaben wahrnehmen. Die Kommunaleinheiten, die eine über dem Durchschnitt (15,1 qkm pro 1.000 Einwohner) liegende Fläche je 1.000 Einwohner aufweisen, werden durch den derzeitigen Flächenfaktor begünstigt und erhalten unter sonst gleichen Bedingungen (c. p.) höhere Schlüsselzuweisungen.

- Dabei wird direkt ersichtlich, dass die durchschnittliche Fläche je 1.000 Einwohner der beiden kreisfreien Städte (1,05 qkm pro 1.000 Einwohner) etwa nur ein Zwanzigstel so hoch ist wie die durchschnittliche Fläche der Landkreise (18,3 qkm je 1.000 Einwohner). Das bedeutet, dass Schwerin und Rostock bei einem Erhalt des Flächenfaktors deutlich benachteiligt werden.
- Die Landkreise selbst unterscheiden sich ebenfalls deutlich in ihrer Fläche je 1.000 Einwohner. Generell zählen dabei die Kreise seit der Kreisgebietsreform im Jahr 2011 zu den größten in Deutschland. Der mit Abstand flächengrößte Landkreis Mecklenburg-Vorpommerns (und auch der Bundesrepublik Deutschlands) ist zwar der Landkreis Mecklenburgische Seenplatte (5.470 qkm). Wird jedoch die Fläche in qkm pro 1.000 Einwohner - also die Dünnbesiedelung - als Vergleichsmaßstab herangezogen, nimmt der zweitgrößte Landkreis Ludwigslust-Parchim den ersten Platz ein (22,4 qkm pro 1.000 Einwohner), wodurch dieser der am dünnsten besiedelte Kreis ist. Im Vergleich dazu ist der Landkreis Nordwestmecklenburg (13,7 qkm je 1.000 Einwohner) von den Landkreisen Mecklenburg-Vorpommerns am dichtesten besiedelt und liegt dabei sogar unter dem Durchschnittswert (unter Einbeziehung der kfS). Gemäß dem Flächenfaktor würden Nordwestmecklenburg, genau wie den beiden kreisfreien Städten, Minderbedarfe wegen vergleichsweise dichter Besiedlung angerechnet, weshalb dieser Landkreis bei Fortbestehen des Flächenansatzes an Schlüsselzuweisungen einbüßen würde.

⁹⁶² Die Effekte der Nebenansätze für Gemeindeaufgaben wurden für den kompletten Abschnitt 3.4.6 wieder auf „null“ gesetzt.

Abbildung 140: Vergleich der Flächen von kommunalen Einheiten mit Kreisaufgaben in Quadratkilometern 2014

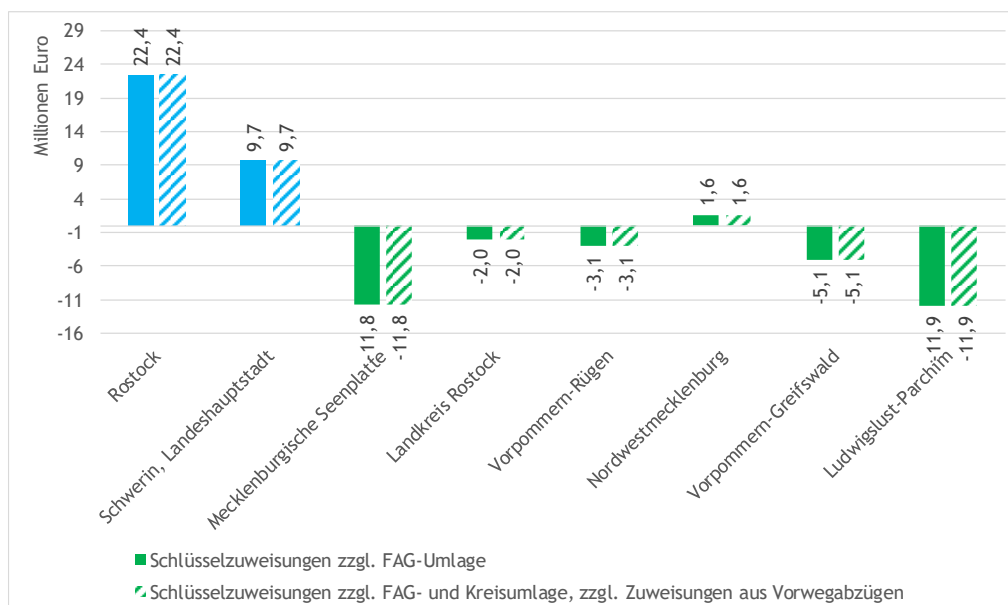


Quelle: Eigene Berechnungen.

Abbildung 141 zeigt die fiskalischen Effekte infolge der Eliminierung des Flächenfaktors aus der Teilschlüsselmasse der Kreisaufgaben:

- Wie bereits anhand Abbildung 140 deutlich wurde, kommen die beiden kreisfreien Städte auf deutliche Zugewinne aus der Schlüsselmasse, da ihre unterdurchschnittlich große Fläche nicht mehr in die Berechnung des Finanzbedarfs (bzw. der Ausgangsmesszahl) eingeht. Insgesamt verzeichnen beide höhere Schlüsselzuweisungen i. H. v. 32,1 Mio. Euro, wobei mehr als zwei Drittel auf Rostock und weniger als ein Drittel auf Schwerin entfallen.

Abbildung 141: Fiskalische Effekte der Eliminierung des Flächenfaktors in einem Ebenenmodell im FAG Mecklenburg-Vorpommerns, Darstellung nach kreisfreien Städten und Kreisen, Vergleich mit neutralem Ebenenmodell

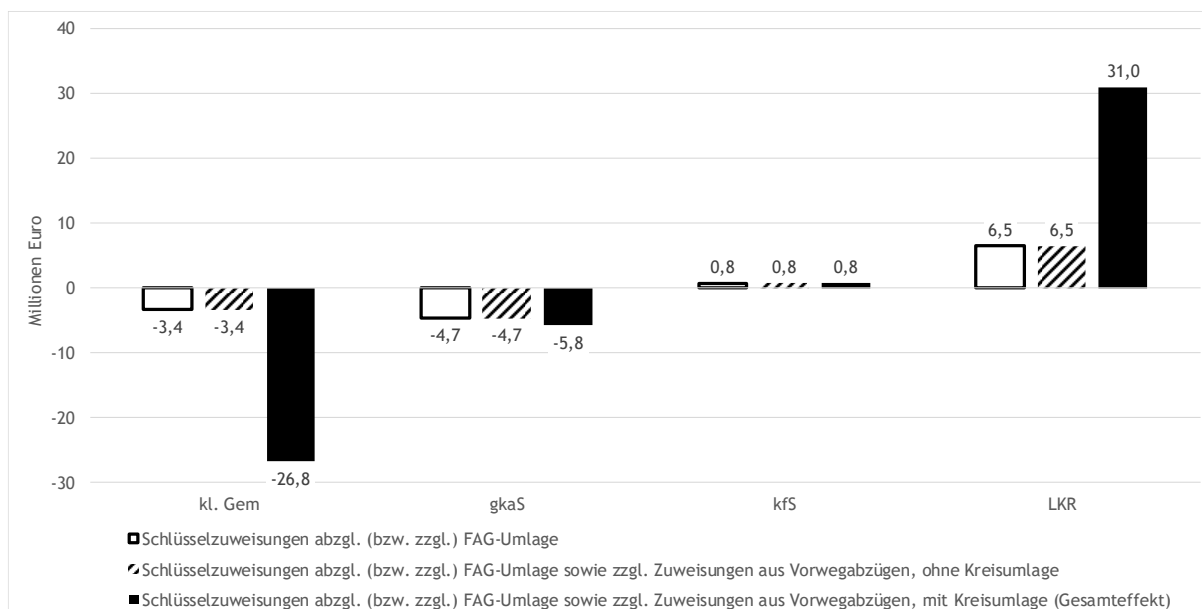


Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Eigene Berechnungen.

- Die am dünnsten besiedelten Landkreise (Mecklenburgische Seenplatte und Ludwigslust-Parchim) weisen als Profiteure des bisherigen Flächenfaktors die größten Verluste aus

(-11,8 Mio. Euro bzw. -11,9 Mio. Euro). Der einzige Kreis, der von der Eliminierung des Flächenfaktors profitiert, ist Nordwestmecklenburg (+1,6 Mio. Euro), da dieser den mit Abstand flächenkleinste Kreis repräsentiert.

Abbildung 142: Fiskalische Effekte der Eliminierung des Flächenfaktors in einem Ebenenmodell im FAG Mecklenburg-Vorpommerns, Darstellung nach Kommunaltypen, Vergleich mit dem aktuellen FAG 2016



Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Eigene Berechnungen.

In Abbildung 142 werden die Effekte der Eliminierung des Flächenfaktors illustriert, die sich gegenüber dem Status quo ergeben. Hierbei werden ausschließlich die Auswirkungen der veränderten Teilschlüsselmassenbildung sowie des weggefallenen Flächenfaktors quantifiziert.⁹⁶³

- Die kreisfreien Städte weisen nun in der Summe mit Abbildung 123 geringe Mehreinnahmen auf (+0,8 Mio. Euro). Dementsprechend wurden die massiven Verluste Schwerins und Rostocks an Schlüsselzuweisungen allein durch den Wegfall des Flächenfaktors mehr als ausgeglichen.
- Auch auf Seiten der Landkreise sind Zugewinne im Rahmen der Schlüsselzuweisungen zuzüglich der FAG-Umlage gegenüber dem Status quo festzustellen (+6,5 Mio. Euro). Diese werden durch die erhöhten Einnahmen aus der Kreisumlage nochmals erhöht, sodass sich im Gesamteffekt noch Mehreinnahmen i. H. v. +31,0 Mio. Euro herauskristallisieren.

3.4.6.4 ZWISCHENFAZIT

Die fiskalischen Auswirkungen des Soziallastenansatzes sind trotz des verhältnismäßig hohen Veredlungsfaktors nur etwa ein Drittel so stark (11,7 Mio. Euro) wie bei der Eliminierung des Flächenfaktors (32,1 Mio. Euro an Umverteilungswirkung).

In beiden Fällen verzeichnen die kreisfreien Städte deutliche Zugewinne an Schlüsselzuweisungen, was dazu führt, dass die Verluste Rostocks und Schwerins infolge der Umstellung auf ein Ebenenmodell in der Gesamtschau überkompensiert werden.⁹⁶⁴ Die Auswirkungen bei den Landkreisen sind zu differenzieren:

⁹⁶³ In diesem Modell werden keine Nebenansätze für Gemeindeaufgaben umgesetzt, auch der Soziallastenansatz ist nicht realisiert. Es werden lediglich die isolierten Effekte des Wegfalls des Flächenfaktors gezeigt.

⁹⁶⁴ Nicht zu vergessen sind die positiven Effekte des Ansatzes für zentralörtliche Funktionen auf der Ebene der Gemeindeaufgaben.

- So verliert beispielsweise **Ludwigslust-Parchim** einerseits Schlüsselzuweisungen aufgrund des Soziallastenansatzes, weil es die mit Abstand geringste (und damit unterdurchschnittliche) Quote an SGB II-Bedarfsgemeinschaften aufweist. Andererseits erhält der Kreis weniger aus der Teilschlüsselmasse wegen der Eliminierung des Flächenfaktors, weil es nach dem Kreis **Mecklenburgische Seenplatte** der flächenmäßig zweitgrößte Landkreis ist.
- Der einzige Kreis, der Zugewinne an Schlüsselzuweisungen infolge des weggefallenen Flächenfaktors generieren kann, ist **Nordwestmecklenburg**. Diese Mehreinnahmen werden aber zugleich durch den Soziallastenansatz wegen der dortigen niedrigen SGB II-Quote wieder wettgemacht. Umgekehrt gewinnt **Vorpommern-Greifswald** durch den Soziallastenansatz, verliert diese Mehreinnahmen aber durch den aufgelösten Flächenansatz.

Die Auflösung des bisherigen Flächenfaktors ergibt sich insbesondere aus der Überführung des bisherigen Drei-Säulen-Modells in ein Zwei-Ebenen-Modell.⁹⁶⁵ Aber auch im Zuge der empirischen Überprüfung hat sich herausgestellt, dass die Fläche als Bedarfsindikator zukünftig nicht mehr genutzt werden sollte.

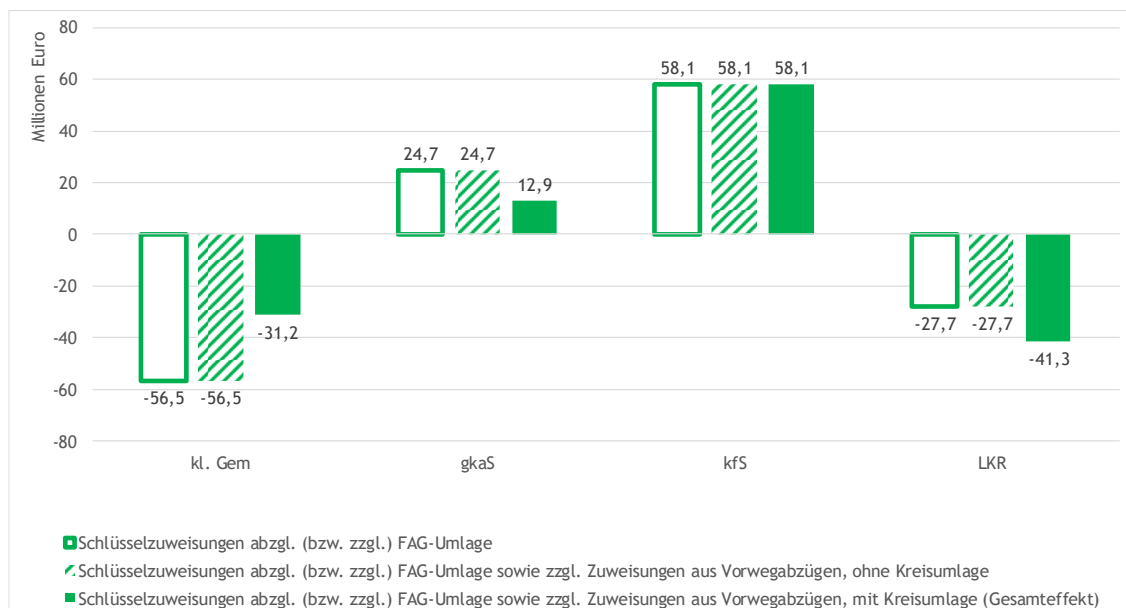
3.4.7 ZWISCHENERGEBNIS: EBENENMODELL MIT ALLEN NEBENANSÄTZEN

In den Abschnitten 3.3.2, 3.4.5 und 3.4.6 wurde bislang auf die Einzeleffekte der neuen Teilschlüsselmassendotierung, verschiedener Nebenansätze und weiterer Eingriffe eingegangen. In Abschnitt 3.4.7 soll nun die Wirkungsweise des neuen Ebenenmodells mit allen Nebenansätzen thematisiert werden:

- Nebenansatz für Zentrale Orte auf Basis der Einwohnerzahlen der Verflechtungsbereiche (Veredelungsfaktoren: GZ = 0,17, MZ = 0,08, OZ = 0,13);
- U18-Nebenansatz für Gemeindeaufgaben mit Veredelungsfaktor 3,30;
- Nebenansatz für SGB-II-Bedarfsgemeinschaften mit Veredelungsfaktor 3,9;
- Wegfall des Flächenfaktors für Kreisaufgaben;
- Berechnung der Steuerkraft im Ebenenmodell mit einheitlichen Nivellierunghebesätzen für die Realsteuern.
- Weitere Parameter (Ausgleichsquote, Steuerkraftberechnung, FAG-Umlage etc.) bleiben unverändert.

⁹⁶⁵ Zur Begründung und den Effekten der Umstellung siehe Abschnitt 3.3.

Abbildung 143: Fiskalische Effekte aller geprüften Nebenansätze in einem Ebenenmodell im FAG Mecklenburg-Vorpommerns, Darstellung nach Kommunaltypen, Vergleich mit neutralem Ebenenmodell



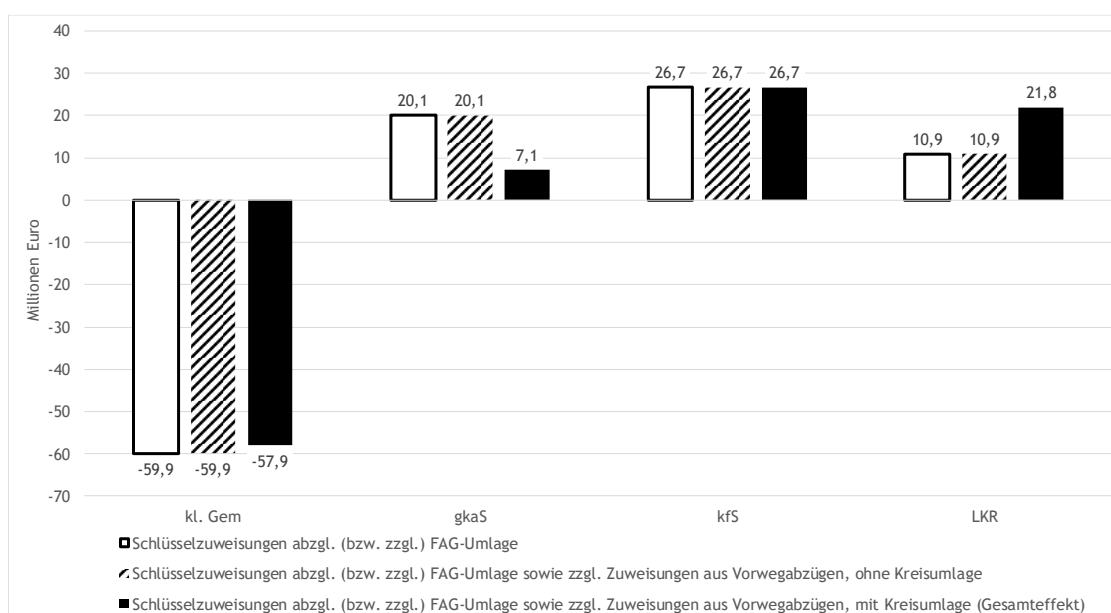
Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Eigene Berechnungen.

In Abbildung 143 werden zunächst (ausschließlich) die fiskalischen Effekte aller Nebenansätze und dem aufgelösten Flächenansatz dargestellt, die sich gegenüber dem neutralen Ebenenmodell ergeben, d. h. die Umstellung auf ein Ebenenmodell ist bereits vorausgesetzt. Es sollen die kombinierten Wirkungseffekte der Nebenansätze in einem bereits reformierten Schlüsselzuweisungssystem gezeigt werden.

- Die kleinen kreisangehörigen Gemeinden verzeichnen große Verluste an Schlüsselzuweisungen abzüglich der FAG-Umlage (-56,5 Mio. Euro), was vor allem durch den Nebenansatz für die zentralen Orte bedingt ist. Dieser bevorteilt die Mittel- und Oberzentren besonders, während sich die Schlüsselzuweisungen an Kommunen ohne zentralörtliche Funktion und auch Grundzentrum deutlich verringern. Die Mindereinnahmen an Schlüsselzuweisungen werden durch den Nebenansatz für Einwohner unter 18 Jahren in geringem Maße abgemildert (vgl. Abbildung 133). Aufgrund der gesunkenen Schlüsselzuweisungen mindert sich auch die Kreisumlage deutlich, sodass ein negativer Gesamteffekt von -31,2 Mio. Euro im Vergleich zum Ebenenmodell ohne Nebenansätze verbleibt.
- Hingegen ist bezüglich den großen kreisangehörigen Städten eine deutliche Steigerung der Schlüsselzuweisungen sichtbar (+24,7 Mio. Euro), die ausschließlich auf den Zentrale-Orte-Ansatz zurückzuführen ist. Hierbei ist Wismar allerdings auszunehmen, da es nur ein Mittelzentrum ist und dadurch die niedrigsten Zugewinne aufweist (vgl. Unterabschnitt 3.4.5.2). Infolge der 100 %-igen Einbeziehung ihrer Steuerkraft in den Umlagegrundlagen müssen die vier großen Städte fast die Hälfte ihrer Mehreinnahmen aus der Schlüsselmasse an ihre Landkreise weiterleiten (-11,8 Mio. Euro). Der Gesamteffekt ist im Endeffekt aber dennoch positiv (+12,9 Mio. Euro).
- Die kreisfreien Städte profitieren auf der einen Seite vom Nebenansatz für die zentralörtlichen Funktionen auf der Ebene der Gemeindeaufgaben und auf der anderen Seite vom Wegfall des Flächenfaktors und der Einführung des Soziallastenansatzes auf der Kreisaufgabenebene. So verzeichnen sie im Gesamteffekt höhere Einnahmen aus beiden Teilschlüsselmassen i. H. v. +58,1 Mio. Euro im Vergleich zum neutralen Ebenenmodell.
- Dagegen sind im Falle der sechs Landkreise größere Verluste an Schlüsselzuweisungen zuzüglich der FAG-Umlage festzustellen, wenn der Vergleich mit dem neutralen Ebenenmodell ge-

zogen wird (-27,7 Mio. Euro). Die Ursachen dafür liegen am neuen Nebenansatz für Soziallasten und an der Eliminierung des Flächenansatzes auf der Ebene für Kreisaufgaben, die die Verteilung der Teilschlüsselmasse vorrangig in Richtung Rostocks und Schwerins lenken (vgl. Unterabschnitte 3.4.6.2 und 3.4.6.3). Auch die Kreisumlage kann den negativen Gesamteffekt nicht kompensieren; es ist vielmehr das Gegenteil der Fall: Die Gesamthöhe der Kreisumlage verringert sich wegen der gesunkenen Schlüsselzuweisungen der kleinen kreisangehörigen Gemeinden (-25,3 Mio. Euro). Obwohl im Umkehrschluss die zu entrichtenden Kreisumlagen der vier großen Städte gestiegen sind (+11,8 Mio. Euro), verbleibt ein negativer Gesamteffekt gegenüber dem neutralen Ebenenmodell i. H. v. -41,3 Mio. Euro.

Abbildung 144: Fiskalische Effekte aller geprüften Nebenansätze in einem Ebenenmodell im FAG Mecklenburg-Vorpommerns, Darstellung nach Kommunaltypen, Vergleich mit dem aktuellen FAG 2016



Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Eigene Berechnungen.

Abbildung 144 illustriert die Wirkungen aller durchgeführten Veränderungen am bestehenden kommunalen Finanzausgleichssystem an den vier Kommunaltypen auf Basis des Status quo des Finanzausgleichssystems Mecklenburg-Vorpommerns. Neben den in Abbildung 143 gezeigten fiskalischen Effekten der neuen Nebenansätze werden in dieser Darstellung auch die in Abbildung 123 illustrierten Auswirkungen der Umstellung vom 3-Säulen- auf das 2-Ebenen-Modell eingebunden, wodurch sich ein **vorläufiges Gesamtergebnis** (vor Eingriffen in die Vorwegabzüge) ergibt.

- Mit einem Negativsaldo von -59,9 Mio. Euro weisen die kleinen kreisangehörigen Kommunen Mindereinnahmen an Schlüsselzuweisungen abzüglich der FAG-Umlage auf. So haben die kleinen Kommunen zum einen aufgrund der Umstellung vom Säulen- auf das Ebenenmodell - 3,4 Mio. Euro gegenüber Abbildung 143 an Mindereinnahmen aus ihrer Teilschlüsselmasse vorzuweisen (vgl. dazu Abbildung 123), zum anderen werden die Finanzmittel in der Gemeindeaufgabenebene stärker als bisher in Richtung der Zentralen Orte konzentriert. Der Gesamteffekt hat sich *gegenüber den Ergebnissen aus Abbildung 143* nochmals um den Betrag von - 26,7 Mio. Euro verschlechtert, der aus der Umstellung der Teilschlüsselmassendotierung resultiert (vgl. Abschnitt 3.3.2).⁹⁶⁶ In der Summe entsteht damit ein Gesamteffekt i. H. v. -57,9 Mio. Euro.

⁹⁶⁶ Durch die infolge der Umstellung der Teilschlüsselmassendotierung hinzugewonnenen Schlüsselzuweisungen erhöhte sich die Kreisumlage wegen anderer Effekte (einheitliche Nivellierungshebesätze, Endogenisierung der Schlüsselzuweisungen in den Umlagegrundlagen) überproportional; dieser Effekt wirkt nun auf dieses Zwischenergebnis ein.

- Die großen kreisangehörigen Städte weisen mit +20,1 Mio. Euro einen positiven Saldo an zusätzlichen Schlüsselzuweisungen auf. Dieses positive Zwischenergebnis ist beinahe ausschließlich auf den neu geschaffenen Nebenansatz für die Verflechtungsbereiche der zentralen Orte zurückzuführen. Allerdings müssen deutlich mehr als die Hälfte dieser Mehreinnahmen im Rahmen der Kreisumlage an die Landkreise abgeführt werden (13,0 Mio. Euro), sodass ein Gesamteffekt von +7,1 Mio. Euro verbleibt.
- Rostock und Schwerin profitieren von der Umstellung auf ein Ebenenmodell allein wegen der neu eingeführten Nebenansätze. Während beide kreisfreie Städte bei der reinen Umstellung der Teilschlüsselmassendotierung noch starke Verluste verzeichneten (vgl. Abbildung 123), ergibt sich nun ein anderes Bild. Infolge der Einführung aller Nebenansätze für die Verflechtungsbereiche der Zentralen Orte (auf der Ebene der Gemeindeaufgaben) und für Soziallasten sowie dem Wegfall des Flächenfaktors (auf der Kreisufgabenebene) entsteht ein Gesamteffekt i. H. v. +26,7 Mio. Euro gegenüber dem derzeit geltenden Finanzausgleichsgesetz.
- Die Landkreise weisen letztlich die geringsten Änderungen gegenüber dem Status quo auf: Nach den Schlüsselzuweisungen zuzüglich der FAG-Umlage besteht ein positiver Saldo (+10,9 Mio. Euro). Aufgrund geringer Mindereinnahmen aus der Kreisumlage sowohl von kleinen als auch großen kreisangehörigen Gemeinden, die zu einem Gesamteffekt i. H. v. +21,8 Mio. Euro führen.

Trotz nach wie vor gleichbleibender Schlüsselmasse verbleibt eine Differenz zur Ausgangsrechnung i. H. v. rd. 2,2 Mio. Euro, die aus der Schlüsselmasse entfallen. In diesem Zusammenhang ist von großer Relevanz, dass sich die Anzahl der abundanten Kommunen gegenüber dem geltenden Finanzausgleichsgesetz deutlich erhöht hat: So gibt es jetzt 63 (statt 29) Kommunen, die eine FAG-Umlage entrichten müssen. Demzufolge erhöht sich auch die Summe der Finanzausgleichsumlage von ursprünglich 6,5 Mio. Euro um rd. 4,2 Mio. Euro auf 10,7 Mio. Euro.⁹⁶⁷ Nachdem von diesen 10,7 Mio. Euro finanzielle Mittel in Höhe des gewogenen Kreisumlagesatzes des vorvergangenen Jahres an die Landkreise entrichtet wurden (5,0 Mio. Euro), verbleiben noch rund 5,7 Mio. Euro. Dieser Betrag muss gemäß § 8 Abs. 2 FAG M-V in die Finanzausgleichsmasse des nachfolgenden Jahres verschoben werden.

⁹⁶⁷ Ein Teil dieser in das Folgejahr transferierten Mittel aus der Finanzausgleichsumlage geht nicht nur auf die neu geschaffenen Nebenansätze zurück, sondern wird durch die Einführung einheitlicher Nivellierungshebesätze begründet (etwa 0,8 Mio. Euro von den 6,5 Mio. Euro, vgl. dazu Abschnitt 3.3.2).

3.5 GESAMTMODELLE

In diesem Abschnitt werden mögliche Eingriffe in die Vorwegabzüge im kommunalen Finanzausgleichssystem Mecklenburg-Vorpommerns betrachtet und auf die sich daraus ergebenden Folgen für die Verteilung der Finanzausgleichsmasse eingegangen. Darüber hinaus wird das Senkungspotenzial für die Kreisumlage analysiert. Insbesondere die Auflösung des § 16 FAG erscheint dabei dringend erforderlich, da sonst zentralörtliche Funktionen doppelt berücksichtigt würden (Vorwegabzug und Nebenansatz). Bei den nachfolgenden Analysen wird von einem 2-Ebenenmodell mit allen geprüften Nebenansätzen als Basis ausgegangen:

- Nebenansatz für Zentrale Orte auf Basis der Einwohnerzahlen der Verflechtungsbereiche;
- U18-Nebenansatz für Gemeindeaufgaben mit Veredlungsfaktor 3,30;
- Nebenansatz für SGB-II-Bedarfsgemeinschaften mit Veredlungsfaktor 3,9;
- Wegfall des Flächenfaktors für Kreisaufgaben;
- Berechnung der Steuerkraft im Ebenenmodell mit einheitlichen Nivellierunghebesätze für die Realsteuern;
- Weitere Parameter (Ausgleichsquote, FAG-Umlage etc.) bleiben zunächst unverändert.

Insgesamt kommen drei verschiedene Varianten für die Eliminierung bestimmter Vorwegabzüge - und damit als **Gesamtmodelle** - infrage:

- In **Gesamtmodell (a)** wird der Vorwegabzug nach § 16 FAG M-V für Belastungen für Zentrale Orte hinsichtlich ihrer übergemeindlichen Aufgaben i. H. v. 148,2 Mio. Euro aufgelöst. Eine Ausnahme bilden allerdings die darin enthaltenen 10,9 Mio. Euro, die ausschließlich für den Aufgabenbereich der *Theater und Orchester* verwendet werden dürfen. Deswegen gehen nicht die vollständigen 148,2 Mio. Euro in die Schlüsselmasse ein, sondern nur **+137,3 Mio. Euro**.
- Zusätzlich zu den Änderungen in Gesamtmodell (a) wird in **Gesamtmodell (b)** der Wegfall der §§ 15, 17, 18 FAG M-V simuliert. Ausgenommen davon sind *Mittel für die unteren staatlichen Verwaltungsbehörden* (untere Rechtsaufsichtsbehörde und Rechnungsprüfungsämter), die in einen neu zu schaffenden § 15 FAG M-V i. H. v. 8,5 Mio. Euro (7,8 Mio. Euro Personal- und Sachkosten zuzüglich eines Aufschlags für Tarifabschlüsse) eingehen sollen. Die Schlüsselmasse würde sich um **+382,9 Mio. Euro** erhöhen.
- In **Gesamtmodell (c)** wird, neben den Veränderungen infolge der Gesamtmodelle (a) und (b), eine Reduktion des Vorwegabzugs nach § 20 FAG M-V um 10 Mio. Euro in Betracht gezogen. Dadurch würde sich die Gesamtschlüsselmasse insgesamt um **+392,9 Mio. Euro** steigern.

Sofern bestimmte Vorwegabzüge im Rahmen des Finanzausgleichsgesetzes gestrichen werden, vergrößert sich die den Kommunen zur Verfügung stehende Gesamtschlüsselmasse. In Unterabschnitt 3.3.1.2 wurde gezeigt, dass die Vorwegabzüge nach den §§ 15-18 FAG M-V in die Berechnungsgrundlagen zur Dotierung der beiden Teilschlüsselmassen eingehen. Demzufolge verändern sich die relativen Anteile beider Teilmassen, wenn ein Vorwegabzug eliminiert wird.

Alle drei Modelle sehen die Auflösung des § 16 FAG bis auf eine Restgröße für die Finanzierung von Theatern und Orchestern vor. Da es sich hierbei recht eindeutig um zentralörtliche Funktionen handelt und die verbleibenden 10,9 Mio. Euro klar den Aufgabenträgern zugeordnet werden können, können die Veredlungsfaktoren für die Zentralen Orte um diesen verbliebenen Vorwegabzug bereinigt werden. Dahinter steht eine Neuberechnung des vollständigen Regressionsmodells für die Gemeindeaufgaben, wodurch der U18-Ansatz allerdings **nicht** tangiert ist. Die Veredlungsfaktoren für die Zentralen Orte belaufen sich nun auf

- Grundzentren auf 0,17,
- Mittelzentren auf 0,08 und
- Oberzentren auf 0,11.⁹⁶⁸

⁹⁶⁸ Die Regressionsergebnisse und deren Parameter sowie die Herleitung der Veredlungsfaktoren finden sich im Anhang 4.

3.5.1 GESAMTMODELL (A): AUFLÖSUNG DES § 16 FAG M-V

Die Aufhebung des Vorwegabzugs für die Belastungen der Zentralen Orte erscheint besonders mit Blick auf den neu eingeführten Nebenansatz für die Verflechtungsbereiche der Zentralen Orte sinnvoll, da zentralörtliche Funktionen sonst doppelt in das Finanzausgleichsgesetz (einerseits im Rahmen des Vorwegabzugs und andererseits durch den neuen Nebenansatz) eingehen würden. In diesem Zusammenhang sollten, gemäß der Resultate der empirischen Untersuchungen, im Ebenenmodell die Zentralen Orte ausschließlich innerhalb des Schlüsselzuweisungssystems durch den Vergleich von Finanzkraft und Finanzbedarf zu veredeln, statt wie bisher mit pauschalen Beträgen infolge einer Vorwegentnahme aus der Finanzausgleichsmasse. Dies führt zu einer deutlichen Erhöhung der Schlüsselmasse auf 797,5 Mio. Euro, die regelgebunden unter den Kommunaleinheiten aufgeteilt wird.

Tabelle 46: Auswirkungen von Gesamtmodell (a) auf die Dotierung der Teilschlüsselmassen im 2-Ebenenmodell

	Gemeindeaufgaben	Kreisaufgaben	zusammen
Deckungsmittelsaldo für FAG brutto (HPB 1-5 abzgl. HPB 6)	- 555.819.859,21 €	- 467.381.498,79 €	- 1.023.201.358,00 €
	54,3%	45,7%	
<i>Vorwegabzüge aus der FAG-Masse mit klarem Aufgabenbezug</i>			
Zuweisung für gesetzl. übertr. Aufg. nach § 15 Abs. 1	41.100.000,00 €		41.100.000,00 €
Zuweisung für gesetzl. übertr. Aufg. nach § 15 Abs. 2		105.200.000,00 €	105.200.000,00 €
Zuweisung für gesetzl. übertr. Aufg. nach § 15 Abs. 3 S. 1	13.034.745,24 €	23.765.254,76 €	36.800.000,00 €
Zuweisung für gesetzl. übertr. Aufg. nach § 15 Abs. 3 S. 2	16.600.000,00 €	- €	16.600.000,00 €
Zuweisung für gesetzl. übertr. Aufg. nach § 15 Abs. 4		25.400.000,00 €	25.400.000,00 €
Zuweisung für übergem. Aufg. nach § 16	10.900.000,00 €		10.900.000,00 €
Zuweisung für Schülerbeförderung nach § 17		11.000.000,00 €	11.000.000,00 €
Zuweisung für ÖPNV nach § 18		18.000.000,00 €	18.000.000,00 €
Summe Vorwegabzüge	81.634.745,24 €	183.365.254,76 €	265.000.000,00 €
	30,8%	69,2%	
Deckungsmittelbedarf mit Bezug zu Schlüsselzuweisungen	- 474.185.113,96 €	- 284.016.244,04 €	- 758.201.358,00 €
Deckungsbedarf - Relation	62,540789%	37,459211%	100,00%
Schlüsselmasse für FAG 2016			797.505.717,55 €
Verteilung der Schlüsselmasse	498.766.370,67 €	298.739.346,88 €	797.505.717,55 €
Differenz zum Status quo (nur SZW)	130.591.306,24 €	6.708.693,76 €	137.300.000,00 €
Differenz zum Status quo (Nettoposition mit Vorwegabzügen)	- 6.708.693,76 €	6.708.693,76 €	- €

Quelle: Eigene Berechnungen.

Bevor auf die fiskalischen Effekte der Auflösung des § 16 FAG M-V (mit Ausnahme der 10,9 Mio. Euro für Theater und Orchester) eingegangen wird, illustriert Tabelle 46 zunächst die veränderte Dotierung der Teilschlüsselmassen. Dazu wird vom Deckungsmittelsaldo für das Finanzausgleichsgesetz in Bruttoeinheiten ausgegangen, der durch die Eliminierung der Vorwegabzüge nicht tangiert wird (vgl. Tabelle 34). Demzufolge ergäbe sich ein Aufteilungsverhältnis der Schlüsselmasse zu 54,3 % auf die Ebene der Gemeindeaufgaben und zu 45,7 % auf die Kreisaufgabenebene.

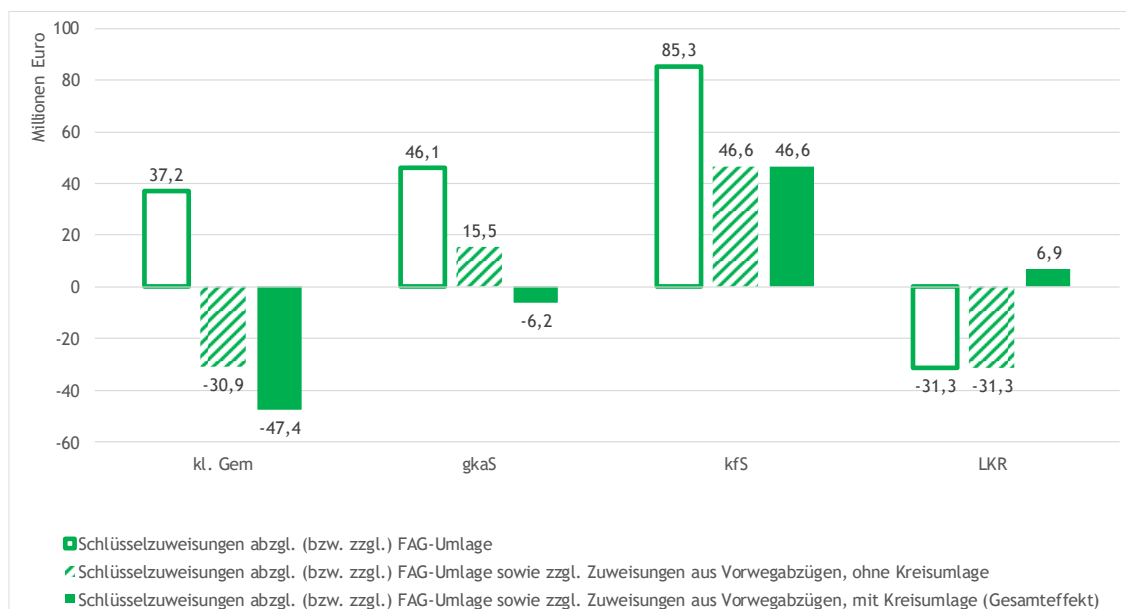
Die Vorwegabzüge üben einen großen Einfluss auf den Prozess der endgültigen Dotierung der zwei Teilschlüsselmassen aus. Im Zuge der fast vollständigen Auflösung des § 16 FAG M-V (gelb markiert) verringert sich die Summe der Vorwegabzüge auf der Ebene der Gemeindeaufgaben um die besagten -137,3 Mio. Euro, während sich auf der Kreisaufgabenebene (in dieser Variante) nichts ändert. Folglich verändern sich die relativen Anteile beider Ebenen an der Gesamtsumme der Vorwegabzüge:

- Die sechs Landkreise und zwei kreisfreien Städte (im Rahmen ihrer Kreisaufgaben) beziehen nun 62,5 % der Vorwegabzüge.
- Dagegen sank der prozentuale Anteil der kleinen Kommunen und großen kreisangehörigen sowie kreisfreien Städte um -8,2 Prozentpunkte auf 37,5 %.

Deshalb ändert sich auch der Deckungsmittelbedarf mit Bezug zu Schlüsselzuweisungen: Für die Ebene der Gemeindeaufgaben beträgt dieser -474,2 Mio. Euro, für die Ebene der Kreisaufgaben -284,0 Mio. Euro, sodass sich in der Summe auf beiden Ebenen ein Gesamt-Deckungsmittelbedarf von -758,2 Mio. Euro ergibt. Die verbleibenden durch Schlüsselzuweisungen zu finanzierenden Bedarfe der Kommunaleinheiten auf der Kreisaufgabenzebene fallen also wegen ihrer vergleichsweise deutlich höheren Einnahmen aus Vorwegabzügen geringer aus als jene auf der Ebene der Gemeindeaufgaben. Zusammenfassend beträgt die gesamte Schlüsselmasse wegen der zusätzlichen finanziellen Mittel aus dem eliminierten Vorwegabzug nach § 16 FAG M-V 797,5 Mio. Euro. Diese werden folgendermaßen aufgeteilt:

- 62,5 % (bzw. 498,8 Mio. Euro) der Schlüsselmasse entfallen auf die Ebene der Gemeindeaufgaben. Dies entspricht einer prozentualen Steigerung des Schlüsselmassenanteils um +8,2 Prozentpunkte bzw. einer absoluten Erhöhung der Teilschlüsselmasse um +130,6 Mio. Euro gegenüber dem Status quo.
- Die restlichen 37,5 % (bzw. 298,7 Mio. Euro) gehen an die Kreisaufgabenzebene. Gegenüber dem Status quo verringert sich der relative Anteil der Ebene um -8,2 Prozentpunkte, was einer Erhöhung der Teilschlüsselmasse i. H. v. +6,7 Mio. Euro gleichkommt.

Abbildung 145: Fiskalische Effekte der Auflösung von Vorwegabzügen nach Gesamtmodell (a), Darstellung nach Kommunaltypen, Vergleich mit neutralem Ebenenmodell.



Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Eigene Berechnungen.

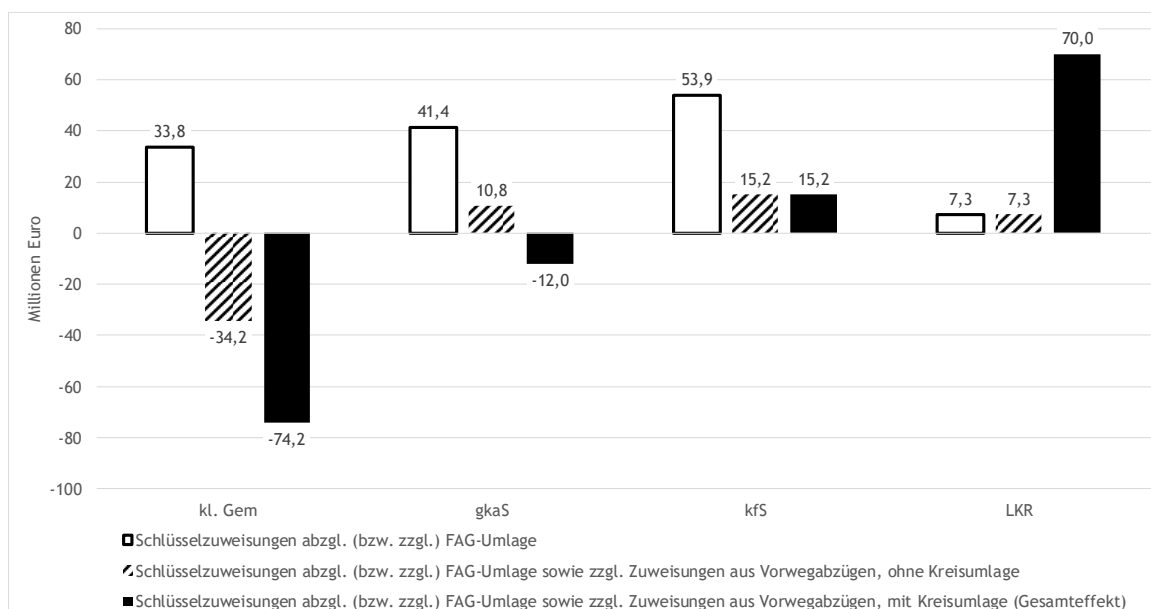
In Abbildung 145 werden die Auswirkungen der Auflösung des Vorwegabzugs inklusive der neuen Nebenansätze ohne den Flächenfaktor für die vier Kommunaltypen gegenüber dem neutralen Ebenenmodell gezeigt. Für alle Gruppen verbessert sich zunächst die Ausstattung mit Schlüsselzuweisungen. Gleichzeitig fallen jedoch die bisherigen Einnahmen aus dem Vorwegabzug des § 16 FAG weg. Der Nettoeffekt aus Schlüsselzuweisungen und weggefallenen Vorwegabzügen wird durch die grün schraffierte Säule wiedergegeben.

- Die kleinen kreisangehörigen Kommunen erhalten mehr Zuweisungen aus der Schlüsselmasse abzüglich der FAG-Umlage als zuvor im Rahmen des Zwischenergebnisses ohne Eingriffe in die Vorwegabzüge (vgl. Abbildung 143) und verzeichnen in der Folge sogar einen positiven Saldo i. H. v. +37,2 Mio. Euro gegenüber dem Ebenenmodell ohne Nebenansätze. Da viele der kleinen Kommunen auch Grundzentren sind, verlieren sie in der Gesamtheit deutlich an Mitteln, die ihnen zuvor im Rahmen des Vorwegabzugs nach § 16 FAG M-V für ihren Zentrale-Orte-Status zugeflossen sind. Nach Vorwegabzügen, aber noch vor der Kreisumlage, weisen die kleinen kreisangehörigen Gemeinden Mindereinnahmen i. H. v. -30,9 Mio. Euro auf. Damit ist

ihre Position deutlich besser als ohne eine Auflösung des § 16 FAG (Vergleichswert siehe Abbildung 143). Durch die gegenüber dem neutralen Ebenenmodell höheren Schlüsselzuweisungen steigt die Kreisumlage, sodass ein Gesamteffekt von -47,4 Mio. Euro verbleibt.

- Bezüglich der vier großen kreisangehörigen Städte ist ein deutliches Plus an Schlüsselzuweisungen nachweisbar (+46,1 Mio. Euro). Dieses positive Zwischenergebnis wird wegen der entfallenden Mittel aus § 16 FAG M-V für die drei Oberzentren und das Mittelzentrum gemindert, sodass ein Positivsaldo i. H. v. 15,5 Mio. Euro vor der Kreisumlage verbleibt. Infolge des Anstiegs der Einnahmen aus der Schlüsselmasse erhöhen sich die Umlagegrundlagen nochmals sehr stark, wodurch letztlich ein negativer Gesamteffekt in einstelliger Millionenhöhe zu verzeichnen ist (-6,2 Mio. Euro).
- Im Vergleich zum Zwischenergebnis ohne Eingriffe in den Vorwegabzug nach § 16 FAG M-V erhalten Rostock und Schwerin +27,2 Mio. Euro aus der Schlüsselmasse (vgl. Abbildung 143). Folglich ergeben sich bei einem Vergleich mit dem neutralen Ebenenmodell Zugewinne für die Landeshaupt- sowie die Hansestadt i. H. v. +85,3 Mio. Euro. Durch die höheren Schlüsselzuweisungen können die weggefallenen Mittel für Belastungen der zentralen Orte gemäß § 16 FAG M-V im Wesentlichen kompensiert werden. Insgesamt verbleibt ein positiver Gesamteffekt nach den Änderungen der Vorwegabzüge i. H. v. +46,6 Mio. Euro gegenüber dem neutralen Ebenenmodell.
- Die sechs Landkreise verzeichnen im Vergleich zum Zwischenergebnis ohne Eingriffe in die Vorwegabzüge abermals Mindereinnahmen aus der Schlüsselmasse von -3,6 Mio. Euro (vgl. Abbildung 143), was durch den gesunkenen relativen Anteil der Kreisauflageebene an der gesamten Schlüsselmasse begründet wird (vgl. Tabelle 46). Dementsprechend kommt es im Vergleich zum neutralen Ebenenmodell zu einem Saldo nach Schlüsselzuweisungen zuzüglich den Kreisanteilen an der FAG-Umlage i. H. v. -31,3 Mio. Euro. Dieser Negativsaldo wird aber durch die gestiegene Kreisumlage der großen kreisangehörigen Städte im Gesamteffekt kompensiert (+6,9 Mio. Euro).

Abbildung 146: Fiskalische Effekte der Auflösung von Vorwegabzügen nach Gesamtmodell (a), Darstellung nach Kommunaltypen, Vergleich mit dem aktuellen FAG 2016



Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Eigene Berechnungen.

Die fiskalischen Effekte gegenüber dem Status quo des Finanzausgleichssystems in Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2016 werden in Abbildung 146 illustriert. Diese fiskalischen Effekte werden berechnet, indem die absoluten Veränderungen an Zuweisungen aus Abbildung 145 um die Auswirkungen der Umstellung auf das Zwei-Ebenen-Modell ergänzt werden. Analog zur grün schraffierten Säule in der

vorhergehenden Abbildung spiegelt die schwarz schraffierte Säule die Auswirkungen der Schlüsselzuweisungen (inkl. FAG-Umlage) zuzüglich der entfallenen Vorwegabzüge wider und zeigt somit die Summe der direkt durch die reformierten FAG-Parameter induzierten Wirkungen. Die jeweils schwarz durchgefärbte, rechte Säule zeigt zusätzlich die nachgelagerte Wirkung der Kreisumlage, die nicht direkt durch die Parameter des FAG gesteuert wird, die für die Gesamtbewertung der Reformvorschläge gleichwohl bedeutsam ist.

- Die Verluste der kleinen kreisangehörigen Kommunen infolge der reinen Umstellung vom Säulen- auf das Ebenenmodell (-3,4 Mio. Euro, vgl. Abbildung 123) saldieren sich mit den Gewinnen infolge dem aufgelösten Vorwegabzug nach § 16 FAG M-V (-37,4 Mio. Euro, vgl. Abbildung 145), sodass nach Schlüsselzuweisungen abzüglich der FAG-Umlage ein positiver Saldo i. H. v. +33,8 Mio. Euro (linke Säule) entsteht. Dazu kommen allerdings die Verluste für die Grund- und Mittelzentren wegen des aufgelösten Vorwegabzugs, die im Saldo -34,2 Mio. Euro betragen (mittlere Säule). Schließlich müssen die kleinen kreisangehörigen Gemeinden eine im Vergleich zum Status quo höhere Kreisumlage entrichten, die durch den Zugewinn der kleinen Kommunen an Schlüsselzuweisungen infolge der Umstellung der Teilschlüsselmassendotierung bedingt wird. Der negative Gesamteffekt nach Schlüsselzuweisungen, Vorwegabzügen sowie FAG- und Kreisumlage beträgt demnach -74,2 Mio. Euro an Mindereinnahmen gegenüber den Regelungen des geltenden Finanzausgleichsgesetzes.
- Gegenüber dem zuvor gezeigten Vergleich mit dem neutralen Ebenenmodell ändert sich für die großen kreisangehörigen Städte nur sehr wenig, weil die fiskalischen Auswirkungen der Einführung des neutralen Ebenenmodells ohnehin relativ gering ausgefallen sind (Gesamteffekt: -4,7 Mio. Euro, vgl. Abbildung 123). Insgesamt gewinnen die vier großen Städte nach Schlüsselzuweisungen +41,4 Mio. Euro. Wegen des aufgelösten Vorwegabzugs nach § 16 FAG M-V verringert sich der positive Saldo nach Hinzurechnung der finanziellen Mittel aus den Vorwegabzügen auf +10,8 Mio. Euro. Hinzu kommt die aufgrund der gestiegenen Schlüsselzuweisungen gestiegene Kreisumlage, was in der Summe gegenüber dem Status quo zu einem negativen Gesamteffekt von -12,0 Mio. Euro führt.
- Bei den kreisfreien Städten sind nach wie vor die fiskalischen Folgen der veränderten Teilschlüsselmassendotierung in Form eines negativen Gesamteffektes von -31,4 Mio. Euro sichtbar (vgl. Abbildung 123). Werden diese anfänglichen Mindereinnahmen jedoch mit den hohen Zugewinnen gemäß Abbildung 145 addiert, dann gewinnen Rostock und Schwerin deutlich an Schlüsselzuweisungen aus beiden Teilmassen (+53,9 Mio. Euro). Wegen ihrer zugleich sehr hohen Anteile an den pauschalen Zuweisungen des (nun) aufgelösten Vorwegabzugs nach § 16 FAG M-V, werden diese Mehreinnahmen geschmälert. Im Gesamteffekt verzeichnen beide Städte zusammen zusätzliche Einnahmen i. H. v. +15,2 Mio. Euro.
- Die Mehreinnahmen der Landkreise durch ihre Schlüsselzuweisungen zuzüglich der FAG-Umlage betragen +7,3 Mio. Euro (linke und mittlere Säule⁹⁶⁹). Sie profitieren dabei besonders von der gestiegenen Kreisumlage, wovon +39,9 Mio. Euro von den kleinen Gemeinden sowie +22,8 Mio. Euro von den vier großen Städten stammen. Somit kommen insgesamt +62,7 Mio. Euro an Einnahmen aus der Kreisumlage hinzu, sodass die Landkreise mit +70,0 Mio. Euro (rechte Säule) den höchsten (positiven) Gesamteffekt aller vier kommunalen Typen aufweisen.

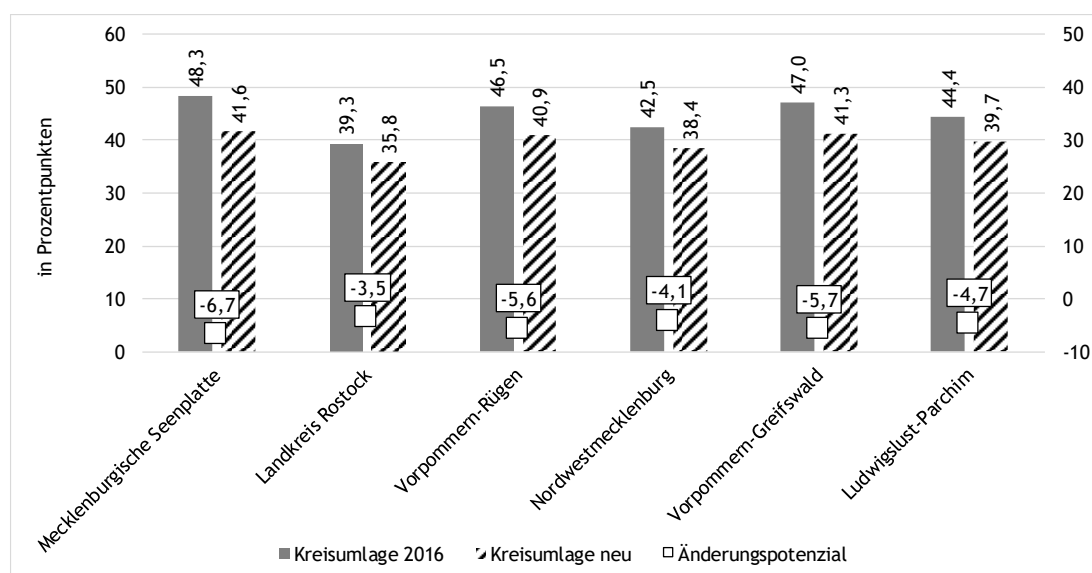
Die Anzahl der abundanten Gemeinden hat sich im Vergleich zum Zwischenergebnis (ohne Eingriff in die Vorwegabzüge) von 106 auf 58 verringert. Davon sind jetzt 40 FAG-umlagepflichtig (vorher 63). Dementsprechend sinkt auch die FAG-Umlage von 10,7 Mio. Euro (aus dem Zwischenergebnis) auf insgesamt 8,2 Mio. Euro. Von dieser Summe werden finanzielle Mittel i. H. v. 3,8 Mio. Euro den Kreisen zugewiesen. Der restliche Betrag (4,4 Mio. Euro) werden in die FAG-Masse des nachfolgenden Jahres transferiert.

⁹⁶⁹ Im Falle der Landkreise geben die linke und mittlere Säule das gleiche Ergebnis wieder, da auf der Ebene der Kreisaufgaben (noch) keine Vorwegabzüge aufgelöst wurden.

Detaillierte Auswertungsergebnisse zu diesem Gesamtmodell nach Gemeindegrößenklassen, Teilräumen, zentralörtlichen Funktionen und der Steuerkraft finden sich in Abbildung 148. Hieraus wird insbesondere ersichtlich, wie stark die Veredlungsfaktoren wirken und dass der Steuerkraftausgleich wirkt (insbesondere durch Verluste bei steuerstarken Kommunen).

Die vorangegangenen Ausführungen verdeutlichen, dass die Auflösung des Vorwegabzugs nach § 16 FAG M-V (mit Ausnahme von 10,9 Mio. Euro für Orchester und Theater) zwar zum einen die Gesamtschlüsselmasse erhöht, aber zum anderen dadurch eben auch Zweckzuweisungen entfallen, die zuvor pauschal - aber ohne einen Vergleich von Finanzkraft und Finanzbedarf - an die Zentrale Orte verteilt wurden. Eine höhere Schlüsselmasse bedingt ceteris paribus höhere Schlüsselzuweisungen für alle Kommunen, die aber im Anschluss in die Umlagegrundlagen eingehen. Dies war bei den Zweckzuweisungen aus dem Vorwegabzug für die Zentralen Orte gemäß § 16 FAG M-V nicht der Fall. Einerseits ist es sinnvoll, dass das Schlüsselzuweisungssystem Mecklenburg-Vorpommerns mit dem größtmöglichen Betrag an Schlüsselmasse ausgestattet. Andererseits muss aber beachtet werden, dass große Teile der kommunalen Mehreinnahmen nach Schlüsselzuweisungen wegen der steigenden Umlagegrundlagen an die Kreise weitergeleitet werden müssen. Wegen dieser besonders hohen Zugewinne an Einnahmen aus ihren Kreisumlagen bestehen folglich für alle Landkreise teils erhebliche Senkungspotentiale für deren Kreisumlagesätze, welche in Abbildung 147 dargestellt werden.

Abbildung 147: Senkungspotenzial bei den Kreisumlagesätzen der Landkreise, Gesamtmodell (a)



Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Eigene Berechnungen.

Die Berechnung des individuellen Änderungspotenzials beim Kreisumlagesatz eines Landkreises erfolgt anhand des isolierten Effektes von dessen gestiegenen Einnahmen aus der Kreisumlage („windfall profits“). Dies sind Mehreinnahmen, welche die Kreise nicht selbst durch eine Erhöhung der Umlagesätze generieren, sondern die sich durch automatische Anpassungen aufgrund von Veränderungen im Schlüsselzuweisungssystem ergeben. Dieser Effekt entsteht hauptsächlich bereits durch die Umstellung vom Säulen- auf das Ebenenmodell. Mathematisch ausgedrückt wurde der individuelle *Gesamteffekt nach* allen Zuweisungen, der FAG-Umlage sowie der *Kreisumlage* um die fiskalischen Auswirkungen *vor* der *Kreisumlage* (jeweils gegenüber dem Status quo) vermindert⁹⁷⁰ und anschließend durch die neue *Umlagegrundlage* *geteilt*. Den Landkreisen bleibt der schraffierte Teil der Säule erhalten (im Modell +7,3 Mio. Euro). Lediglich die „automatischen“ Gewinne werden in Senkungspotenziale umgerechnet. Ggf. ergibt sich aus den Zugewinnen aber noch ein weiteres Senkungspotenzial.

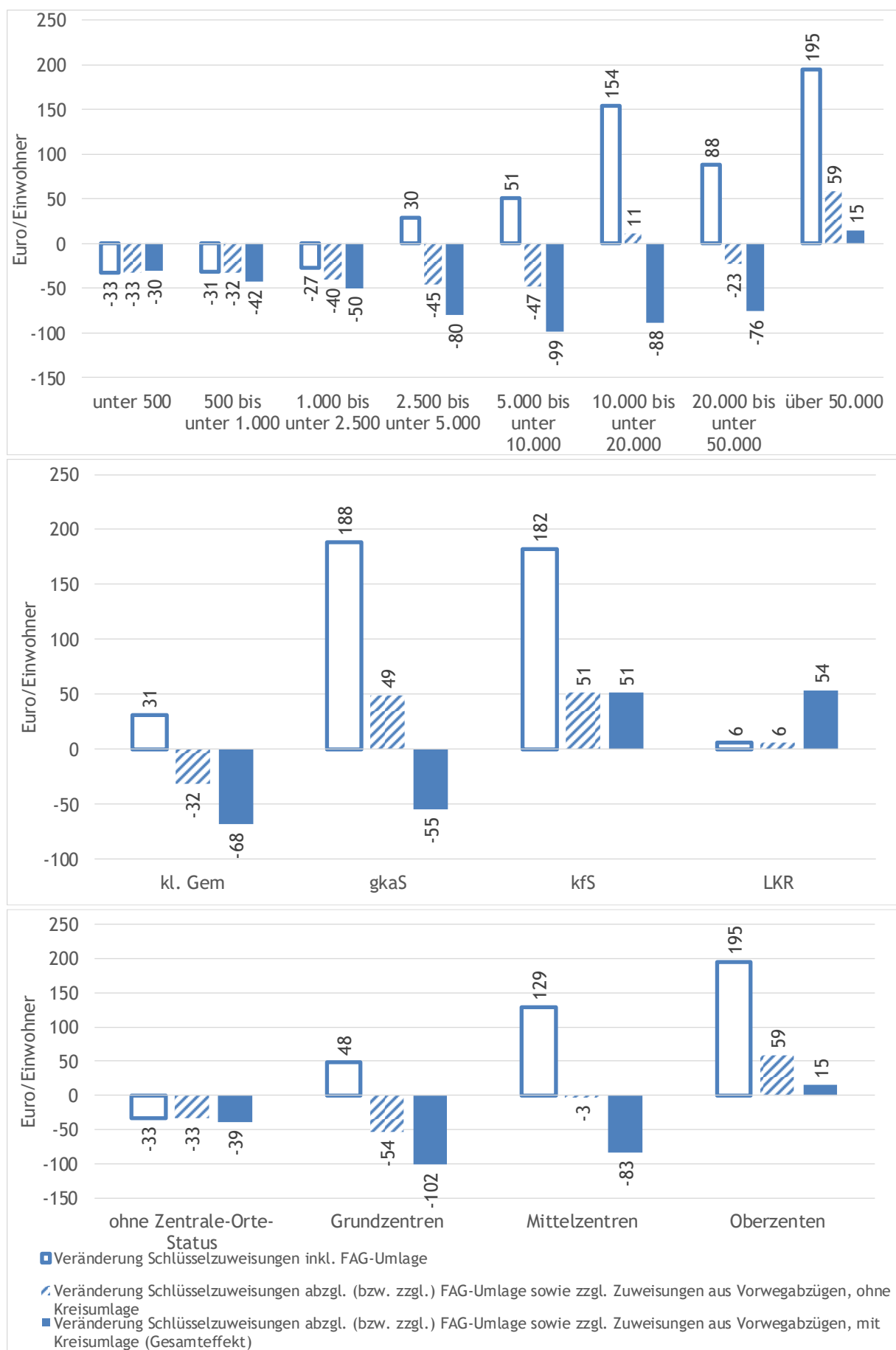
⁹⁷⁰ Sofern ein Kreis gestiegene Einnahmen aufgrund der Kreisumlage verzeichnet, dann hat dieser ein Senkungspotenzial. Daher muss dieser Term im Rahmen der Berechnung mit (-1) multipliziert werden, da ansonsten bei Mehreinnahmen aus der Kreisumlage ein Erhöhungspotenzial resultieren würde.

Werden diese Senkungspotenziale nun auf Abbildung 146 bezogen, dann wäre nicht die schwarze Säule der endgültige Gesamteffekt, sondern die schwarz schraffierte Säule. Somit würde ein Ausgleich der „letzten Stufe“ erfolgen, die Gewinne bzw. Verluste der Kommunaltypen nach Schlüsselzuweisungen inklusive der FAG-Umlage und geänderten Vorwegabzügen blieben erhalten. Dadurch wird zwar deutlich, dass die kleinen kreisangehörigen Kommunen etwas weniger Verluste verzeichnen, diese aber immer noch umfangreich sind (-34,2 Mio. Euro ggü. Status quo, vgl. Abbildung 146).

Der resultierende Wert sind die Prozentpunkte, um welche der derzeitige Kreisumlagesatz gesenkt werden kann. Das Änderungspotenzial ist von Landkreis zu Landkreis unterschiedlich, da auf der einen Seite die individuellen Gesamteffekte unter den Kreisen voneinander abweichen und auf der anderen Seite die Umlagegrundlagen der kreisangehörigen Kommunen beeinflusst werden. Sinken in einem Landkreis die Schlüsselzuweisungen der Kommunen überdurchschnittlich stark, dann gehen auch die Umlagegrundlagen überdurchschnittlich stark zurück, was ceteris paribus bei einem gegebenen Gesamteffekt des Landkreises zu einem höheren Änderungspotential führen würde. Anhand Abbildung 147 wird erkennbar, dass jeder Landkreis Potenziale aufweist, um seinen Kreisumlagesatz zu senken. Das im Betrag größte Senkungspotenzial besteht für den Landkreis Mecklenburgische Seenplatte (-6,7 Prozentpunkte), dahinter folgen Vorpommern-Greifswald (-5,7 Prozentpunkte) und Vorpommern-Rügen (-5,6 Prozentpunkte). Der Landkreis Rostock verzeichnet hingegen das geringste Senkungspotenzial (-3,5 Prozentpunkte).

Abbildung 148: Detaillierte Ergebnisse im Gesamtmodell (a)

				Veränderung in Mio. Euro			Veränderung in Euro je Einwohner		
AGS	Typ	Klarname	Einwohner (30.06.2014)	SZW inkl. FAG-Umlage	SZW inkl. FAG- Umlage sowie Vorwegabzüge	SZW inkl. FAG- Umlage sowie Vorwegabzüge, mit Kreisumlage	SZW inkl. FAG-Umlage	SZW inkl. FAG- Umlage sowie Vorwegabzüge	SZW inkl. FAG- Umlage sowie Vorwegabzüge, mit Kreisumlage
Landkreise									
13071	LKR	Mecklenburgische Seenplatte	261.733	240.053	240.053	16.984.519	0,9	0,9	64,9
13072	LKR	Landkreis Rostock	211.878	1.622.921	1.622.921	8.658.956	7,7	7,7	40,9
13073	LKR	Vorpommern-Rügen	223.470	4.752.177	4.752.177	16.350.165	21,3	21,3	73,2
13074	LKR	Nordwestmecklenburg	155.424	3.571.175	3.571.175	9.319.098	23,0	23,0	60,0
13075	LKR	Vorpommern-Greifswald	237.697	5.553.960	5.553.960	17.800.129	23,4	23,4	74,9
13076	LKR	Ludwigslust-Parchim	212.631	-8.442.277	-8.442.277	923.572	-39,7	-39,7	4,3
Klassifizierung nach Kommunaltyp									
	kl. Gem		1.082.920	33.791.337	-34.224.849	-74.166.789	31,2	-31,6	-68,5
	gka5		219.913	41.396.150	10.802.142	-11.993.991	188,2	49,1	-54,5
	kfs		296.305	53.925.249	15.235.443	15.235.443	182,0	51,4	51,4
	LKR		1.302.833	7.298.009	7.298.009	70.036.437	5,6	5,6	53,8
Klassifizierung nach Größenklassen									
	unter 500		92.010	-3.012.600	-3.012.600	-2.803.580	-32,7	-32,7	-30,5
	500 bis unter 1.000		173.597	-5.428.655	-5.549.148	-7.307.631	-31,3	-32,0	-42,1
	1.000 bis unter 2.500		179.967	-4.821.140	-7.262.283	-9.016.467	-26,8	-40,4	-50,1
	2.500 bis unter 5.000		214.857	6.350.553	-9.707.418	-17.188.043	29,6	-45,2	-80,0
	5.000 bis unter 10.000		202.613	10.411.624	-9.581.717	-19.971.852	51,4	-47,3	-98,6
	10.000 bis unter 20.000		149.567	23.072.728	1.671.672	-13.166.128	154,3	11,2	-88,0
	20.000 bis unter 50.000		112.701	9.973.486	-2.600.505	-8.540.427	88,5	-23,1	-75,8
	über 50.000		473.826	92.566.740	27.854.736	7.068.791	195,4	58,8	14,9
	gesamt		1.599.138	136.410.745	-889.255	-888.900	85,3	-0,6	-0,6
	gesamt Gemeinden		1.599.138	129.112.736	-8.187.264	-70.925.337	80,7	-5,1	-44,4
kreisangehörige Gemeinden nach Landkreis									
13071	Mecklenburgische Seenplatte		198.422	6.982.450	-6.600.158	-14.230.188	35,2	-33,3	-71,7
13072	Landkreis Rostock		211.878	6.646.808	-5.857.506	-12.893.426	31,4	-27,6	-60,9
13073	Vorpommern-Rügen		165.945	3.773.371	-6.764.871	-12.594.400	22,7	-40,8	-75,9
13074	Nordwestmecklenburg		113.032	3.488.388	-2.462.319	-6.199.972	30,9	-21,8	-54,9
13075	Vorpommern-Greifswald		181.012	5.880.516	-6.218.167	-12.561.144	32,5	-34,4	-69,4
13076	Ludwigslust-Parchim		212.631	7.019.803	-6.321.828	-15.687.657	33,0	-29,7	-73,8
Gemeinden nach Zentrale-Orte-Status									
oZO	ohne Zentrale-Orte-Status		495.706	-16.439.519	-16.439.519	-19.185.968	-33,2	-33,2	-38,7
GZ	Grundzentren		350.170	16.867.080	-18.868.968	-35.586.135	48,2	-53,9	-101,6
MZ	Mittelzentren		279.436	36.118.435	-733.512	-23.222.024	129,3	-2,6	-83,1
OZ	Oberzentren		473.826	92.566.740	27.854.736	7.068.791	195,4	58,8	14,9
Gemeinden nach nivellierter Steuerkraft									
70%	unter 0,7		220.636	803.401	-6.456.916	-11.953.545	3,6	-29,3	-54,2
80%	0,7 bis unter 0,8		200.749	8.875.655	-5.702.396	-13.288.320	44,2	-28,4	-66,2
90%	0,8 bis unter 0,9		227.488	16.669.574	-2.397.539	-15.255.577	73,3	-10,5	-67,1
100%	0,9 bis unter 1		230.367	20.159.787	-3.337.655	-16.686.223	87,5	-14,5	-72,4
110%	1 bis unter 1,1		324.541	39.254.811	5.024.478	-2.381.930	121,0	15,5	-7,3
125%	1,1 bis unter 1,25		240.096	47.331.353	14.599.019	1.730.591	197,1	60,8	7,2
125%	über 1,25		155.261	-3.981.846	-9.916.254	-13.090.332	-25,6	-63,9	-84,3
Zentrale Orte nach nivellierter Steuerkraft									
70%	unter 0,7		154.310	-3.321.915	-3.321.915	-4.297.005	-21,5	-21,5	-27,8
80%	0,7 bis unter 0,8		69.643	-1.646.758	-1.646.758	-2.064.291	-23,6	-23,6	-29,6
90%	0,8 bis unter 0,9		75.544	-2.355.979	-2.355.979	-2.797.611	-31,2	-31,2	-37,0
100%	0,9 bis unter 1		42.689	-1.721.477	-1.721.477	-1.695.566	-40,3	-40,3	-39,7
110%	1 bis unter 1,1		35.185	-1.357.176	-1.357.176	-1.314.304	-38,6	-38,6	-37,4
125%	1,1 bis unter 1,25		26.049	-1.445.573	-1.445.573	-1.111.907	-55,5	-55,5	-42,7
125%	über 1,25		92.286	-4.590.641	-4.590.641	-5.905.283	-49,7	-49,7	-64,0
70%	unter 0,7		66.326	4.125.316	-3.135.001	-7.656.540	62,2	-47,3	-115,4
80%	0,7 bis unter 0,8		101.788	6.343.063	-3.985.714	-8.471.311	62,3	-39,2	-83,2
90%	0,8 bis unter 0,9		45.636	2.060.193	-2.509.079	-4.323.469	45,1	-55,0	-94,7
100%	0,9 bis unter 1		40.849	2.322.488	-2.405.588	-4.417.208	56,9	-58,9	-108,1
110%	1 bis unter 1,1		14.232	535.951	-693.162	-1.474.753	37,7	-48,7	-103,6
125%	1,1 bis unter 1,25		18.364	871.274	-814.811	-2.057.806	47,4	-44,4	-112,1
125%	über 1,25		62.975	608.796	-5.325.613	-7.185.049	9,7	-84,6	-114,1
70%	unter 0,7		0	0	0	0			
80%	0,7 bis unter 0,8		29.318	4.179.351	-69.924	-2.752.718	142,6	-2,4	-93,9
90%	0,8 bis unter 0,9		49.623	7.818.790	916.360	-3.782.531	157,6	18,5	-76,2
100%	0,9 bis unter 1		89.304	8.400.193	-2.071.494	-7.665.941	94,1	-23,2	-85,8
110%	1 bis unter 1,1		70.957	10.098.200	215.641	-6.452.048	142,3	3,0	-90,9
125%	1,1 bis unter 1,25		40.234	5.621.901	275.904	-2.568.786	139,7	6,9	-63,8
125%	über 1,25		0	0	0	0			
OZ									
	Neubrandenburg		63.311	18.336.337	8.207.231	-907.179	289,6	129,6	-14,3
	Stralsund		57.525	11.158.583	2.860.904	-2.907.508	194,0	49,7	-50,5
	Greifswald		56.685	9.146.571	1.551.158	-4.351.966	161,4	27,4	-76,8
	Rostock		204.167	29.977.835	6.859.174	6.859.174	146,8	33,6	33,6
	Schwerin		92.138	23.947.414	8.376.269	8.376.269	259,9	90,9	90,9
	Wismar		42.392	2.754.659	-1.817.151	-3.827.339	65,0	-42,9	-90,3



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Eigene Berechnungen.

3.5.2 GESAMTMODELL (B): AUFLÖSUNG DER §§ 15-18 FAG M-V

Im Vergleich zur Gesamtmodell (a), das nur die Auflösung des Vorwegabzugs nach § 16 FAG M-V (abzüglich der Zuweisungen für Theater und Orchester) beinhaltet, stellt Gesamtmodell (b) einen deutlich umfangreicheren Einschnitt dar. Das Ziel dieses Grundmodells ist die Auflösung der Vorwegabzüge nach den §§ 15-18 FAG M-V (gelb markiert). Davon sind allerdings zum einen die bereits in Gesamtmodell (a) spezifizierten Zuweisungen für Theater und Orchester i. H. v. 10,9 Mio. Euro und zum anderen die Mittel für die unteren staatlichen Verwaltungsbehörden (untere Rechtsaufsichtsbehörde und Rechnungsprüfungsämter) i. H. v. 8,5 Mio. Euro (davon 7,8 Mio. Euro Personal- und Sachkosten zuzüglich eines Aufschlags für Tarifaabschlüsse) auszuklammern. Letztere sollen in einen neu zu fassender § 15 FAG M-V integriert werden.⁹⁷¹

Tabelle 47: Auswirkungen von Gesamtmodell (b) auf die Dotierung der Teilschlüsselmassen im 2-Ebenenmodell

	Gemeindeaufgaben	Kreisaufgaben	zusammen
Deckungsmittelsaldo für FAG brutto (HPB 1-5 abzgl. HPB 6)	- 555.819.859,21 €	- 467.381.498,79 €	- 1.023.201.358,00 €
	54,3%	45,7%	
<i>Vorwegabzüge aus der FAG-Masse mit klarem Aufgabenbezug</i>			
Zuweisung für gesetzl. übertr. Aufg. nach § 15 Abs. 1	- €	- €	- €
Zuweisung für gesetzl. übertr. Aufg. nach § 15 Abs. 2	- €	- €	- €
Zuweisung für gesetzl. übertr. Aufg. nach § 15 Abs. 3 S. 1	- €	- €	- €
Zuweisung für gesetzl. übertr. Aufg. nach § 15 Abs. 3 S. 2	- €	- €	- €
Zuweisung für gesetzl. übertr. Aufg. nach § 15 Abs. 4	- €	- €	- €
Zuweisung für gesetzl. übertr. Aufg. nach § 15 (neu)		8.500.000,00 €	8.500.000,00 €
Zuweisung für übergem. Aufg. nach § 16	10.900.000,00 €		10.900.000,00 €
Zuweisung für Schülerbeförderung nach § 17		- €	- €
Zuweisung für ÖPNV nach § 18		- €	- €
Summe Vorwegabzüge	10.900.000,00 €	8.500.000,00 €	19.400.000,00 €
	56,2%	43,8%	
Deckungsmittelbedarf mit Bezug zu Schlüsselzuweisungen	- 544.919.859,21 €	- 458.881.498,79 €	- 1.003.801.358,00 €
Deckungsbedarf - Relation	54,285627%	45,714373%	100,00%
Schlüsselmasse für FAG 2016			1.043.105.717,55 €
Verteilung der Schlüsselmasse	566.256.477,16 €	476.849.240,39 €	1.043.105.717,55 €
Differenz zum Status quo (nur SZW)	198.081.412,73 €	184.818.587,27 €	382.900.000,00 €
Differenz zum Status quo (Nettoposition mit Vorwegabzügen)	- 9.953.332,51 €	9.953.332,51 €	- €

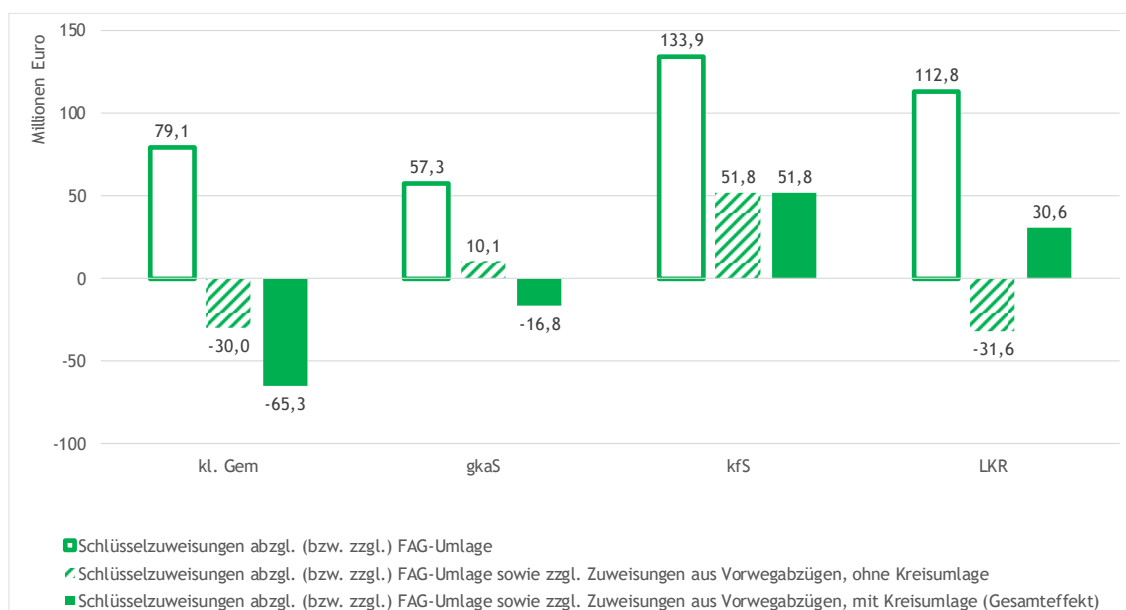
Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle 47 zeigt die veränderte Dotierung der Teilschlüsselmassen, wobei festgestellt werden kann, dass diese beinahe der Relation des Deckungsmittelsaldos in Bruttogrößen entspricht. Infolge der Auflösung der Vorwegabzüge auf beiden aufgabenbezogenen Ebenen beträgt die Summe der Vorwegabzüge nur noch 19,4 Mio. Euro, von denen die 10,9 Mio. Euro für Theater und Orchester auf Seiten der Gemeindeaufgaben und die 8,5 Mio. Euro für die unteren staatlichen Verwaltungsbehörden im neu zu fassenden § 15 FAG M-V (orange markiert) auf der Kreisaufgabenebene verortet sind. Folglich entfallen 56,2 % der Vorwegabzüge auf die Ebene der Gemeindeaufgaben und 43,8 % auf die Ebene der Kreisaufgaben. Aufgrund der stark gesunkenen Vorwegabzüge ist der Deckungsmittelbedarf mit Bezug zu Schlüsselzuweisungen insgesamt sehr stark angestiegen (-1.003 Mio. Euro). Die gesamte Schlüsselmasse beträgt nun etwa 1.043,1 Mio. Euro (+57,6 % ggü. Status quo), wovon 54,3 % bzw. 566,3 Mio. Euro (+198,1 Mio. Euro ggü. Status quo) an die Ebene der Gemeindeaufgaben und 45,7 % bzw. 476,8 Mio. Euro (+184,8 Mio. Euro) an die Kreisaufgabenebene gehen. Damit bedeutet das Gesamtmodell (b) eine umfangreiche Stärkung der Schlüsselmasse und damit des Steuerkraftausgleichs.

⁹⁷¹ Die Festsetzung dieses Modellwertes erfolgte in Abstimmung mit dem Auftraggeber.

Die Modellparameter (Haupt- und Nebenansätze, Steuerkraftberechnung, Ausgleichsquote, FAG-Umlage etc.) entsprechen denjenigen des Gesamtmodells (a).

Abbildung 149: Fiskalische Effekte der Auflösung von Vorwegabzügen nach Gesamtmodell (b), Darstellung nach Kommunaltypen, Vergleich mit neutralem Ebenenmodell



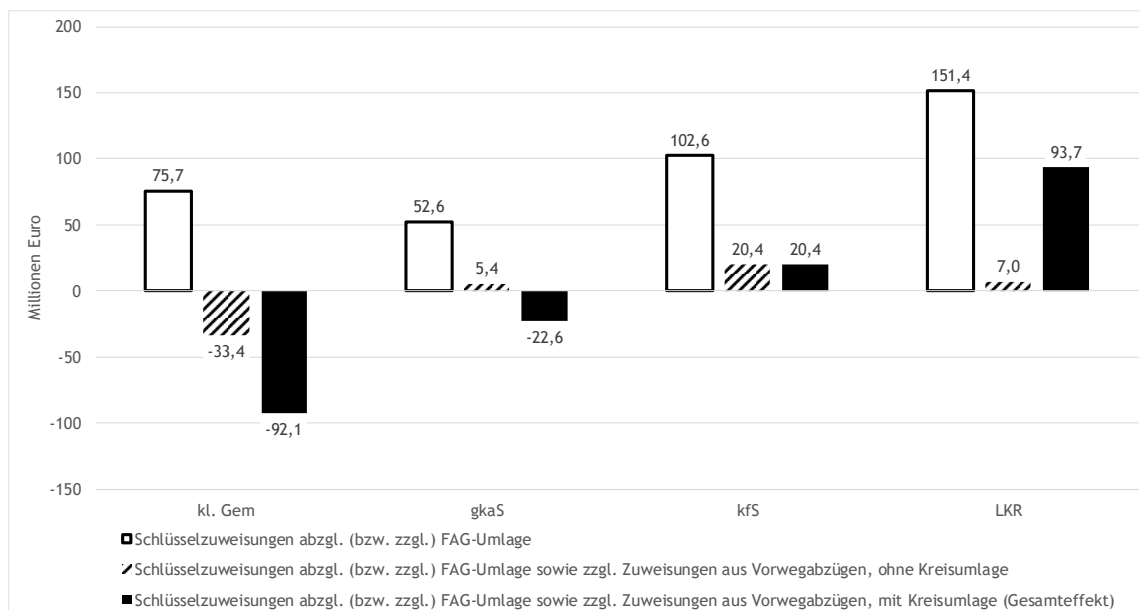
Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Eigene Berechnungen.

In Abbildung 149 werden zuerst wieder die fiskalischen Auswirkungen der Auflösung der verschiedenen Vorwegabzüge inklusive der neu geschaffenen Nebenansätze sowie ohne den Flächenfaktor für die vier Kommunaltypen gegenüber dem neutralen Ebenenmodell dargestellt.

- Wegen der Eliminierung weiterer Vorwegabzüge auf der Ebene der Gemeindeaufgaben kommen die kleinen kreisangehörigen Kommunen in Gesamtmodell (b) auf einen positiven Saldo nach Schlüsselzuweisungen abzüglich der zu entrichtenden FAG-Umlage (+79,1 Mio. Euro). Gleichzeitig mindern sich im Vergleich zu Gesamtmodell (a) (vgl. Abbildung 145) die Zuweisungen aus den weggefallenen Vorwegabzügen des § 15 FAG M-V (*inklusive der Schlüsselzuweisungen abzüglich der FAG-Umlage*) ähnlich deutlich (-30,0 Mio. Euro). Infolge der gestiegenen Einnahmen aus Schlüsselzuweisungen steigt zudem die Kreisumlage sogar noch an, wodurch im Gesamteffekt ein negativer Saldo i. H. v. 65,3 Mio. Euro gegenüber dem neutralen Ebenenmodell entsteht.
- Auch im Falle der großen kreisangehörigen Städte nimmt die absolute Höhe der Schlüsselzuweisungen gegenüber dem Ebenenmodell ohne Nebenansätze nochmals zu (+57,3 Mio. Euro). Dafür sinken allerdings die Einnahmen aus den Vorwegabzügen um die finanziellen Mittel im Zuge des aufgelösten § 15 FAG M-V (Saldo der schraffierten grünen Säule: +10,1 Mio. Euro). Hinzu kommen die steigenden Ausgaben für die Kreisumlage, die aus den höheren Umlagegrundlagen infolge der gestiegenen Schlüsselzuweisungen hervorgehen, sodass ein negativer Gesamteffekt i. H. v. -16,8 Mio. Euro feststellbar ist.
- Im Vergleich zum neutralen Ebenenmodell weisen Rostock und Schwerin die größten Zugewinne aus beiden Teilschlüsselmassen auf (+133,9 Mio. Euro). Durch die Verluste an Zuweisungen aus den Vorwegabzügen werden diese Mehreinnahmen allerdings deutlich geschmälert und es verbleibt ein Gesamteffekt i. H. v. +51,8 Mio. Euro, der allerdings höher als in Gesamtmodell (a) ausfällt (vgl. Abbildung 145).
- Auf der Ebene der Landkreise bietet sich ein sehr interessantes Bild: Die zusätzlichen Einnahmen aus den Schlüsselzuweisungen und des Kreisanteils an der FAG-Umlage betragen +112,8 Mio. Euro. Dem gegenüber stehen massive Verluste aus den finanziellen Mitteln der

Vorwegabzüge; besonders ist dabei § 15 Abs. 2 FAG M-V zu nennen, der den Landkreisen pauschale Grundbeträge und darüber hinaus entsprechend ihrer nivellierten Einwohnerzahl weitere Zuweisungen zuordnete (vgl. Abschnitt 3.1.1). Der negative Saldo nach der Wirkung der veränderten Vorwegabzüge (und den in der ersten Säule gezeigten Effekten) beträgt -31,6 Mio. Euro gegenüber dem neutralen Ebenenmodell. Hinzu kommen allerdings noch die gestiegenen Einnahmen aus der Kreisumlage, die auf den massiven Anstieg der Gesamtschlüsselmasse infolge der aufgelösten Vorwegabzüge zurückgehen. Dadurch bleibt es bei einem positiven Gesamteffekt i. H. v. +30,6 Mio. Euro.

Abbildung 150: Fiskalische Effekte der Auflösung von Vorwegabzügen nach Gesamtmodell (b), Darstellung nach Kommunaltypen, Vergleich mit dem aktuellen FAG 2016



Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Eigene Berechnungen.

Abbildung 150 zeigt die Auswirkungen, die aus den aufgelösten Vorwegabzügen sowie den restlichen in den vorherigen vorgestellten Veränderungen am Schlüsselzuweisungssystem hervorgehen. Als Vergleichsbasis dient nun wieder das ursprüngliche 3-Säulen-Modell gemäß dem derzeitigen Finanzausgleichsgesetz 2016.

- Die Schlüsselmasse hat sich wegen der weggefallenen Vorwegabzüge soweit erhöht, dass die kleinen kreisangehörigen Gemeinden nun +75,7 Mio. Euro an Schlüsselzuweisungen im Vergleich zum Status quo beziehen. Der Effekt der aufgelösten Vorwegabzüge nach den §§ 15, 16 FAG M-V hat sich allerdings im Vergleich zu Gesamtmodell (a) durch die zusätzliche weitgehende Auflösung des § 15 FAG etwas verstärkt: Der Negativsaldo beträgt nun -33,4 Mio. Euro. Hinzu kommt schließlich wieder die höher dotierte Kreisumlage (+58,7 Mio. Euro) aufgrund der Umstellung der Teilschlüsselmasse, was den Gesamteffekt einschließlich der Kreisumlage bedingt (-92,1 Mio. Euro).
- Im Falle der großen kreisangehörigen Städte sind zum einen Mehreinnahmen an Schlüsselzuweisungen im Vergleich zu Gesamtmodell (a) (+11,2 Mio. Euro, vgl. Abbildung 146) und zum anderen folglich auch gegenüber dem ursprünglichen 3-Säulen-Modell sichtbar (+52,6 Mio. Euro). Dem gegenüber stehen wieder die verminderten Zuweisungen aus den Vorwegabzügen: Die vier großen Städte beziehen nur noch Mittel aus den übrig gebliebenen 10,9 Mio. Euro für die Pflege von Orchestern und Theatern. Demnach vermindert sich der ursprüngliche Effekt auf die Schlüsselzuweisungen auf +5,4 Mio. Euro nach den veränderten bzw. eliminierten Vorwegabzügen. Zuletzt kommt noch die abzuführende Kreisumlage hinzu, die sich aufgrund der stark angestiegenen Schlüsselzuweisungen, die sich im Vergleich zum

Status quo um 28,0 Mio. Euro erhöht hat. Wird dieser Betrag vom Saldo nach den Vorwegabzügen abgezogen, ergibt nach der Kreisumlage ein negativer Saldo i. H. v. -22,6 Mio. Euro.

- Bei den kreisfreien Städten wird wiederum ein ähnliches Bild wie in Gesamtmodell (a) erkennbar (vgl. Abbildung 146): Sie gewinnen ein hohes Volumen an zusätzlichen Zuweisungen aus beiden Teilschlüsselmassen gegenüber dem Status quo (+102,6 Mio. Euro). Hierbei kommt vielen durchgeführten Änderungen am aktuellen Finanzausgleichssystem Mecklenburg-Vorpommerns zum Tragen: So basieren die Mehreinnahmen auf dem Nebenansatz für die Verflechtungsbereiche der Zentralen Orte im Bereich der Gemeindeaufgaben, auf dem Soziallastenansatz und der Auflösung des Flächenfaktors auf der Kreisaufgabenebene sowie auf den aufgelösten Vorwegabzügen nach den §§ 15-18 FAG M-V. Der positive Saldo nach den Schlüsselzuweisungen wird um die Summe der nun fehlenden Zuweisungen aus den vormaligen Vorwegabzügen vermindert, wobei allerdings immer noch ein positiver Gesamteffekt nach veränderten und eliminierten Vorwegabzügen i. H. v. +20,4 Mio. Euro besteht.
- Die sechs Landkreise weisen die größten Mehreinnahmen aus der Schlüsselmasse im Vergleich zum Status quo auf (+151,4 Mio. Euro). Im Gegensatz zu Gesamtmodell (a)⁹⁷² greifen allerdings die Effekte der aufgelösten Vorwegabzüge der §§ 15, 17, 18 FAG M-V, wodurch sich der ursprüngliche Saldo nach den aufgelösten Vorwegabzügen auf +7,0 Mio. Euro verringert. Da sich die Teilschlüsselmasse für die Ebene der Gemeindeaufgaben gegenüber Gesamtmodell (a) nochmals um +67,5 Mio. Euro erhöht hat, ist auch die Summe an Einnahmen aus der Kreisumlage erneut angestiegen (+86,7 Mio. Euro). Dementsprechend fällt der Gesamteffekt gegenüber dem Status quo mit +93,7 Mio. Euro sehr hoch aus.

Bei diesem Gesamtmodell hat sich die Anzahl der abundanten kreisangehörigen Kommunen verringert, was aus der gestiegenen Teilschlüsselmasse für die Gemeindeaufgaben resultiert.⁹⁷³ Waren es im Rahmen des Zwischenergebnisses (vgl. Abschnitt 3.4.7) noch 63 (und gemäß Gesamtmodell (a) 40) umlagepflichtige abundante Gemeinden, so sind es nach (fast vollständiger) Auflösung der Vorwegabzüge der §§ 15-18 FAG M-V nur noch 34, womit nur 5 zusätzliche abundante Gemeinden im Vergleich zum Status quo FAG-Umlage entrichten müssen.⁹⁷⁴ Die Summe der zu entrichtenden FAG-Umlage verringerte sich gegenüber Gesamtmodell (a) um rd. 0,7 Mio. Euro (bzw. erhöhte sich gegenüber dem Status quo um rd. 1,0 Mio. Euro) auf 7,5 Mio. Euro. Es handelt sich demnach immer noch um eine Spitzenabschöpfung. Von diesen insgesamt 7,5 Mio. Euro an FAG-Umlage werden finanzielle Mittel in Höhe des gewogenen Kreisumlagesatzes des vorvergangenen Jahres an die Landkreise entrichtet (etwa 3,5 Mio. Euro). Die restlichen 4,0 Mio. Euro werden gemäß § 8 Abs. 2 FAG M-V in die Finanzausgleichsmasse des nachfolgenden Jahres verschoben, womit auch die Differenz zur Nullsumme erklärt ist. Damit geht im Vergleich zum Zwischenergebnis, im Rahmen dessen eine wesentliche höhere FAG-Umlage generiert wurde (vgl. Abschnitt 3.4.7), einher, dass eine Steigerung der Gesamtschlüsselmasse zwei gegenteilige Effekte bezüglich der abzuführenden Umlagen hervorruft:

- Einerseits sorgen steigende Schlüsselzuweisungen für eine höhere Abundanzschwelle, was die Anzahl der abundanten Gemeinden verringert. Damit einher geht eine Senkung der gesamten FAG-Umlage.
- Andererseits bedeutet eine gestiegene Schlüsselmasse für die Kommunen ceteris paribus eine höhere Kreisumlage. Infolge der Endogenisierung der Schlüsselzuweisungen bei der Ermittlung der Umlagegrundlagen gehen die gestiegenen Schlüsselzuweisungen direkt in die Berechnungsformel ein. Dies wiederum mündet allerdings in einem erheblich höheren Senkungspotenzial für die Kreisumlagesätze der Landkreise, die in Abbildung 151 illustriert werden. Das Senkungspotenzial illustriert wie im Gesamtmodell (a) die FAG-induzierten Effekte, die den

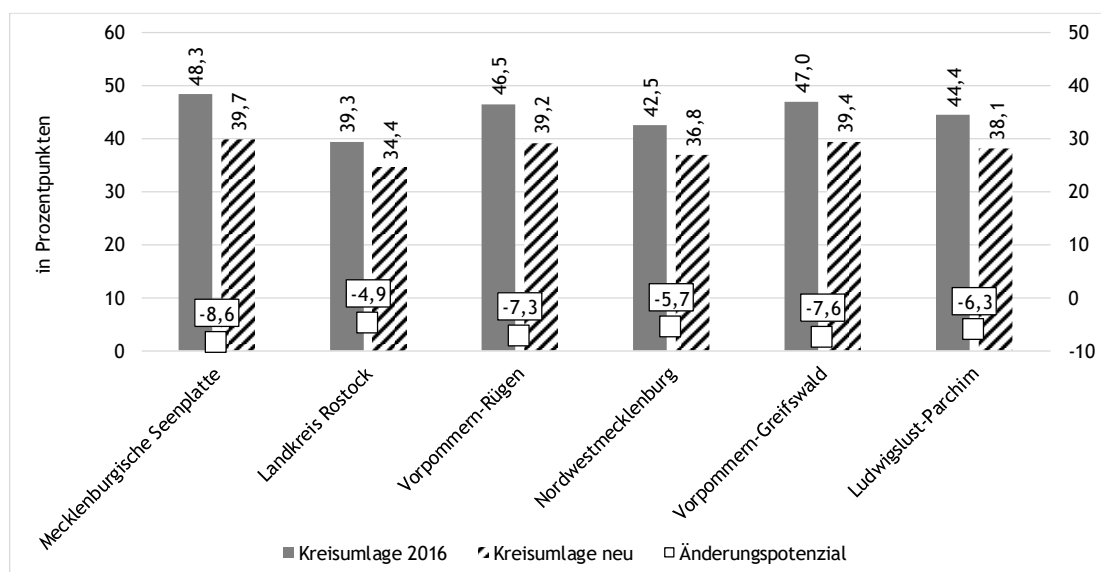
⁹⁷² In dieser Variante wurden keine Vorwegabzüge auf der Ebene der Kreisaufgaben aufgelöst.

⁹⁷³ Sofern eine höhere Schlüsselmasse zur Verfügung steht, erhöht sich ceteris paribus der Grundbetrag, wodurch die Ausgangsmesszahlen aller Kommunen steigen. Somit sinken die Differenzen zwischen Steuerkraft- und Ausgangsmesszahlen, was die Abundanzschwelle erhöht. Daher sinkt die Anzahl abundanter Kommunen.

⁹⁷⁴ Die Gesamtzahl der abundanten Gemeinden einschließlich derer im Neutralbereich beläuft sich auf 51 gegenüber 58 im Gesamtmodell (a) und gegenüber 106 im Zwischenergebnis ohne Überführung der genannten Vorwegabzüge in die Schlüsselmasse.

Landkreisen erhalten bleiben, zu den automatischen Gewinnen („windfall profits“) infolge der Einwirkung auf die Kreisumlagegrundlagen.

Abbildung 151: Senkungspotenzial bei den Kreisumlagesätzen der Landkreise, Gesamtmodell (b)



Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Eigene Berechnungen.

Wie bereits in Gesamtmodell (a) existiert nach der fast vollständigen Auflösung der Vorwegabzüge der §§ 15-18 FAG M-V ein erhebliches Senkungspotenzial bei den Landkreisen hinsichtlich ihrer Kreisumlagesätze. Die Berechnung dieser erfolgte analog zu den Ausführungen zur Abbildung 147. Das größte Senkungspotenzial weist wiederum der Landkreis Mecklenburgische Seenplatte auf (-8,6 Prozentpunkte). Der Landkreis Rostock verzeichnet hingegen erneut das niedrigste Senkungspotenzial (-4,9 Prozentpunkte).

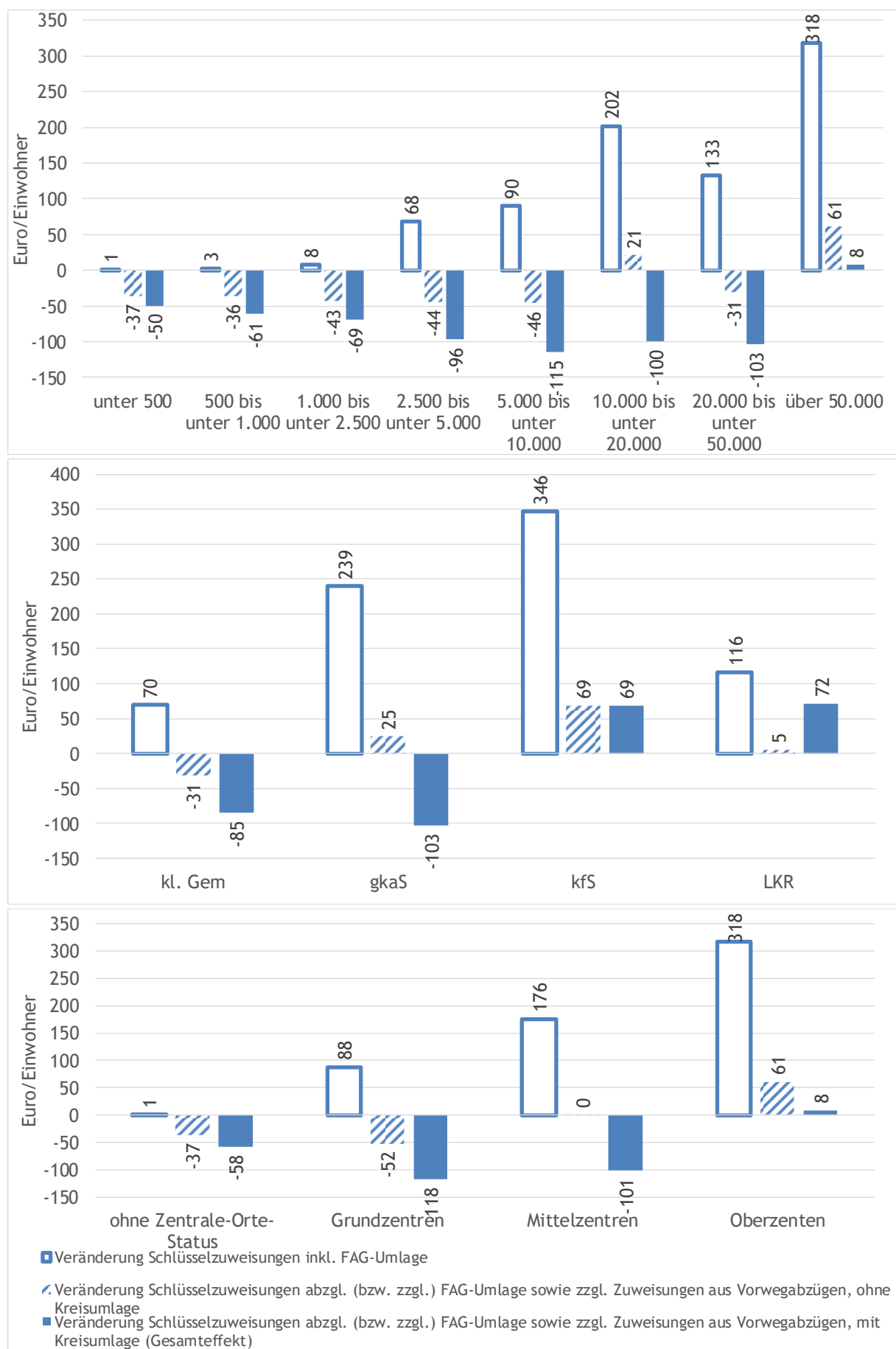
Sofern diese Senkungspotenziale von den Landkreisen realisiert werden, ergibt sich - bezogen auf Abbildung 150 - ein neuer Gesamteffekt, der durch die schraffierten schwarzen Säulen bzw. dem Saldo nach Schlüsselzuweisungen inklusive FAG-Umlage und veränderten bzw. weggefallenen Vorwegabzügen, aber vor der Kreisumlage, illustriert wird.

Ein weiterer Vorteil des Gesamtmodells (b) besteht neben der deutlichen Stärkung des Steuerkraftausgleichs und der sachgerechten Veredelung belastungsintensiver Sachverhalte (junge Bevölkerung, zentralörtliche Funktionen, Soziallasten) darin, dass die dynamische Anpassung deutlich stärker ausgeprägt ist als im bisherigen System, das durch ein umfangreiches Volumen von Vorwegabzügen und einer vergleichsweise geringen und „flach“ verteilten Schlüsselmasse geprägt ist: Individuelle Veränderungen der Steuerkraft (sowohl nach oben als auch nach unten) gehen automatisch und regelgebunden in die Berechnung der Schlüsselzuweisungen ein. Der Steuerkraftausgleich für kommunale Einheiten, die bezogen auf ihre Bedarfsindikatoren eine unterdurchschnittliche Steuer- bzw. Umlagekraft aufweisen, wird damit besonders gestärkt. Bisher erfolgt die Verteilung der Vorwegabzüge nach den §§ 15 und 16 FAG eher statisch und reagiert nicht auf unterschiedliche Wachstumsdynamiken bei den Steuern.

Detaillierte Auswertungsergebnisse zu diesem Gesamtmodell nach Gemeindegrößenklassen, Teilräumen, zentralörtlichen Funktionen und der Steuerkraft finden sich in Abbildung 152. Hieraus wird insbesondere ersichtlich, wie stark die Veredelfaktoren wirken und dass der Steuerkraftausgleich wirkt (insbesondere durch Verluste bei steuerstarken Kommunen).

Abbildung 152: Detaillierte Ergebnisse im Gesamtmodell (b)

			Veränderung in Mio. Euro				Veränderung in Euro je Einwohner		
AGS	Typ	Klarname	Einwohner (30.06.2014)	SZW inkl. FAG-Umlage	SZW inkl. FAG- Umlage sowie Vorwegabzüge	SZW inkl. FAG- Umlage sowie Vorwegabzüge, mit Kreisumlage	SZW inkl. FAG-Umlage	SZW inkl. FAG- Umlage sowie Vorwegabzüge	SZW inkl. FAG- Umlage sowie Vorwegabzüge, mit Kreisumlage
Landkreise									
13071	LKR	Mecklenburgische Seenplatte	261.733	30.334.995	878.108	23.158.785	115,9	3,4	88,5
13072	LKR	Landkreis Rostock	211.878	24.238.773	1.322.768	11.573.827	114,4	6,2	54,6
13073	LKR	Vorpommern-Rügen	223.470	30.018.186	5.640.249	21.437.746	134,3	25,2	95,9
13074	LKR	Nordwestmecklenburg	155.424	20.149.368	3.404.982	11.792.468	129,6	21,9	75,9
13075	LKR	Vorpommern-Greifswald	237.697	32.841.071	6.964.986	23.869.734	138,2	29,3	100,4
13076	LKR	Ludwigslust-Parchim	212.631	13.865.721	-11.183.265	1.909.201	65,2	-52,6	9,0
Klassifizierung nach Kommunaltyp									
	kl. Gem		1.082.920	75.730.412	-33.385.774	-92.068.173	69,9	-30,8	-85,0
	gka5		219.913	52.643.488	5.449.480	-22.581.699	239,4	24,8	-102,7
	kfs		296.305	102.555.270	20.385.750	20.385.750	346,1	68,8	68,8
	LKR		1.302.833	151.448.114	7.027.828	93.741.761	116,2	5,4	72,0
Klassifizierung nach Größenklassen									
	unter 500		92.010	131.554	-3.360.496	-4.568.184	1,4	-36,5	-49,6
	500 bis unter 1.000		173.597	524.727	-6.184.283	-10.619.706	3,0	-35,6	-61,2
	1.000 bis unter 2.500		179.967	1.466.159	-7.805.261	-12.371.994	8,1	-43,4	-68,7
	2.500 bis unter 5.000		214.857	14.652.622	-9.559.804	-20.695.302	68,2	-44,5	-96,3
	5.000 bis unter 10.000		202.613	18.327.108	-9.355.992	-23.276.221	90,5	-46,2	-114,9
	10.000 bis unter 20.000		149.567	30.244.142	3.166.579	-14.909.143	202,2	21,2	-99,7
	20.000 bis unter 50.000		112.701	14.974.632	-3.467.728	-11.599.268	132,9	-30,8	-102,9
	über 50.000		473.826	150.608.225	29.016.442	3.775.696	317,9	61,2	8,0
	gesamt		1.599.138	382.377.284	-522.716	-522.361	239,1	-0,3	-0,3
	gesamt Gemeinden		1.599.138	230.929.170	-7.550.544	-94.264.122	144,4	-4,7	-58,9
kreisangehörige Gemeinden nach Landkreis									
13071	Mecklenburgische Seenplatte		198.422	14.849.698	-6.263.610	-17.693.913	74,8	-31,6	-89,2
13072	Landkreis Rostock		211.878	14.821.294	-5.724.414	-15.975.360	70,0	-27,0	-75,4
13073	Vorpommern-Rügen		165.945	9.830.389	-7.005.953	-15.650.785	59,2	-42,2	-94,3
13074	Nordwestmecklenburg		113.032	7.863.253	-2.377.351	-7.974.322	69,6	-21,0	-70,5
13075	Vorpommern-Greifswald		181.012	12.952.695	-6.015.926	-15.682.827	71,6	-33,2	-86,6
13076	Ludwigslust-Parchim		212.631	15.413.083	-5.998.520	-19.090.966	72,5	-28,2	-89,8
Gemeinden nach Zentrale-Orte-Status									
oZO	ohne Zentrale-Orte-Status		495.706	420.423	-18.393.078	-28.652.729	0,8	-37,1	-57,8
GZ	Grundzentren		350.170	30.762.969	-18.263.061	-41.182.828	87,9	-52,2	-117,6
MZ	Mittelzentren		279.436	49.137.553	89.154	-28.204.262	175,8	0,3	-100,9
OZ	Oberzentren		473.826	150.608.225	29.016.442	3.775.696	317,9	61,2	8,0
Gemeinden nach nivellierter Steuerkraft									
70%	unter 0,7		220.636	9.085.485	-6.548.617	-15.807.938	41,2	-29,7	-71,6
80%	0,7 bis unter 0,8		200.749	17.004.054	-5.193.013	-16.425.574	84,7	-25,9	-81,8
90%	0,8 bis unter 0,9		227.488	26.458.573	-3.369.850	-20.654.379	116,3	-14,8	-90,8
100%	0,9 bis unter 1		230.367	30.340.701	-5.649.877	-23.576.230	131,7	-24,5	-102,3
110%	1 bis unter 1,1		324.541	77.420.453	8.626.428	-1.166.620	238,6	26,6	-3,6
125%	1,1 bis unter 1,25		240.096	70.195.720	15.987.220	-144.640	292,4	66,6	-0,6
125%	über 1,25		155.261	424.186	-11.402.835	-16.488.741	2,7	-73,4	-106,2
Zentrale Orte nach nivellierter Steuerkraft									
70%	unter 0,7		154.310	2.224.171	-3.632.348	-7.119.139	14,4	-23,5	-46,1
80%	0,7 bis unter 0,8		69.643	864.148	-1.779.009	-3.316.973	12,4	-25,5	-47,6
90%	0,8 bis unter 0,9		75.544	351.219	-2.515.898	-4.162.052	4,6	-33,3	-55,1
100%	0,9 bis unter 1		42.689	-208.753	-1.828.926	-2.484.204	-4,9	-42,8	-58,2
110%	1 bis unter 1,1		35.185	-104.172	-1.439.546	-1.938.691	-3,0	-40,9	-55,1
125%	1,1 bis unter 1,25		26.049	-529.140	-1.517.776	-1.600.391	-20,3	-58,3	-61,4
125%	über 1,25		92.286	-2.177.050	-5.679.575	-8.031.279	-23,6	-61,5	-87,0
70%	unter 0,7		66.326	6.861.315	-2.916.269	-8.688.799	103,4	-44,0	-131,0
80%	0,7 bis unter 0,8		101.788	10.587.535	-3.604.396	-9.973.238	104,0	-35,4	-98,0
90%	0,8 bis unter 0,9		45.636	3.928.099	-2.373.193	-5.030.560	86,1	-52,0	-110,2
100%	0,9 bis unter 1		40.849	4.028.578	-2.249.838	-5.025.605	98,6	-55,1	-123,0
110%	1 bis unter 1,1		14.232	1.118.064	-651.196	-1.693.489	78,6	-45,8	-119,0
125%	1,1 bis unter 1,25		18.364	1.638.143	-744.909	-2.313.675	89,2	-40,6	-126,0
125%	über 1,25		62.975	2.601.235	-5.723.260	-8.457.462	41,3	-90,9	-134,3
70%	unter 0,7		0	0	0	0			
80%	0,7 bis unter 0,8		29.318	5.552.371	190.392	-3.135.363	189,4	6,5	-106,9
90%	0,8 bis unter 0,9		49.623	10.192.992	1.407.224	-4.336.005	205,4	28,4	-87,4
100%	0,9 bis unter 1		89.304	12.384.221	-3.067.849	-10.410.537	138,7	-34,4	-116,6
110%	1 bis unter 1,1		70.957	13.467.412	891.826	-7.359.784	189,8	12,6	-103,7
125%	1,1 bis unter 1,25		40.234	7.540.556	667.560	-2.962.573	187,4	16,6	-73,6
125%	über 1,25		0	0	0	0			
	OZ	Neubrandenburg	63.311	21.930.039	7.021.940	-3.828.407	346,4	110,9	-60,5
		Stralsund	57.525	14.136.655	1.496.736	-5.655.884	245,7	26,0	-98,3
		Greifswald	56.685	11.986.262	112.016	-7.125.763	211,5	2,0	-125,7
		Rostock	204.167	62.939.149	9.825.344	9.825.344	308,3	48,1	48,1
		Schwerin	92.138	39.616.121	10.560.406	10.560.406	430,0	114,6	114,6
		Wismar	42.392	4.590.533	-3.181.211	-5.971.646	108,3	-75,0	-140,9

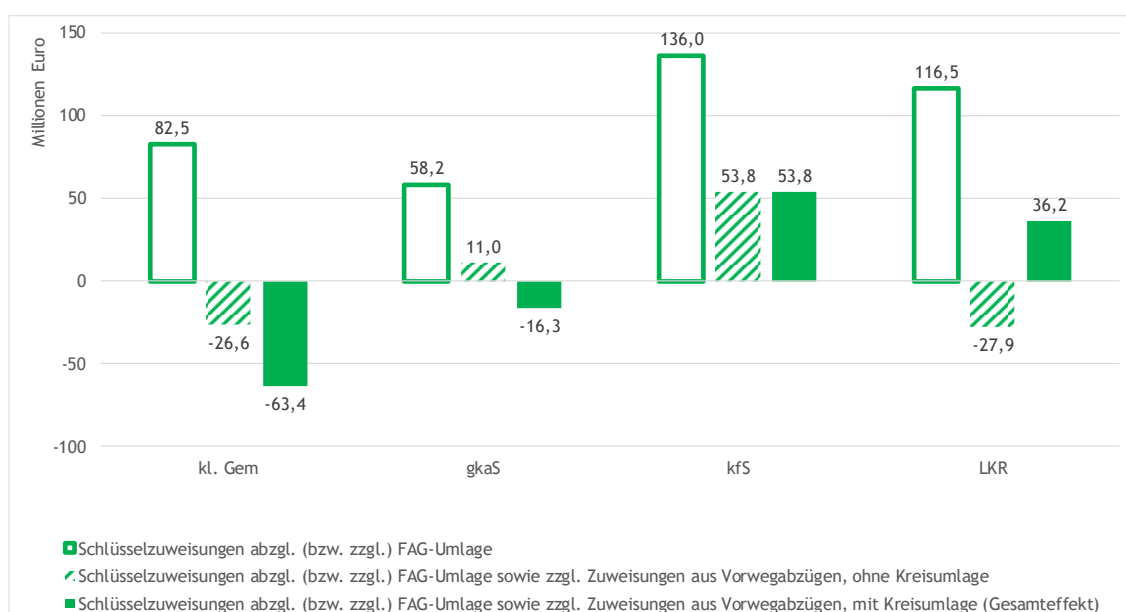


Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Eigene Berechnungen.

3.5.3 GESAMTMODELL (C): ZUSÄTZLICHE REDUKTION DES § 20 FAG M-V

Das letzte Gesamtmodell (c) beinhaltet die bisherigen Effekte des Gesamtmodells (b), wobei zusätzlich die Sonderbedarfszuweisungen gemäß § 20 FAG M-V um 10 Mio. Euro verringert werden. Es kann nicht bestimmt werden, welcher Kommune aus diesem Vorwegabzug finanzielle Mittel zufließen, da diese Zuweisungen weder pauschal noch in einer sonstigen Form regelgebunden innerhalb des Systems weitergegeben werden. Aus diesem Grund ergibt sich keine Änderung der Relation zwischen den Ebenen der Gemeinde- und Kreisaufgaben bei der Dotierung der Teilschlüsselmassen. Die Gesamtschlüsselmasse beträgt infolge der **zusätzlichen 10 Mio. Euro aus dem veränderten Vorwegabzug** nun etwa 1.053,1 Mrd. Euro (+59,5 % ggü. Status quo), von denen 54,3 % bzw. 571,1 Mio. Euro der Ebene der Gemeindeaufgaben und 45,7 % bzw. 482,0 Mio. Euro der Kreisauflabenebene zuzurechnen sind. Die Modellparameter (Haupt- und Nebenansätze, Steuerkraftberechnung, Ausgleichsquote, FAG-Umlage etc.) entsprechen denjenigen des Gesamtmodells (a).

Abbildung 153: Fiskalische Effekte der Auflösung von Vorwegabzügen nach Gesamtmodell (c), Darstellung nach Kommunaltypen, Vergleich mit neutralem Ebenenmodell



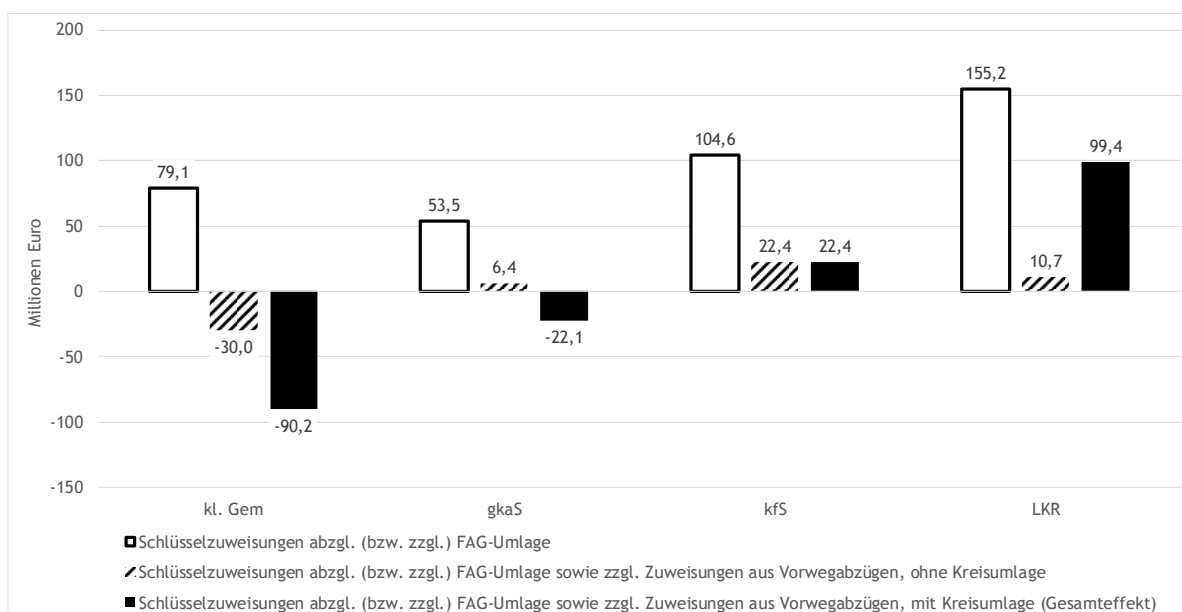
Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Eigene Berechnungen.

Abbildung 153 zeigt die fiskalischen Effekte der Verminderung des Vorwegabzugs nach § 20 FAG M-V (sowie aller vorhergehenden Effekte nach der reinen Umstellung der Teilschlüsselmassendotierung) gegenüber dem neutralen Ebenenmodell. Wie in der Darstellung sichtbar wird, führt eine höhere Schlüsselmasse ceteris paribus zu steigenden Schlüsselzuweisungen bei den kommunalen Einheiten aller vier Kommunaltypen.

- Im Falle der kleinen kreisangehörigen Kommunen sind gegenüber Gesamtmodell (b) (vgl. Abbildung 149) zusätzliche Einnahmen aus der Schlüsselmasse (abzgl. FAG-Umlage) i. H. v. +3,4 Mio. Euro feststellbar, womit sich ein Saldo von +82,5 Mio. Euro (linke Säule) ergibt. Nachdem die nicht mehr existenten Einnahmen aus den nun aufgelösten Vorwegabzügen der §§ 15-18 FAG M-V abgezogen wurden, entsteht jedoch ein hoher negativer Saldo von -26,6 Mio. Euro (mittlere Säule), der allerdings um die besagten +3,4 Mio. Euro *im Betrag niedriger* ausfällt als in Gesamtmodell (b) (vgl. Abbildung 149). Auch der Gesamteffekt ist im Betrag niedriger als in Gesamtmodell (b) (+1,9 Mio. Euro); doch die Ausgaben der Kommunen im Rahmen der Kreisumlage steigen aufgrund der höheren Umlagegrundlagen trotzdem weiter an. Insgesamt kommt es daher zu einem negativen Gesamteffekt i. H. v. -63,4 Mio. Euro (rechte Säule) gegenüber dem neutralen Ebenenmodell.

- Die großen kreisangehörigen Städte verzeichnen ebenfalls weitere Mehreinnahmen aus der Schlüsselmasse (+0,9 Mio. Euro ggü. Gesamtmodell (b), vgl. Abbildung 149), sodass ein Saldo nach Schlüsselzuweisungen i. H. v. +58,2 Mio. Euro entsteht. Diese im Vergleich zu Gesamtmodell (b) geringen zusätzlichen Einnahmen führen letztlich nach den geänderten Vorwegabzügen zu einem geringeren Positivsaldo (+11,0 Mio. Euro). Wird schließlich noch die im Vergleich zu Gesamtmodell (b) geringfügig erhöhte Kreisumlage hinzugerechnet (betragliche Senkung um 0,5 Mio. Euro) ergibt sich ein Gesamteffekt von insgesamt -16,3 Mio. Euro.
- Rostock und Schwerin generieren weitere Einnahmen aus den beiden Teilschlüsselmassen i. H. v. +2,0 Mio. Euro gegenüber Gesamtmodell (b) (vgl. Abbildung 149), sodass die beiden kreisfreien Städte gegenüber dem neutralen Ebenenmodell einen deutlichen Überschuss an Schlüsselzuweisungen aufweisen (+136,0 Mio. Euro). Dieser Zugewinn aus der Schlüsselmasse im Vergleich zu Gesamtmodell (b) bleibt auch nach den aufgelösten bzw. veränderten Vorwegabzügen erhalten, wodurch im Gesamteffekt +53,8 Mio. Euro verbleiben.
- Den Landkreisen kommt ein Mehraufkommen von +3,7 Mio. Euro an Schlüsselzuweisungen gegenüber Gesamtmodell (b) (vgl. Abbildung 149) zugute, das im Vergleich zum neutralen Ebenenmodell zu Mehreinnahmen nach Schlüsselzuweisungen inklusive des Kreisanteils an FAG-Umlage i. H. v. insgesamt +116,5 Mio. Euro führt. Aufgrund der Mindereinnahmen aus den relevanten aufgelösten Vorwegabzügen entsteht ein Negativsaldo nach Schlüsselzuweisungen, FAG-Umlage und geänderten Vorwegabzügen (-27,9 Mio. Euro). Allerdings werden weitere „windfall profits“ infolge der höheren Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden generiert, die in Form der Kreisumlage an die Kreise ausbezahlt werden. So verbleibt letztlich ein deutlicher Positivsaldo i. H. v. +36,2 Mio. Euro nach allen Zuweisungen inklusive der Kreisumlage (im Vergleich zum neutralen Ebenenmodell).

Abbildung 154: Fiskalische Effekte der Auflösung von Vorwegabzügen nach Gesamtmodell (c), Darstellung nach Kommunaltypen, Vergleich mit dem aktuellen FAG 2016



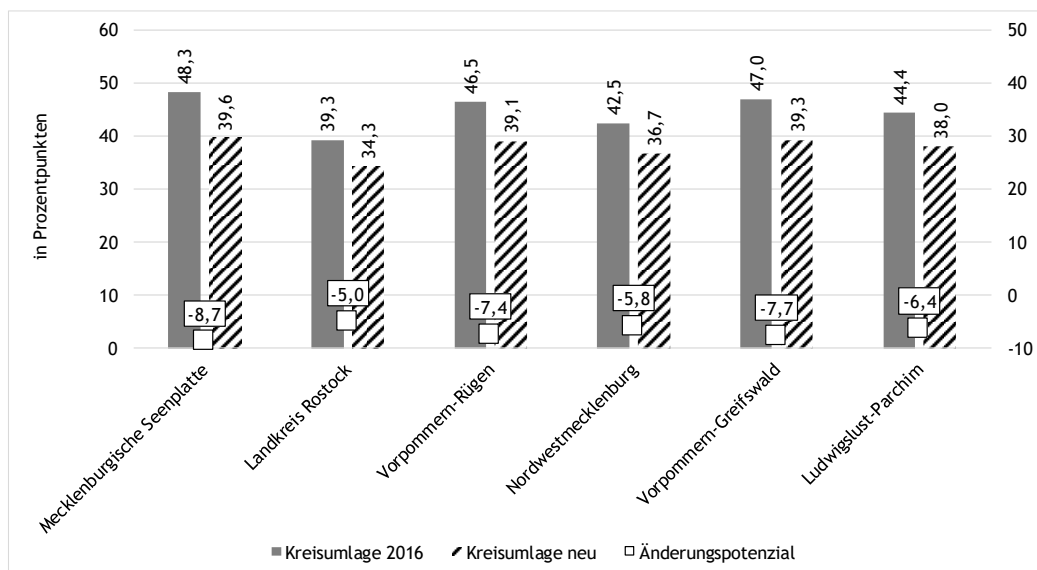
Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Eigene Berechnungen.

Im Zusammenhang mit den Änderungen infolge der Umstellung der Teilschlüsselmassendotierung (vgl. Abbildung 123) ergeben sich aus den in Abbildung 153 gezeigten Effekten in Abbildung 154 die fiskalischen Auswirkungen im Vergleich zum Status quo.

- Wiederholt wird im Falle der kleinen kreisangehörigen Gemeinden ersichtlich, dass zwar höhere Schlüsselzuweisungen abzüglich der FAG-Umlage vorliegen (+79,1 Mio. Euro, linke Säule). Allerdings verlieren die Kommunen deutlich an Zuweisungen aus den aufgelösten Vor-

wegabzügen, sodass ein negativer Saldo i. H. v. -30,0 Mio. Euro (mittlere Säule) nach Schlüsselzuweisungen abzüglich FAG-Umlage und geänderten Vorwegabzügen entsteht. Überdies müssen die ursprünglichen Zugewinne an Schlüsselmasse in Form der Kreisumlage zu großen Teilen wieder abgeführt werden. Im Gesamteffekt verbleiben nach den Schlüsselzuweisungen (inkl. abzuführender FAG-Umlage), weggefallenen Zuweisungen aus den aufgelösten bzw. veränderten Vorwegabzügen sowie der Umlage an die Landkreise -90,2 Mio. Euro (rechte Säule) im Vergleich zur Ausgestaltung im derzeitigen Finanzausgleichsgesetz.

- Insgesamt gewinnen die vier großen kreisangehörigen Städte im Vergleich zum Status quo +53,5 Mio. Euro aus der Schlüsselmasse hinzu. Dieser Saldo muss allerdings um die weggefallenen Vorwegabzüge korrigiert werden, was zu einem geringeren, aber immer noch positiven Saldo i. H. v. +6,4 Mio. Euro führt. Bei abschließender Betrachtung des Gesamteffektes (nach Schlüsselzuweisungen, aufgelösten Vorwegabzügen und abzuführender Kreisumlage) sind Mindereinnahmen gegenüber dem Status quo i. H. v. -22,1 Mio. Euro feststellbar. Im Vergleich zu Gesamtmodell (b) „verbessert“ sich dieser Saldo um die im Rahmen des Vergleichs mit dem neutralen Ebenenmodell angesprochenen +0,5 Mio. Euro, die den vier Städten nach der Kreisumlage an zusätzlichen Einnahmen infolge der Minderung des Vorwegabzugs nach § 20 FAG M-V (bzw. Erhöhung der Schlüsselmasse um 10 Mio. Euro) bleiben.
- Nach Schlüsselzuweisungen weisen die beiden kreisfreien Städte zunächst einen deutlichen Positivsaldo i. H. v. +104,6 Mio. Euro auf, der jedoch noch um die weggefallenen Zuweisungen aus den eliminierten Vorwegabzügen vermindert werden muss. In Gesamtmodell (b) betrug der Gesamteffekt +20,4 Mio. Euro (vgl. Abbildung 150); wegen der zusätzlichen 10 Mio. Euro in der Gesamtschlüsselmasse generieren die Hansestadt Rostock sowie die Landeshauptstadt Schwerin die bereits in der Beschreibung von Abbildung 153 erwähnten +2,0 Mio. Euro nach Schlüsselzuweisungen und veränderten Vorwegabzügen im Vergleich zu Gesamtmodell (b). Der Gesamteffekt beträgt demzufolge +22,4 Mio. Euro gegenüber dem Status quo.
- In Bezug auf die Landkreise wird deutlich, dass einerseits die Schlüsselzuweisungen inklusive des Kreisanteils an der FAG-Umlage im Vergleich zum geltenden Finanzausgleichssystem enorm zunehmen (+155,2 Mio. Euro). Gegenüber dem Ergebnis in Gesamtmodell (b) entspricht dies einer Steigerung um +3,8 Mio. Euro (vgl. Abbildung 150). Andererseits lassen aber die fehlenden Mittel aus den eliminierten Vorwegabzügen diesen Positivsaldo stark absinken (+10,7 Mio. Euro). Die zusätzlichen Mittel an Kreisumlage führen schließlich zu einem Saldo i. H. v. +99,4 Mio. Euro (+5,7 Mio. Euro ggü. Gesamtmodell (b)), resultieren aber ausschließlich aus der automatischen Anpassung der Kreisumlage infolge der gestiegenen Gesamtschlüsselmasse („windfall profits“).

Abbildung 155: Senkungspotenzial bei den Kreisumlagesätzen der Landkreise, Gesamtmodell (c)

Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Eigene Berechnungen.

Diese führen, wie schon in den Gesamtmodellen (a) und (b) (vgl. Abbildung 147 und Abbildung 151) zu einem Senkungspotenzial für die Kreisumlagesätze der Landkreise, das in Abbildung 155 illustriert wird. Besonders gilt dies für die Landkreise Mecklenburgische Seenplatte (-8,7 Prozentpunkte), Vorpommern- Greifswald sowie Vorpommern-Rügen (-7,7 bzw. -7,4 Prozentpunkte), während das Senkungspotenzial im Landkreis Rostock am geringsten ausfällt (-5,0 Prozentpunkte).

Die dargestellten Effekte von Gesamtmodell (c) sind in der Hinsicht besonders wertvoll, da sie beschreiben, wie sich eine pauschale Erhöhung der Gesamtschlüsselmasse auf die Verteilung der Schlüsselzuweisungen äußert. Dazu soll nachfolgend Tabelle 48 betrachtet werden.

Tabelle 48: Lineare Skaleneffekte infolge einer pauschalen Erhöhung der Gesamtschlüsselmasse, Darstellung in Euro je Einwohner

	absolute Höhe in 1.000 Euro				
Schlüsselzuweisungen und FAG-Umlage	Variante (b)	Variante (c) (+10 Mio. Euro)	absolute Veränderung	+10 Mio. Euro Schlüsselmasse	absolute Veränderung
kl. Gem	331.331	334.701	3.371	338.072	3.371
gkaS	104.537	105.443	906	106.348	906
kfS	206.771	208.805	2.034	210.838	2.034
LKR	396.459	400.173	3.713	403.886	3.713
Kreisumlage	Variante (b)	Variante (c) (+10 Mio. Euro)	absolute Veränderung	+10 Mio. Euro Schlüsselmasse	absolute Veränderung
kl. Gem	-451.212	-452.719	-1.506	-454.225	-1.506
gkaS	-114.165	-114.586	-422	-115.008	-422
kfS	0	0	0	0	0
LKR	565.377	567.305	1.928	569.233	1.928

Quelle: Eigene Berechnungen.

In der zweiten Spalte werden zum einen die absoluten Beträge der Schlüsselzuweisungen zuzüglich bzw. abzüglich der FAG-Umlage sowie zum anderen die Höhe der Kreisumlage nach Gesamtmodell (b) in **1.000 Euro** für alle vier Kommunaltypen wiedergegeben. Die dritte Spalte enthält gleiches für Gesamtmodell (c). Dabei ist wichtig, dass die einzige Veränderung in Gesamtmodell (c) gegenüber Gesamtmodell (b) darin bestand, zusätzliche 10 Mio. Euro pauschal in die Schlüsselmasse zu geben. Darüber hinaus gibt die fünfte Spalte ein weiteres fiktives Szenario wieder, in dem nochmals +10 Mio. Euro in die Gesamtschlüsselmasse gegeben werden.

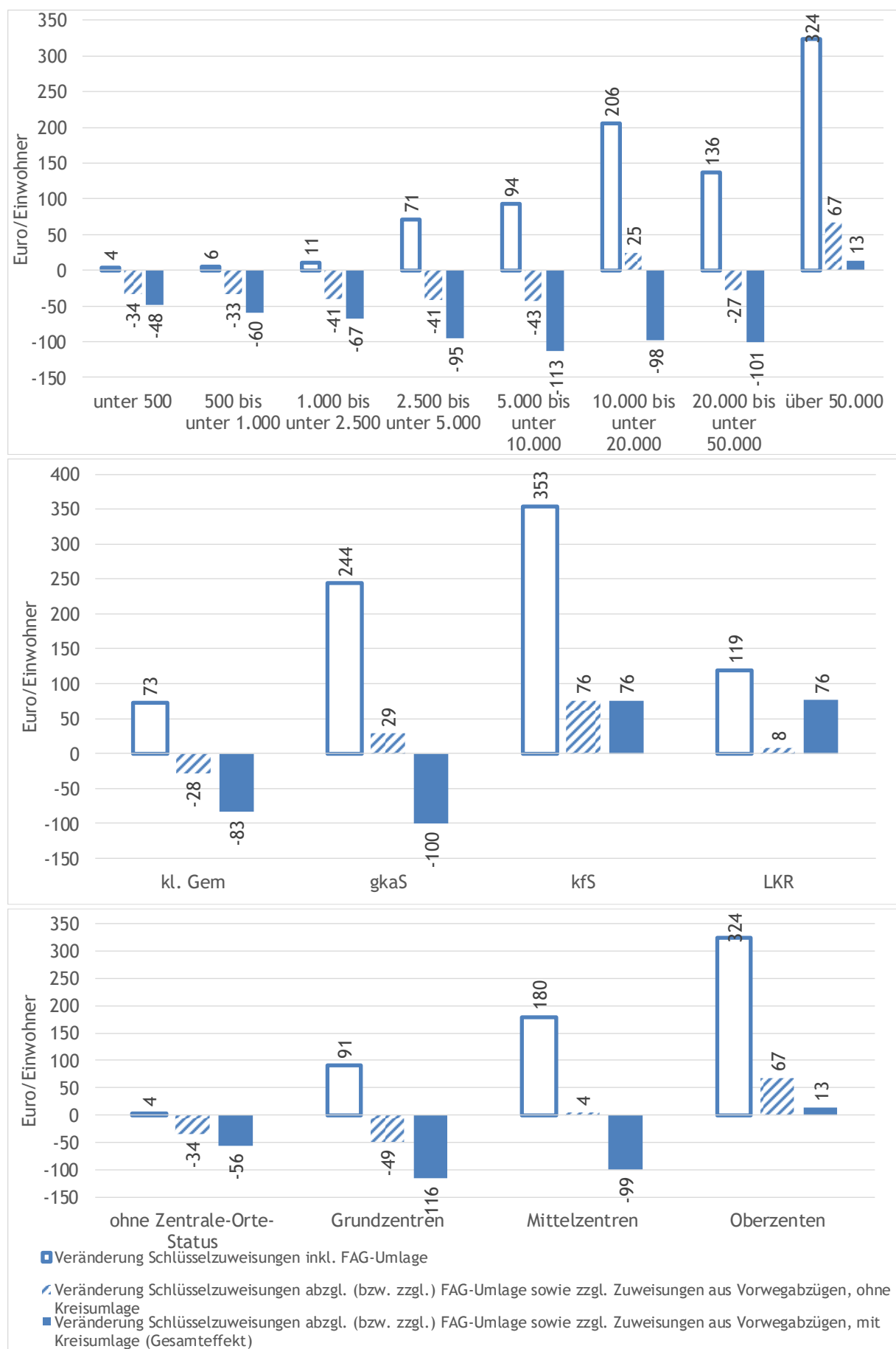
Die in den Spalten 4 und 6 gezeigten absoluten Veränderungen in Euro, zum einen von Gesamtmodell (c) gegenüber Gesamtmodell (b) und zum anderen vom fiktiven Szenario gegenüber Gesamtmodell (c) fallen dabei (bis auf einen Unterschied von maximal 1.000 Euro) gleich aus. Das bedeutet, dass ein Betrag von +10 Mio. Euro in der Gesamtschlüsselmasse immer gleich unter den Kommunen aufgeteilt wird, sofern sich die Finanzkraft und der Finanzbedarf nicht verändern (*ceteris paribus*-Bedingung). Somit treten bei einer Erhöhung der insgesamt zur Verfügung stehenden Schlüsselmasse lineare Skaleneffekte auf:

- So bekommen beispielsweise die kleinen kreisangehörigen Kommunen gemäß Tabelle 48 nach Gesamtmodell (b) Schlüsselzuweisungen abzüglich der FAG-Umlage i. H. v. insgesamt rd. 331,3 Mio. Euro. Werden nun +10 Mio. Euro zusätzlich in die Schlüsselmasse gegeben, erhöht sich dieser Betrag um etwa +3,4 Mio. Euro (insg. rd. 334,7 Mio. Euro). Im fiktiven Szenario bestätigt sich die zuvor gemessene absolute Veränderung um +3,4 Mio. Euro, sodass den kleinen Gemeinden bei einer weiteren Erhöhung der Schlüsselmasse um +10 Mio. Euro insgesamt 338,1 Mio. Euro an Schlüsselzuweisungen abzüglich der FAG-Umlage zustünden.
- Gleiches gilt für die Kreisumlage: Infolge einer Steigerung der Schlüsselmasse um 10 Mio. Euro erhöhen sich die absoluten Beträge der Kreisumlagen für die kleinen Gemeinden jeweils um +1,5 Mio. Euro und für die großen kreisangehörigen Städte jeweils um +0,4 Mio. Euro. Diese +1,9 Mio. Euro bekommen die Landkreise im Rahmen der automatischen Anpassung der Kreisumlage (windfall profits) an zusätzlichen finanziellen Mitteln neben den ca. +3,7 Mio. Euro aus der Schlüsselmasse. Damit einher geht demnach auch eine lineare Steigerung bezüglich dem Senkungspotenzial bei der Kreisumlage.

Detaillierte Auswertungsergebnisse zu diesem Gesamtmodell nach Gemeindegrößenklassen, Teilräumen, zentralörtlichen Funktionen und der Steuerkraft finden sich in Abbildung 156. Hieraus wird insbesondere ersichtlich, wie stark die Veredlungsfaktoren wirken und dass der Steuerkraftausgleich wirkt (insbesondere durch Verluste bei steuerstarken Kommunen). Es kann auch die Wirkung der Erhöhung der Schlüsselmasse um 10 Mio. Euro auf die einzelnen kommunalen Teilgruppen nachvollzogen werden.

Abbildung 156: Detaillierte Ergebnisse im Gesamtmodell (c)

			Veränderung in Mio. Euro				Veränderung in Euro je Einwohner		
AGS	Typ	Klarname	Einwohner (30.06.2014)	SZW inkl. FAG-Umlage	SZW inkl. FAG- Umlage sowie Vorwegabzüge	SZW inkl. FAG- Umlage sowie Vorwegabzüge, mit Kreisumlage	SZW inkl. FAG-Umlage	SZW inkl. FAG- Umlage sowie Vorwegabzüge	SZW inkl. FAG- Umlage sowie Vorwegabzüge, mit Kreisumlage
Landkreise									
13071	LKR	Mecklenburgische Seenplatte	261.733	31.105.692	1.648.805	24.374.842	118,8	6,3	93,1
13072	LKR	Landkreis Rostock	211.878	24.822.116	1.906.111	12.416.601	117,2	9,0	58,6
13073	LKR	Vorpommern-Rügen	223.470	30.671.842	6.293.904	22.430.622	137,3	28,2	100,4
13074	LKR	Nordwestmecklenburg	155.424	20.578.433	3.834.046	12.430.430	132,4	24,7	80,0
13075	LKR	Vorpommern-Greifswald	237.697	33.546.096	7.670.011	24.949.401	141,1	32,3	105,0
13076	LKR	Ludwigslust-Parchim	212.631	14.437.340	-10.611.646	2.781.127	67,9	-49,9	13,1
Klassifizierung nach Kommunaltyp									
		kl. Gem	1.082.920	79.101.018	-30.015.169	-90.203.815	73,0	-27,7	-83,3
		gka5	219.913	53.549.303	6.355.296	-22.097.493	243,5	28,9	-100,5
		kfs	296.305	104.588.994	22.419.474	22.419.474	353,0	75,7	75,7
		LKR	1.302.833	155.161.517	10.741.231	99.383.022	119,1	8,2	76,3
Klassifizierung nach Größenklassen									
		unter 500	92.010	386.009	-3.106.041	-4.428.386	4,2	-33,8	-48,1
		500 bis unter 1.000	173.597	1.003.230	-5.705.779	-10.356.330	5,8	-32,9	-59,7
		1.000 bis unter 2.500	179.967	1.972.513	-7.298.907	-12.092.151	11,0	-40,6	-67,2
		2.500 bis unter 5.000	214.857	15.322.624	-8.889.803	-20.320.199	71,3	-41,4	-94,6
		5.000 bis unter 10.000	202.613	18.955.924	-8.727.176	-22.928.022	93,6	-43,1	-113,2
		10.000 bis unter 20.000	149.567	30.821.699	3.744.135	-14.592.355	206,1	25,0	-97,6
		20.000 bis unter 50.000	112.701	15.377.405	-3.064.955	-11.373.000	136,4	-27,2	-100,9
		über 50.000	473.826	153.399.911	31.808.127	6.208.610	323,7	67,1	13,1
		gesamt	1.599.138	392.400.832	9.500.832	9.501.188	245,4	5,9	5,9
		gesamt Gemeinden	1.599.138	237.239.315	-1.240.399	-89.881.834	148,4	-0,8	-56,2
kreisangehörige Gemeinden nach Landkreis									
13071		Mecklenburgische Seenplatte	198.422	15.482.252	-5.631.056	-17.366.914	78,0	-28,4	-87,5
13072		Landkreis Rostock	211.878	15.480.918	-5.064.790	-15.575.165	73,1	-23,9	-73,5
13073		Vorpommern-Rügen	165.945	10.320.366	-6.515.976	-15.388.550	62,2	-39,3	-92,7
13074		Nordwestmecklenburg	113.032	8.206.922	-2.033.682	-7.776.712	72,6	-18,0	-68,8
13075		Vorpommern-Greifswald	181.012	13.521.108	-5.447.513	-15.381.568	74,7	-30,1	-85,0
13076		Ludwigslust-Parchim	212.631	16.089.451	-5.322.152	-18.714.905	75,7	-25,0	-88,0
Gemeinden nach Zentrale-Orte-Status									
oZO		ohne Zentrale-Orte-Status	495.706	1.779.921	-17.033.580	-27.898.963	3,6	-34,4	-56,3
GZ		Grundzentren	350.170	31.873.423	-17.152.607	-40.568.223	91,0	-49,0	-115,9
MZ		Mittelzentren	279.436	50.186.060	1.137.661	-27.623.258	179,6	4,1	-98,9
OZ		Oberzentren	473.826	153.399.911	31.808.127	6.208.610	323,7	67,1	13,1
Gemeinden nach nivellierter Steuerkraft									
		70% unter 0,7	220.636	9.752.491	-5.881.611	-15.443.965	44,2	-26,7	-70,0
		80% 0,7 bis unter 0,8	200.749	17.658.682	-4.538.385	-16.064.631	88,0	-22,6	-80,0
		90% 0,8 bis unter 0,9	227.488	27.246.939	-2.581.483	-20.222.504	119,8	-11,3	-88,9
		100% 0,9 bis unter 1	230.367	31.160.631	-4.829.947	-23.124.976	135,3	-21,0	-100,4
		110% 1 bis unter 1,1	324.541	79.201.473	10.407.449	422.191	244,0	32,1	1,3
		125% 1,1 bis unter 1,25	240.096	71.447.068	17.238.568	843.884	297,6	71,8	3,5
		125% über 1,25	155.261	772.031	-11.054.990	-16.291.834	5,0	-71,2	-104,9
Zentrale Orte nach nivellierter Steuerkraft									
		70% unter 0,7	154.310	2.670.830	-3.185.688	-6.874.762	17,3	-20,6	-44,6
		80% 0,7 bis unter 0,8	69.643	1.066.366	-1.576.791	-3.204.990	15,3	-22,6	-46,0
		90% 0,8 bis unter 0,9	75.544	569.246	-2.297.871	-4.041.033	7,5	-30,4	-53,5
		100% 0,9 bis unter 1	42.689	-86.925	-1.707.098	-2.417.235	-2,0	-40,0	-56,6
		110% 1 bis unter 1,1	35.185	-3.260	-1.338.634	-1.881.431	-0,1	-38,0	-53,5
		125% 1,1 bis unter 1,25	26.049	-455.334	-1.443.971	-1.560.110	-17,5	-55,4	-59,9
		125% über 1,25	92.286	-1.981.003	-5.483.528	-7.919.402	-21,5	-59,4	-85,8
		70% unter 0,7	66.326	7.081.661	-2.695.922	-8.569.203	106,8	-40,6	-129,2
		80% 0,7 bis unter 0,8	101.788	10.929.368	-3.262.564	-9.783.074	107,4	-32,1	-96,1
		90% 0,8 bis unter 0,9	45.636	4.078.533	-2.222.759	-4.948.016	89,4	-48,7	-108,4
		100% 0,9 bis unter 1	40.849	4.165.980	-2.112.436	-4.949.745	102,0	-51,7	-121,2
		110% 1 bis unter 1,1	14.232	1.164.945	-604.315	-1.667.604	81,9	-42,5	-117,2
		125% 1,1 bis unter 1,25	18.364	1.699.904	-683.149	-2.278.151	92,6	-37,2	-124,1
		125% über 1,25	62.975	2.753.033	-5.571.462	-8.372.431	43,7	-88,5	-132,9
		70% unter 0,7	0	0	0	0			
		80% 0,7 bis unter 0,8	29.318	5.662.948	300.970	-3.076.567	193,2	10,3	-104,9
		90% 0,8 bis unter 0,9	49.623	10.384.201	1.598.433	-4.228.903	209,3	32,2	-85,2
		100% 0,9 bis unter 1	89.304	12.705.079	-2.746.991	-10.230.476	142,3	-30,8	-114,6
		110% 1 bis unter 1,1	70.957	13.738.755	1.163.168	-7.216.004	193,6	16,4	-101,7
		125% 1,1 bis unter 1,25	40.234	7.695.077	822.081	-2.871.309	191,3	20,4	-71,4
		125% über 1,25	0	0	0	0			
		OZ							
		Neubrandenburg	63.311	22.219.462	7.311.362	-3.678.790	351,0	115,5	-58,1
		Stralsund	57.525	14.376.496	1.736.578	-5.527.521	249,9	30,2	-96,1
		Greifswald	56.685	12.214.959	340.713	-7.004.553	215,5	6,0	-123,6
		Rostock	204.167	64.301.034	11.187.229	11.187.229	314,9	54,8	54,8
		Schwerin	92.138	40.287.960	11.232.244	11.232.244	437,3	121,9	121,9
		Wismar	42.392	4.738.386	-3.033.357	-5.886.630	111,8	-71,6	-138,9



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Eigene Berechnungen.

3.6 AUSGLEICHSPARAMETER

3.6.1 EFFEKTIVE VERTEILUNGSEFFEKTE DES SCHLÜSSELZUWEISUNGSSYSTEMS UND DER VORWEGABZÜGE

Die bisherigen Ausführungen zum Schlüsselzuweisungssystem bezogen sich auf die Gestaltung der Teilmassen, die Berechnung der Steuerkraftmesszahl sowie die Zusammensetzung und interne Gewichtung der Bedarfsmesszahl. Wie in der Übersicht im Abschnitt 3.1.2.2 gezeigt wurde, beeinflussen weitere Parameter die Verteilung der Schlüsselzuweisungen: Die gewählte Ausgleichsquote sowie die Finanzausgleichsumlage. Ergänzt wird die Analyse dieser Instrumente durch die Diskussion über die Einführung einer Mindestausstattung als Untergrenze der Schlüsselzuweisungen.

Im Unterschied zu den bisher diskutierten Parametern, vor allem auf der Bedarfsseite, kann sich die Einstellung der genannten Punkte nicht auf eine statistisch-analytische Herleitung stützen. Für die Festsetzung sind normative Aussagen zu treffen, die vor allem den Gesamtausgleichsgrad des Systems beeinflussen. Dennoch lassen sich verschiedene Parameterausprägungen im System der Schlüsselzuweisungen simulieren. Anhand der simulierten Wirkungen können die erforderlichen politischen Entscheidungen unterstützt werden. Anders als die bisherigen Ergebnisse nehmen die nachfolgenden Analysen nicht Informationen aus den Ist-Daten auf und übersetzen sie in ausgleichsrelevante Parameter. Vielmehr ist nun das **Verteilungsergebnis** selbst Ausgangspunkt der Betrachtungen. Aufgrund der abweichenden Herangehensweise ändert sich im Folgenden auch die Darstellungsweise der Ergebnisse.

Jeder gutachterlichen Empfehlung in diesem Zusammenhang ist jedoch ein Werturteil über eine „gerechte“ bzw. „angemessene“ Verteilung immanent. Um eine unübersichtliche Häufung denkbarer Alternativmodelle zu vermeiden, beschränken sich die nachfolgenden Aussagen auf die Variante, die als Gesamtmodell (b) im Abschnitt 3.5.2 erläutert wurde (weitgehende Auflösung der Vorwegabzüge nach §§ 15-18 FAG M-V, Ansatz für Zentrale Orte und Einwohner unter 18 Jahren, Nebenansatz für SGB-II-Bedarfsgemeinschaften, Wegfall Flächenfaktor, Erhalt des Vorwegabzugs nach § 20 FAG, FAG-Umlage mit unveränderten Parametern, keine relative Mindestausstattung).⁹⁷⁵

Zunächst wird in Abbildung 157 die Ausgleichswirkung der bisherigen Parametereinstellungen illustriert. Als Ursprungswert dient dabei die Finanzkraft (Steuerkraftmesszahl) **vor** Schlüsselzuweisungen und FAG-Umlage zuzüglich der Einnahmen aus Vorwegabzügen (alt). Diese Größe repräsentiert, welche Position die Gemeinden vor dem Wirken des Schlüsselzuweisungssystems und der FAG-Umlage innehaben.⁹⁷⁶ Die zweite Säule stellt die Wirkung des derzeitigen FAG 2016 dar (Status quo). Die dritte Säule stellt die Wirkung des Gesamtmodells (b) dar. Damit die Szenarien vergleichbar sind, beinhalten sie die Finanzkraft, die sich aus der Steuerkraftmesszahl zuzüglich der Schlüsselzuweisungen, abzüglich der FAG-Umlage und zuzüglich der verbleibenden Einnahmen aus den Vorwegabzügen zusammensetzt. Diese Summe repräsentiert die Position nach der vollen Wirkung des Ausgleichssystems. Damit ist die zur Verteilung insgesamt verfügbare Finanzmasse zwischen dem derzeit gültigen FAG 2016 und dem Gesamtmodell (b) unverändert,⁹⁷⁷ sie ist lediglich anders verteilt. Auf der x-Achse werden die Gemeinden einschließlich der kreisfreien Städte nach der ursprünglichen Finanzkraft aufsteigend sortiert in Quantilen zusammengefasst. Dies entspricht der Logik des Ebenenmodells. Die Darstellung bezieht sich ausschließlich auf die Ebene der Gemeindeaufgaben.

⁹⁷⁵ Ansonsten müssten die nachfolgenden Analysen für jede der denkbaren Kombinationen aus Haupt- und Nebenansätzen durchgeführt werden.

⁹⁷⁶ Der Zahlenwert entspricht der Steuerkraftmesszahl nach dem Ebenenmodell (insbesondere unter Nutzung der einheitlichen Nivellierungshebesätze für alle Städte und Gemeinden) zuzüglich der empfangenen Zuweisungen aus § 15 und § 16 FAG M-V. Die Zuweisungen an die Ämter gemäß § 15 Abs. 1 FAG M-V wurden nach der Einwohnerzahl auf die amtsangehörigen Gemeinden verteilt. Durch die Nutzung der Eingangsdaten des Ebenenmodells entstehen Differenzen zur Steuerkraftmesszahl des FAG 2016. Dies ist jedoch erforderlich, um die Ausgleichswirkungen wirklichkeitsgetreu wiederzugeben.

⁹⁷⁷ Es ergibt sich lediglich eine kleine Differenz in Höhe des Anteils der FAG-Umlage, der in kommende Ausgleichsjahre verschoben wird.

In der Abbildung sind in der x-Achse die kumulierten Anteile an der Gesamteinwohnerzahl aller Städte und Gemeinden abgetragen.⁹⁷⁸ Auf der y-Achse wurden, aufsteigend sortiert, die jeweiligen Werte der Pro-Kopf-Finanzkraftmesszahl vor und nach Schlüsselzuweisungssystem (inkl. Zahlungen aus den Vorwegabzügen des § 15 und § 16 FAG M-V) abgetragen.⁹⁷⁹ Der Vorteil dieser Darstellungsform liegt darin, dass sich sowohl die Spreizung der Finanzkraft differenziert zeigen lässt und zugleich die kleinteiligen Gemeindestrukturen angemessen abbilden lassen. Eine Darstellung nach der Anzahl der Gemeinden statt ihrem Einwohneranteil würde die Verhältnisse der Städte und Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern praktisch „verschwinden“ lassen, obwohl sie einen Einwohneranteil von 46 % haben. Die Werte lassen sich folgendermaßen interpretieren:

- 20 % der Einwohner Mecklenburg-Vorpommerns leben in Gemeinden, welche vor Schlüsselzuweisungen und den Zuweisungen aus den §§ 15 und 16 FAG M-V über eine Finanzkraft (Steuerkraftmesszahl) von weniger als 591 Euro/Einw. verfügen. Nach Wirkung der Schlüsselzuweisungen und der genannten Zweckzuweisungen leben 20 % der Einwohner in Gemeinden, die über weniger als 847 Euro/Einw. Finanzkraft verfügen können. Nach der Umsetzung der Reformvorschläge des KFA leben 20 % der Einwohner in Gemeinden, die über weniger als 835 Euro/Einw. Finanzkraft verfügen.
- Für die 90 %-Grenze lautet die Interpretation zusätzlich, dass 10 % der Einwohner Mecklenburg-Vorpommerns in Gemeinden leben, die die angegebenen Werte überschreiten.
- Damit kann vereinfacht abgebildet werden, an welcher Stelle der Ursprungsverteilung das System der Schlüsselzuweisungen und der genannten Zweckzuweisungen stärker oder schwächer Finanzkraftschwäche kompensiert bzw. Finanzstärke abschöpft.
- Auf die Angabe expliziter Minimal- und Maximalwerte wurde bewusst verzichtet, da es sich an beiden Enden um starke Ausreißer handelt, die nicht im geringsten repräsentativ für das Gesamtbild sind und damit zur Beantwortung der Frage nach der grundsätzlichen Verteilungswirkung des Gesamtsystems auch nichts beitragen können.

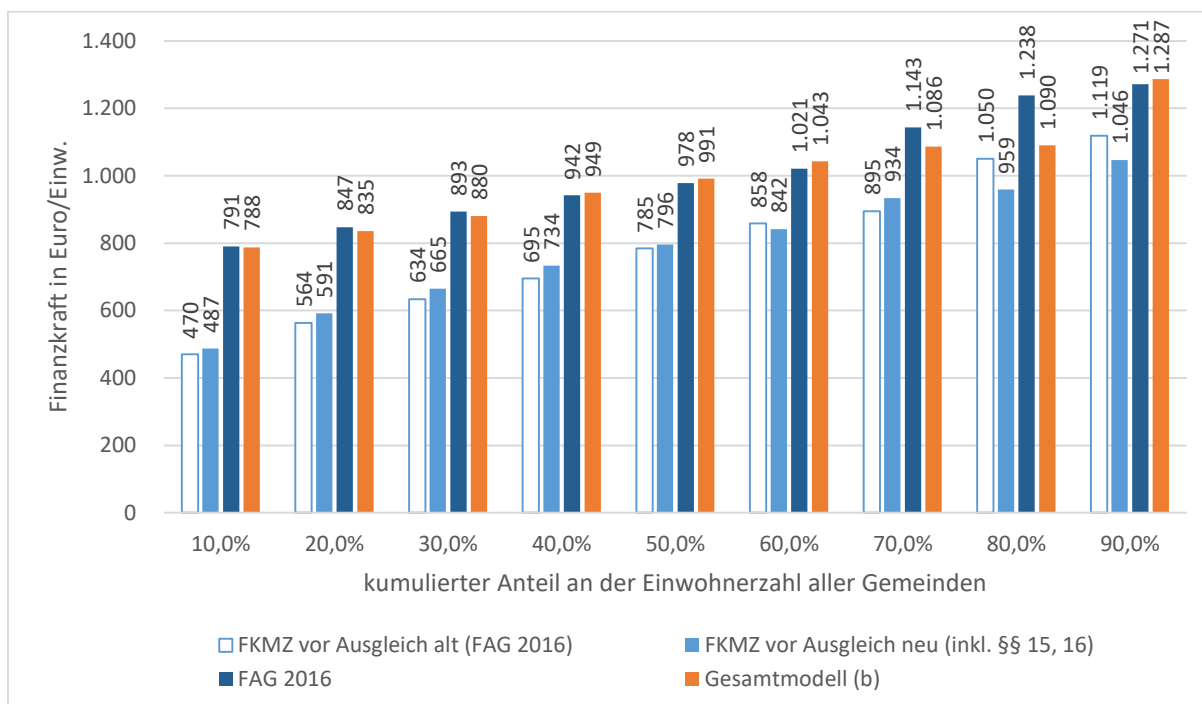
Da sich im Zuge der vorgeschlagenen Umstellung auf ein Ebenenmodell und der Nutzung eines einheitlichen Nivellierungshebesatzes für die Realsteuereinnahmen aller Städte und Gemeinden auch die Steuerkraftmesszahl als Ausgangsgröße verändert, sind sowohl der derzeit gültige Wert im FAG 2016 als auch die reformierte Eingangsgröße angegeben.⁹⁸⁰ Während das Ergebnis „FAG 2016“ auf Basis der „FKMZ vor Ausgleich alt (FAG 2016)“, berechnet, beruhen die Verteilungseffekte des „Gesamtmodells (b)“ auf der Eingangsgröße „FKMZ vor Ausgleich neu“. In beiden Fällen sind die Einnahmen aus den Vorwegabzügen der §§ 15 und 16 in der Finanzkraftmesszahl enthalten.

⁹⁷⁸ Eine Quantilsdarstellung wäre in diesem Fall ungeeignet, da die 75 einwohnerstärksten Städte zwar ein eigenes 10 %-Quantil bilden würden, jedoch mehr als 1 Mio. Einwohner repräsentieren. Das übrige 90 %-Quantil würde dagegen nur wenig mehr als 550.000 Einwohner repräsentieren. Daher wurde in Anlehnung an die Logik der Lorenzkurve, die als statistisches Konstrukt Konzentrationslagen messen kann, das Konzept der kumulierten Einwohneranteile genutzt. Damit lassen sich auch praktisch nutzbare Aussagen ableiten.

⁹⁷⁹ Die aufsteigende Sortierung folgt ebenfalls der Logik der Konstruktion einer Lorenzkurve. Allerdings wurde nicht die kumulierte Finanzkraft, sondern die tatsächlich realisierte Finanzausstattung in Euro/Einwohner angegeben. Diese hat für die praktische Bewertung der Verteilungsprozesse eine größere Bedeutung als eine dimensionslose Messzahl (z. B. Gini-Koeffizient).

⁹⁸⁰ Die Umstellung auf das Ebenenmodell induziert damit bereits Verteilungseffekte, die im Kapitel 3.3.2 beschrieben sind.

Abbildung 157: Ausgleichswirkung des Schlüsselzuweisungssystems - Basis



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Aus der Abbildung 157 lässt sich erkennen, dass der Ausgleichsgrad des simulierten Gesamtmodells (b) in einigen Bereichen der Verteilungswirkung vom bisherigen Verfahren abweicht:

- Gemeinden mit einer unterdurchschnittlichen Steuerkraft (bis 30 %-Quantil) werden gegenüber der bisherigen Regelung etwas schlechter gestellt. Sie erhalten weniger Schlüsselzuweisungen. Dies hängt vor allem damit zusammen, dass es sich um kleinere Gemeinden handelt, die weder zentralörtliche Funktionen wahrnehmen noch einen höheren Anteil unter 18-jähriger Einwohner aufweisen. Durch die Neuausrichtung der relativen Bedarfe sind die negativen Auswirkungen eine logische Folge. Weiterhin wirkt sich der neue einheitliche Nivellierungshebesatz über alle Gemeinden hinweg aus. Die Steuerkraftmesszahl steigt insbesondere in kleinen Gemeinden mit niedrigen Hebesätzen.⁹⁸¹ Die Lücke zwischen der verbleibenden Bedarfsmesszahl und der vorhandenen Steuerkraft ist kleiner geworden.
- Ab dem 40 %-bis zum 70%-Anteil haben die Gemeinden durch die Neuausrichtung finanzielle Mehreinnahmen aus Schlüsselzuweisungen. Die finanzstärkeren Gemeinden zahlen unter Umständen weniger FAG-Umlage. Dies ist zum einen ein Ausdruck überdurchschnittlicher Bedarfe durch zentralörtliche Funktionen. Auch besonders kinderreiche Gemeinden gewinnen zusätzliche Schlüsselzuweisungen. In den großen kreisangehörigen Städten und den kreisfreien Städten wirkt sich zudem der neue einheitliche Hebesatz senkend auf die Steuerkraftmesszahl aus. Dort ist die Lücke zwischen der geringeren Steuerkraftmesszahl und der zentralörtlich veredelten Bedarfsmesszahl besonders groß geworden. Der Effekt der Veredelung der zentralörtlichen Funktionen zeigt sich besonders deutlich im oberen Teil der Verteilung, in dem sich neben kleinen Gemeinden mit sehr hohen Steueraufkommen die Mittel- und Oberzentren befinden.
- Interessant ist der Blick auf die Anteile um 70 % der kumulierten Einwohnerzahl. In diesem Bereich befinden sich einige Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 10.000 und 15.000, welche vergleichsweise steuerstark sind. Sie erfüllen zwar zentralörtliche Funktionen, durch das Konzept der Verflechtungsbereiche sind deren Einwohnerzahlen aber nicht ausreichend, um daraus hohe Bedarfsmesszahlen abzuleiten. Ihre Lücke zwischen der vorhandenen (hohen)

⁹⁸¹ Dass hier tatsächlich Potenziale ausgemacht werden können, zeigt Kapitel 1.3.

Steuerkraft und der im neuen Modell berechneten Bedarfsmesszahl ist kleiner geworden als im Status quo.

- Im Bereich ab 80 % der kumulierten Einwohnerzahl befinden sich die kreisfreien Städte sowie drei der vier großen kreisangehörigen Städte (Wismar liegt im 50 %-Bereich). Dort macht sich vor allem die geringere Steuerkraftmesszahl infolge der einheitlichen Nivellierungshebesätze bemerkbar, sodass rechnerisch von einem geringeren Ausgangsniveau aus die mangelnde Finanzkraft aufgefüllt wird. Des Weiteren liegen in diesem Bereich auch die abundanten Kommunen, die durch die Reformvorschläge etwas stärker belastet werden.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die induzierten Verteilungseffekte insgesamt moderat sind, jedoch für Teilgruppen durchaus erheblich ausfallen. Sie beruhen vor allem auf der Veredelung zentralörtlicher Funktionen, wo die bisherigen Bedarfe „flach“ nach der einfachen Einwohnerzahl berechnet wurden. Dem bisherigen Vorwegabzug für zentralörtliche Funktionen fehlte der Steuerkraftausgleich, sodass bei zentralörtlichen Einheiten sowohl Zugewinne als auch Verluste von Schlüsselzuweisungen auftreten. Das bisherige System der Schlüsselzuweisungen hat vor allem die steuerschwächeren Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionen und ohne entsprechende Mehrbedarfe besser ausgestattet.

Das Ergebnis beruht auf der empirisch gestützten Ausgestaltung der Parameter des Kommunalen Finanzausgleichs. Es als „gerecht“ oder „ungerecht“ zu bewerten obliegt nicht dem finanzwissenschaftlichen Gutachterteam. Es soll jedoch gezeigt werden, welche Auswirkungen eine Veränderung des Ausgleichsgrads auf die Verteilungsmuster hat (Abschnitt 3.6.2), ob sich Anhaltspunkte zu Modifikationen der FAG-Umlage ergeben (Abschnitt 3.6.3) und wie den offensichtlichen Verlusten für die steuerschwächsten Gemeinden mit einer Form der Mindestausstattung begegnet werden kann (Abschnitt 3.6.4).

3.6.2 AUSGLEICHSGRAD

Die Festlegung der Ausgleichsquote zwischen dem Finanzbedarf und der Finanzkraft einer kommunalen Einheit ist der letzte Schritt bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen, bei dem der Gesetzgeber einen Einfluss über die Setzung der entsprechenden Parameter ausüben kann. Für sich genommen ist die Vorgabe der Ausgleichsquote aber wenig aussagekräftig. Wie bereits eingangs des Kapitels zu den Schlüsselzuweisungen ausgeführt wurde, besteht ein enges Dreiecksverhältnis zwischen der Berechnung des Finanzbedarfs, der Berechnung der Finanzkraft und der Setzung der Ausgleichsquote, welches durch den Grundbetrag in die Balance gebracht wird. Ein System mit einem Ausgleichsgrad von 70 % ist also distributiv nicht zwangsläufig wirksamer als ein System mit einem von 60 %. Vielmehr kommt es darauf an, wie stark bei der Berechnung von Finanzbedarf und -kraft spreizende bzw. angleichende Wirkungen durch die Parameterauswahl erzielt wurden.⁹⁸² Daher müssen zur Bestimmung der effektiven distributiven Wirkungen eines Schlüsselzuweisungssystems konkrete Berechnungen mit allen Eingangsgrößen und Parametern vorgenommen werden, die über standardisierte Beispielrechnungen hinausgehen.

Bei einem gegebenen Schlüsselzuweisungssystem führt die Erhöhung der Ausgleichsquote ceteris paribus zu einer Erhöhung der distributiven Wirkung, d. h. die finanzschwächeren Kommunen erhalten zu Lasten der finanzstärkeren Kommunen höhere Zuweisungen. Durch eine höhere Ausgleichsquote sinkt der Grundbetrag und damit steigt die Anzahl der Kommunen, deren Finanzkraft höher liegt als der (jetzt niedrigere) Finanzbedarf. Die Erhöhung der Ausgleichsquote führt demnach zusätzlich zu einer Erhöhung der Zahl abundanter Kommunen.

Durch eine steigende Ausgleichsquote werden demnach die vorhandenen Schlüsselzuweisungen stärker bei den finanziell schwächsten Kommunen konzentriert. Von entscheidender Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, **dass die Finanzschwäche nicht nur von der Steuerkraft abhängt, sondern**

⁹⁸² Z. B. durch den Grad der Einwohnerveredelung, die Auswahl von Nebenansätzen oder den Modus der Bestimmung der kommunalen Steuerkraft.

relativ zur Bedarfsmesszahl zu sehen ist. Die Ausgleichsquote legt schließlich den Umfang fest, in dem die Lücke zwischen Steuerkraftmesszahl und Bedarfsmesszahl zu schließen ist. Insofern ist Wirkung präziser zu formulieren: **Eine höhere Ausgleichsquote konzentriert die Mittel stärker auf diejenigen Kommunen, deren Steuerkraft im Verhältnis zu ihrer Bedarfsmesszahl schwach ausgeprägt ist, wo also die Lücke zwischen Bedarfsmesszahl und Steuerkraftmesszahl am größten ist.** Dies bedeutet, dass nicht automatisch diejenigen Kommunen höhere Schlüsselzuweisungen erhalten, die die geringste Steuerkraft je Einwohner haben. Es kommt gleichzeitig auf die Bedarfsseite an. Es können durch eine höhere Ausgleichsquote auch Kommunen profitieren, die zwar eine mittlere oder sogar höhere Steuerkraft je Einwohner aufweisen, jedoch sehr hohe Bedarfsmesszahlen je Einwohner aufweisen, sodass die resultierende Lücke größer ist als bei Kommunen mit niedrigerer Steuerkraft, aber gleichzeitig einer noch niedrigeren Bedarfsausprägung. Gerade im Zusammenhang mit der stärkeren Bedarfspreizung im Zuge der vorgeschlagenen Weiterentwicklung des Schlüsselzuweisungssystems (Ansatz für Zentrale Ort und Einwohner unter 18 Jahren) kann dies gegenüber dem gültigen System der „flachen“ Bedarfsberechnung (ungewichtete Einwohner) einen Einfluss entfalten.

Eine Ausgleichsquote von 100 % stellt hierbei einen Qualitätssprung dar. Sie führt im Ergebnis zu einer vollständigen Angleichung der Finanzkraft (wiederum mit Bezug auf die Bedarfsmesszahl) derjenigen Kommunen, die Schlüsselzuweisungen erhalten (praktisch umgesetzt für Landkreise in Nordrhein-Westfalen). Lediglich für die abundanten Kommunen bleiben Status und Finanzkraftreihenfolge vorhanden.

Technisch sind auch Ausgleichsquoten über 100 % möglich, wenngleich sie im politischen Prozess sicherlich schwierig zu begründen sind. Hieraus würden eine Umdrehung der Finanzkraftreihenfolge und damit eine Übernivellierung resultieren, die auch verfassungsrechtlich problematisch wäre. Finanzschwächere Kommunen werden damit zunächst innerhalb der Gruppe der Empfänger von Schlüsselzuweisungen absolut bessergestellt als finanziell stärkere und können bei einer besonders hoch liegenden Quote sogar abundante Kommunen „einholen“.

Tabelle 49: Ausgleichsquoten der Flächenländer 2016

Land	Ausgleichsquote zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft		
	kreisangehörige Gemeinden	kreisfreie Städte	Landkreise
BW	variabel; Quotient aus Schlüsselmasse u. Gesamtdifferenz ≈ 70		variabel; Quotient aus Schlüsselmasse u. Gesamtdifferenz ≈ 70
BY	55		50
BB	75	75 ^a	90
HE	65	65	65
MV	60	60	60
NI	75		
NW	90		100 ^b
RP	50		
SL	90		80
SN	75	75	75
ST	70	70	90
SH	Gemeindeaufgaben: 70 v.H.		Kreisaufgaben: 85 v.H.
TH	80		

a) Die Ausgleichsquote bezieht sich auf die SZW für Gemeindeaufgaben

b) Die Ausgleichsquote gilt auch für die Landschaftsverbände

Quelle: Eigene Darstellung, Finanzausgleichsgesetze und Haushaltsgesetze der Länder, Stand 2016.

Insgesamt zeigt sich mit Blick auf die aktuellen Finanzausgleichsgesetze der Länder eine ebenso große Vielfalt wie bei den anderen Parametern des Finanzausgleichs (vgl. Tabelle 49). Die Ausgleichsquoten variieren insgesamt zwischen 50 % und 100 %, wobei auch Differenzierungen zwischen den kommunalen Säulen bzw. Aufgaben innerhalb eines Landes vorgenommen werden. In vier der 13 Flächenländer sind Ausgleichsquoten von 50 % bzw. 55 % vorzufinden. Die Mehrheit der Länder weist Ausgleichsquoten zwischen 60 % und 80 % auf, wobei auch einzelne Abweichungen nach oben festzustellen sind. Nur in drei Ländern sind Ausgleichsquoten von mehr als 80 % festgelegt (NW, BB und SL).⁹⁸³

Die Frage nach einer angemessenen Ausgleichsquote muss sich mit zwei Teilaspekten beschäftigen: Zum einen wird der Grad des Ausgleichs zwischen Bedarfsmesszahl und Steuerkraftmesszahl statisch bestimmt und damit der rechnerische Lückenschluss bestimmt. Zum anderen hat der Ausgleichsgrad eine dynamische Komponente: Er legt fest, welchen Anteil einer Steuermehreinnahme eine Gemeinde selbst vereinnahmen kann und welcher Teil durch spiegelbildlich sinkende Schlüsselzuweisungen wieder entzogen wird. Bei einem Ausgleichsgrad von 60 % wird eine isolierte Mehreinnahme von 1.000 Euro (Steuerkraftmesszahl)⁹⁸⁴ bei sonst unveränderten Parametern zu 600 Euro durch sinkende Schlüsselzuweisungen kompensiert. Der Saldo aus beiden Größen (400 Euro) erhöht die Umlagegrundlagen, was eine höhere Kreisumlage (durchschnittlich 46,5 %) zur Folge hätte. Im Ergebnis verbleiben 214 Euro bei der Gemeinde. Analog verhält es sich bei einer isolierten Mindereinnahme. Davon müsste die Gemeinde durch die Regelungen der Schlüsselzuweisungen effektiv nur 214 Euro selbst tragen, während 786 Euro durch Schlüsselzuweisungen und eine geringere Kreisumlage kompensiert werden. Je höher die Ausgleichsquote ist, desto geringer ist der Selbstbehalt der Gemeinde bei isolierten Mehreinnahmen bzw. der selbst zu tragende Anteil bei isolierten Mindereinnahmen. Da eine Abschöpfung von mehr als 100 % rechnerisch nicht möglich ist (die Grenze kann bei nur bei einem Ausgleichsgrad von 100% oder einem Kreisumlagesatz von 100 % erreicht aber nie überschritten werden), können prinzipiell alle Ausgleichsgrade zwischen 0 % und 100 % normativ festgesetzt werden.

Die fiskalischen Wirkungen einer geringeren oder höheren Ausgleichsquote zeigt Abbildung 158. Eine höhere Ausgleichsquote erbringt in den meisten Abschnitten der Verteilung nur geringfügige Änderungen, wobei in den unteren Bereichen der Ursprungsverteilung tendenziell zusätzliche Verluste anfallen, während im mittleren und oberen Bereich Zugewinne gegenüber der Basisvariante (60 %) zu erwarten sind.⁹⁸⁵ Dies hängt mit dem thematisierten Lückenschluss zwischen Steuerkraft und Bedarfsmesszahl zusammen. Gemeinden mit zentralörtlichen Funktionen sind oft steuerstärker (daher Platzierung in den oberen Quantilen), trotz der Steuerkraft verbleibt aber eine relativ große Lücke zur Bedarfsmesszahl. Bei einer höheren Ausgleichsquote wird diese Lücke stärker als bisher geschlossen. Daraus erklärt sich der zunächst wenig plausible Effekt, dass ausgerechnet die steuerschwächeren Gemeinden nicht von einer höheren Ausgleichsquote profitieren.

Angesichts der Anreizwirkungen und der fiskalischen Effekte erscheint es angemessen, für sämtliche vorgenommene Berechnungen von einer unveränderten Ausgleichsquote von 60 % auszugehen.

Sollen die negativen Wirkungen der Reformvorschläge vor allem für die steuerschwachen Gemeinden abgefedert werden, muss ein anderes Instrument genutzt werden, wie die Mindestausstattung (Abschnitt 3.6.4).

⁹⁸³ Eine Besonderheit stellt die Ausgleichsquote in Baden-Württemberg dar. Diese wird nicht explizit im Gesetz angegeben, sondern ergibt sich durch Festlegung des Finanz- und Wirtschaftsministeriums sowie des Innenministeriums. Die Ausschüttungsquote lag in den vergangenen Jahren bei rund 70 %.

⁹⁸⁴ Diese Mehreinnahme ist nicht durch eine Erhöhung des Hebesatzes induziert. Solche Mehreinnahmen verbleiben bei konstanten Nivellierungshebesätzen vollständig bei der Gemeinde. Die Mehreinnahme ist dabei so klein, dass sie keinen Einfluss auf den Grundbetrag hat.

⁹⁸⁵ Im 10 %- und 30 %-Bereich unterscheiden sich die Ergebnisse nur marginal, was an der dortigen spezifischen Zusammensetzung aus niedriger originärer Finanzkraft und fehlenden Bedarfselementen liegt.

Abbildung 158: Ausgleichswirkung des Schlüsselzuweisungssystems - Effekt der Ausgleichsquote



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnung.

3.6.3 FAG-UMLAGE

Neben den vertikalen Zahlungen zwischen Land und den Kommunen innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs, treten mit der Festlegung einer Finanzausgleichsumlage in der Mehrzahl der Länder auch horizontale Zahlungsströme zwischen den Kommunen auf. Grundsätzlich wird eine Finanzausgleichsumlage von abundanten Kommunen, also Kommunen, deren Steuerkraftmesszahl größer ist als ihre Bedarfsmesszahl, erhoben. Neben der Angleichung der Finanzkraft durch die Schlüsselzuweisungen für die ausgleichsberechtigten Kommunen wird die Angleichung somit auch für die finanzstärksten Kommunen durch die partielle Abschöpfung ihrer Steuerkraft realisiert. Da die Umlage, außer in Thüringen, zumindest zum Teil in die jeweilige FAG-Masse einfließt, leisten die abundanten Kommunen auf diese Weise einen Beitrag zur Finanzierung des kommunalen Finanzausgleichs und einen „doppelten Beitrag“ zur Angleichung der Finanzkraftrelationen. Der Umlagesatz wird in der Regel auf den Differenzbetrag zwischen Finanzkraft- und Finanzbedarfsmesszahl erhoben. Da er sich auf diese relativen Größen bezieht und nur der „überschießende“ Teil der Finanzkraft zur Abschöpfung herangezogen wird, ergibt sich keine Änderung der Finanzkraftreihenfolge zwischen abundanten und ausgleichsberechtigten Kommunen – wohl aber eine stärkere Angleichung ihrer Finanzkraftpositionen. In der praktischen Umsetzung hat sich zudem die Einrichtung eines „Nullbereichs“ etabliert. Damit wird die Finanzkraft nicht ab dem ersten überschießenden Euro zur Umlage herangezogen, sondern erst bei einer deutlich stärkeren Überschreitung.

Momentan gibt es in neun von dreizehn Flächenländern eine FAG-Umlage (vgl. Tabelle 50). Nur in Bayern, Nordrhein-Westfalen (zeitweilig erhoben), dem Saarland und Sachsen-Anhalt wird derzeit keine FAG-Umlage erhoben. Im Saarland ist zwar laut § 17 K FAG die Erhebung einer FAG-Umlage festgeschrieben. Die Bezeichnung ist jedoch irreführend, da es sich faktisch um eine Krankenhausumlage handelt, durch die die Kommunen an der Deckung der Fördermittel für Krankenhäuser beteiligt werden. Eine ähnliche Krankenhausumlage existiert ebenso in Bayern und Hessen.

In Baden-Württemberg ist die FAG-Umlage unabhängig vom Vorliegen der Abundanz von allen Gemeinden und Landkreisen zu zahlen. Sie ist als Vorabausgleich ausgestaltet und eine Antwort auf die Steuerkraftunterschiede bei einem insgesamt sehr hohen kommunalen Steuereinnahmenniveau. Abundante Kommunen haben eine zusätzliche Umlage zu zahlen.⁹⁸⁶ In Rheinland-Pfalz ist für die Berechnung der FAG-Umlage ausschließlich die Finanzkraft ohne Bezug zum Finanzbedarf maßgeblich. Hierzu werden Kommunen herangezogen, die mindestens 100 % über dem Landesdurchschnitt liegen – allerdings ohne Berücksichtigung unterschiedlicher Gemeindegrößen.

In Mecklenburg-Vorpommern ergibt sich die Zahl der abundanten Gemeinden wie in allen anderen Ländern als Residualgröße des übrigen Systems der Schlüsselzuweisungen. Die Festlegung der Steuerkraft- und Finanzbedarfsparameter sowie des Ausgleichsgrads hat Einfluss auf die Anzahl sowie den Umfang der aufgebrachten FAG-Umlage.

Die Struktur der FAG-Umlage in Mecklenburg-Vorpommern ist nicht zu beanstanden. Durch den Neutralbereich bis zu 115 % der Bedarfsmesszahl (§ 8 Abs. 1 FAG M-V) wird gesichert, dass nicht „knapp abundante“ Gemeinden gleich behandelt werden wie die steuerstärksten Einheiten. Der Abschöpfungssatz liegt mit 30 % (§ 8 Abs. 2 S. 1 FAG M-V) in einem moderaten Bereich. Die Abschöpfung in Kombination mit der Kreisumlage ist deutlich geringer als im Bereich der Schlüsselzuweisungen, so dass die Mittel zu größeren Teilen bei der abundanten Gemeinde verbleiben.

⁹⁸⁶ 0,06 v. H. je Prozentpunkt, um den die Steuerkraftsumme 60 v. H. der Bedarfsmesszahl übersteigt. Der Umlagesatz ist jedoch auf maximal 32 v. H. gedeckelt. Der Umfang der FAG-Umlage ist im Vergleich zu den anderen Ländern immens. Sie umfasst weit über 3 Mrd. Euro, wovon rund 11 % dem Land als allgemeine Deckungsmittel verbleiben.

Tabelle 50: Finanzausgleichsumlagen der Flächenländer 2016

Land	rechtl. Grundlage	zahlungspflichtige Körperschaft	Umlagegrundsatz	Verwendung der Umlage
Länder mit FAG-Umlage				
BW	§ 1a i. V. m. § 1 Abs. 1 Satz 2 FAG-BW	alle Gemeinden und Landkreise	22,10 v. H. der Bemessungsgrundlagen (für Gemeinden = Steuerkraftsumme, für Landkreise und Stadtkreise = Teilbetrag der Steuerkraftsumme); Gemeinden zahlen zusätzlich 0,06 v. H. je 1 v. H. um das die Steuerkraft > 60 v. H. der Bedarfskraft (max. aber 32 v. H.)	88,51 v. H. der FAG-Umlage fließen der FAG-Masse zu
BB	§ 17a Bbg-FAG	kreisangehörige Gemeinden	wenn Steuerkraftmesszahl > 115 v. H. der Bedarfsmesszahl, dann 25 v. H. der Differenz	Betrag in Höhe des Kreisumlagegesetzes des Vorjahres fließt betr. Landkreis im Folgejahr zu; Rest fließt in FAG-Masse des Folgejahres
HE	§ 40c HessFAG	kreisangehörige Gemeinden	Umlagesoll = 15,2333 vom Hundert der maßgeblichen Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer; Umlagegrundlagen sind die Steuerkraftmesszahl und die Gemeindeschlüsselzuweisungen; Umlagesatz ist so festzulegen, dass sich das Umlagesoll ergibt	Zuführung zur FAG-Masse
MV	§ 8 FAG-MV	kreisangehörige Gemeinden	wenn Steuerkraftmesszahl > 115 v. H. der Ausgangsmesszahl, dann 30 v. H. der Differenz	Teilbetrag fließt in Höhe des landesdurchschnittlichen Kreisumlagegesetzes des Vorjahres dem betr. Landkreis zu; Rest fließt in FAG-Masse des Folgejahres
NI	§ 16 i. V. m. § 3 NFAG	Gemeinden	wenn Steuerkraftmesszahl > Bedarfsmesszahl, dann 20 v. H. der Differenz	Zuführung zur Schlüsselmasse für Gemeindeaufgaben
RP	§ 3 Abs. 1 i. V. m. § 23 LFAG	Ortsgemeinden, verbandsfreie Gemeinden, große kreisangehörige Städten und kreisfreie Städte	Zahlung wenn Steuerkraftmesszahl > Landesdurchschnitt; bis zu 100 v. H. > Landesdurchschnitt = 10 v. H. über 100 v. H. bis zu 200 v. H. > Landesdurchschnitt = 12 v. H. über 200 v. H. bis zu 300 v. H. > Landesdurchschnitt = 14 v. H. über 300 v. H. bis zu 400 v. H. > Landesdurchschnitt = 16 v. H. über 400 v. H. > Landesdurchschnitt = 18 v. H.	Zuführung zur FAG-Masse
SN	§ 25a SächsFAG	kreisangehörige Gemeinden	wenn Steuerkraftmesszahl > Bedarfsmesszahl, dann 30 v. H. der Differenz im ersten Jahr, 40 v. H. der Differenz im zweiten Jahr und 50 v. H. der Differenz ab dem dritten Jahr	landesdurchschnittlichen Kreisumlagegesetzes fließt dem betr. Landkreis zu; Rest fließt Schlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden zu
SH	§ 29 FAG SH	Gemeinden	wenn Steuerkraftmesszahl > Ausgangsmesszahl, dann bei Überschreiten von <20 % = 30 % des übersteigenden Betrages bei Überschreiten von >20 % = 50 % des übersteigenden Betrages (nur Teil >120%).	50 v. H. fließt betr. Landkreis zu, 50 v. H. fließt in Schlüsselmasse der Gemeinden
TH	§ 29 ThürFAG	kreisangehörige Gemeinden	wenn Steuerkraftmesszahl 15% > Bedarfsmesszahl, dann 30 v. H. der Differenz	Aufteilung in Höhe des jeweiligen Kreis- und Schulumlagegesetzes an den betr. Landkreis; Rest fließt Landesausgleichsstock zu
Länder ohne FAG-Umlage				
BY	-	-	-	-
NW	-	-	-	-
SL	-	-	-	-
ST	-	-	-	-

Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Finanzausgleichsgesetze der Länder.

Derzeit sind 42 Gemeinden abundant. Von diesen liegen 29 oberhalb der 115 %-Grenze und generieren ein Aufkommen der FAG-Umlage in Höhe von rund 6,5 Mio. Euro. Davon fließen 3,0 Mio. Euro an die jeweiligen Landkreise, 3,5 Mio. Euro werden als Netto-Umlage auf das folgende Finanzausgleichsjahr verschoben (§ 8 Abs. 2 FAG M-V). Es handelt sich demnach um einen reinen Spitzenausgleich und nicht um eine Verkürzung der Landesleistungen. Bei der Umstellung auf das Ebenenmodell erhöht sich die Zahl der umlagepflichtigen abundanten Gemeinden auf 32. Das Volumen steigt leicht auf 8,0 Mio. Euro. Der Charakter des Spitzenausgleichs bleibt damit erhalten. Bei der Umsetzung umfangreicher Reformschritte, wie in dem hier zugrunde gelegten Gesamtmodell (b) erhöht sich die Zahl der abundanten Städte und Gemeinden geringfügig weiter auf 51, von denen 34 umlagepflichtig sind. Das Volumen der Umlage geht allerdings leicht auf 7,5 Mio. Euro zurück. Es handelt sich weiterhin um einen reinen Spitzenausgleich. Dies wird daran erkennbar, dass die Umlage weiterhin fast ausschließlich von

Gemeinden mit einer originären Steuerkraft von über 125 % des Durchschnitts erbracht wird. Die durchschnittliche Steuerkraftmesszahl einer abundanten Kommune liegt im Gesamtmodell (b) bei 246 % des Durchschnitts. Andererseits bezieht sich die Umlage auf ein deutlich umfangreicheres Volumen an Schlüsselmasse, die auf rund 566 Mio. Euro aufgestockt wurde. Damit entspricht die FAG-Umlage rund 1,3 % der Schlüsselmasse. Bisher waren es rund 2,5 %.

Angesichts der Ausgestaltung und der effektiven Wirkungen erscheint es angemessen, für die weiteren Modellrechnungen die FAG-Umlage unverändert bei 30 % der Finanzkraft zu belassen, die 115 % der individuellen Bedarfsmesszahl überschreitet.

Durch die praktisch unveränderte FAG-Umlage ist auch eine separate Neuverteilung dieser Mittel nicht angezeigt. Die im Gesamtmodell (b) errechneten 7,5 Mio. Euro gehen ohnehin in Höhe von 3,5 Mio. Euro an die jeweiligen Landkreise, lediglich 4,0 Mio. Euro werden als Netto-Umlage auf das Folgejahr verschoben. Angesichts dieser Größenordnung erscheint die Einführung eines separaten Verteilungsmechanismus für die Umlagemittel mit Blick auf die zusätzliche Verkomplizierung des Verfahrens nicht erforderlich.

Sollen die Mittel stärker an ihre eigentliche Quelle gebunden werden - eine deutlich überdurchschnittliche gemeindliche Steuerkraft - so sollte § 8 Abs. 2 S. 3 FAG M-V dahingehend präzisiert werden, die Mittel zukünftig zielgerichtet in die Teilschlüsselmasse für Gemeindeaufgaben zu überführen. Nach dem derzeit gültigen System profitieren die Landkreise sonst in einem zu hohen Umfang von abundanten Gemeinden.

3.6.4 MINDESTAUSSTATTUNG

3.6.4.1 SYSTEMATIK UND WIRKUNGEN

Neben der Veränderung der Ausgleichsquote sind auch andere Verfahrenswege denkbar, um die distributiven Effekte zu steuern. Insbesondere den finanziell schwächsten Kommunen wird in diesem Zusammenhang eine besondere Aufmerksamkeit zuteil. Diese sind deutlich stärker von den Zuweisungen des Finanzausgleichs abhängig als Kommunen mit einem höheren eigenen Finanzierungspotential. Um die finanzschwächsten Kommunen zu unterstützen, ohne dabei die weiter reichenden Wirkungen einer erhöhten Ausgleichsquote hinnehmen zu müssen, ist u. a. denkbar, Mechanismen in das Finanzausgleichssystem zu implementieren, die eine Untergrenze der Ausstattung mit Schlüsselzuweisungen definieren.

Die Bewertung, ob die distributive Wirkung als ausreichend anerkannt wird, ist dabei normativ. Es existiert kein (finanz-)wissenschaftlicher Maßstab für ein gutes oder hinreichend angemessenes Verteilungsergebnis. Die Komponenten, die bei der erforderlichen (politischen) Bewertung eine Rolle spielen, sind die Ausgangsposition der Gemeinden (originäre Finanzkraft/Steuerkraft vor Schlüsselzuweisungen) und das Verteilungsergebnis, welches durch die Schlüsselzuweisungen erreicht wird (Finanzkraft nach Schlüsselzuweisungen). Nicht zu verwechseln sind diese Formen der Mindestausstattung innerhalb des Schlüsselzuweisungssystems von den sog. bedarfsorientierten Verfahren, die in Sachsen-Anhalt und Thüringen zur Anwendung kommen und die eine Mindestausstattung im Zusammenhang mit der vertikalen Ausstattung für die Gesamtheit der Kommunen abgrenzen.⁹⁸⁷ Die hier diskutierten Formen der Mindestausstattung beziehen sich auf eine einzelgemeindliche Betrachtung.

Um die distributiven Wirkungen des Schlüsselzuweisungssystems zusätzlich zu verstärken, sind zwei grundsätzliche Modi möglich, die in insgesamt drei verschiedene Umsetzungsverfahren münden können (vgl. Abbildung 159). Zum einen kann die Mindestausstattung unabhängig von der Finanzkraft realisiert werden. Die Umsetzung erfolgt mittels fester Schlüsselzuweisungen pro Einwohner bzw. mit einer Verteilung der Schlüsselzuweisungen nach Einwohnerzahl.⁹⁸⁸ Dieser Modus kann als **absolute**

987 Zu den beiden Finanzausgleichssystemen siehe Abschnitt 2.6.

988 Beide Varianten sind technisch identisch und führen zum gleichen rechnerischen Ergebnis.

Mindestausstattung aufgefasst werden, da er unabhängig von den finanziellen Verhältnissen der übrigen Kommunen und ohne Rücksicht auf die bestehenden Finanzkraftdifferenzen umgesetzt wird. Auch abundante Kommunen würden in einem solchen Verfahren begünstigt. Die resultierenden Mindestschlüsselzuweisungen können zusätzlich zu den „normalen“ Schlüsselzuweisungen ausgereicht werden oder aber als Mindestgrenze die „normalen“ Schlüsselzuweisungen nach unten begrenzen. Diese Form der absoluten Mindestausstattung ist im bisherigen FAG M-V für die Verteilung der Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben der kreisfreien Städte angewendet worden (§ 12 Abs. 2 S. 2 FAG M-V). Die fehlende Einbeziehung der Steuerkraft ist jedoch kritisch zu sehen. Die bisherigen Ausführungen des Gutachtens zur horizontalen Verteilung favorisieren klar eine steuerkraftinduzierte Verteilung, die sich z. B. auch in der Auflösung der Vorwegabzüge zu Gunsten der Schlüsselmasse ausdrückt. Insofern wird die Wiedereinrichtung einer absoluten Mindestausstattung abgelehnt.

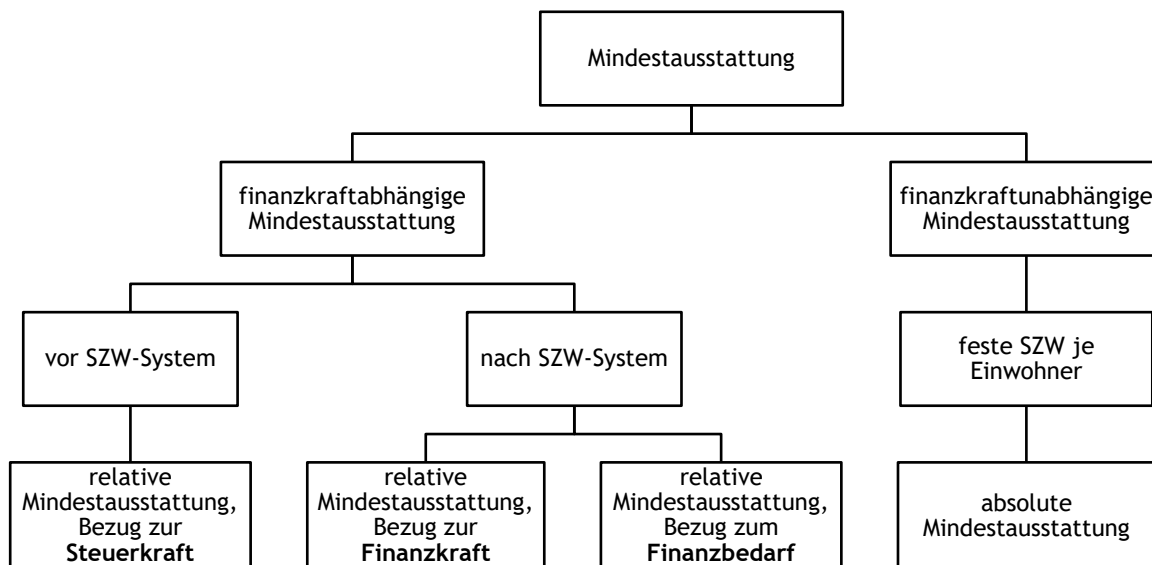
Der zweite Modus besteht in einer Erweiterung des Finanzbedarf-Finanzkraft-Ausgleichs um eine zusätzliche Stufe. Diese kann vorgelagert oder nachgelagert greifen. Ein vorgelagertes System stockt die **Steuerkraft** - gemessen in der Steuerkraftmesszahl - auf ein Mindestniveau auf, **bevor** der Abgleich mit dem Finanzbedarf erfolgt. Damit werden die steuerschwächsten Kommunen zielgerichtet näher an den Landesdurchschnitt herangeführt. Der weitere Ausgleich mit Schlüsselzuweisungen wird in der Folge etwas entlastet, da die auszugleichenden Differenzen geringer sind. Ein **nachgelagertes** System hat zunächst das durch die Schlüsselzuweisungen erreichte Ergebnis für die Nivellierung als Ausgangspunkt - also die **Finanzkraftmesszahl einschließlich Schlüsselzuweisungen**. Somit können die Steuerkraft- und Bedarfsindikatoren des Systems zunächst ihre Wirkung entfalten und nur dann zusätzlich eingegriffen werden, wenn das Verteilungsergebnis nicht den Vorstellungen des Landes über eine angemessene Ausstattung der Kommunen im Verhältnis zueinander entspricht. Für diejenigen Kommunen mit den größten verbliebenen Rückständen wird dann ein zusätzlicher Ausgleich installiert. Beide Verfahren können als **relative Mindestausstattungen** aufgefasst werden, da sie die jeweilige Steuer-/Finanzkraft der Kommune und damit deren Einordnung in der Gesamtheit der Kommunen berücksichtigen. Der Ausgleich muss sich technisch immer an einer Vergleichsgröße und damit **relativ** orientieren. Es ergibt sich kein Anspruch auf eine konkrete in Euro (oder Euro je Einwohner) festgelegte Finanzausstattung. Steuerstarke und abundante Kommunen werden von dieser Form der Mindestausstattung systematisch weitestgehend ausgeschlossen.⁹⁸⁹

Von diesen beiden Varianten (vorgelagert oder nachgelagert) ist die nachgelagerte Form deutlich zu bevorzugen. So können die mittels Regressionsanalyse bestimmten Bedarfsgewichte systematisch adäquat greifen und die intendierte Wirkung entfalten. Würde vorgelagert ausgeglichen, so werden die originären Steuerkraftunterschiede verzerrt und das Schlüsselzuweisungssystem kann nur unvollständig wirken. Die dort festgelegten Parameter verfehlen dann zum Teil ihre intendierten Effekte. Außerdem steht für die Schlüsselzuweisungen nur noch ein um den Umfang des Vorwegausgleichs reduziertes Gesamtvolumen zur Verfügung.

Eine weitere Alternative besteht in einer stärkeren Angleichung der individuellen Bedarfsmesszahl. Damit würde selektiv eine höhere Ausgleichsquote der Schlüsselzuweisungen für steuerschwächere Kommunen festgelegt. Eine solche Herangehensweise durchbricht jedoch die Logik des Instruments der Schlüsselzuweisungen. Die Finanzkraftreihenfolge bleibt nicht mehr erhalten, wenn eine Sprungstelle der Ausgleichsquoten geschaffen wird. Ein uneinheitlicher Ausgleichsgrad schwächt zudem stark die Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Systems.

⁹⁸⁹ Die Ausnahme könnte darin bestehen, dass eine Kommune zwar relativ finanzschwach ist, jedoch durch eine sehr geringe Bedarfsmesszahl auch Abundanz aufweist. In der Praxis sollten solche Fälle jedoch kaum anzutreffen sein. In Mecklenburg-Vorpommern kommen sie in keiner der diskutierten Modellvarianten vor.

Abbildung 159: Systematische Varianten für eine Mindestausstattung mit Schlüsselzuweisungen



Quelle: Eigene Darstellung.

Für die relative Mindestausstattung sind drei Entscheidungen zu treffen:

- Erstens muss die **Bezugsgröße** gewählt werden, die mit der Mindestausstattung angesprochen sein soll.
- Zweitens ist das **Zielniveau** dieser gewählten Größe zu wählen, die keine Kommune unterschreiten soll.
- Drittens ist der **Ausgleichsgrad** zu wählen, der festlegt, wie stark die sich ergebende Lücke aus der Zielgröße und dem tatsächlich zu beobachtenden Wert ausgeglichen werden soll.

Die relevante Bezugsgröße wurde bereits angesprochen - die Steuerkraftmesszahl bzw. die Finanzkraftmesszahl. Diese ergibt sich als logische Konsequenz der Entscheidung, ob die Angleichung vor oder nach dem Wirken der Schlüsselzuweisungen vollzogen werden soll.

Die Festlegung über das jeweilige Zielniveau ist eine politisch zu entscheidende Größe. Es lässt sich aus finanzwissenschaftlicher Sicht keine „richtige“ Größe bestimmen. Vielmehr sind die Verteilungsergebnisse des Schlüsselzuweisungssystems sowie die strukturellen Unterschiede im Land zu würdigen und die Vereinbarkeit mit den Entwicklungszielen des Landes zu prüfen. Auch die letztlich erforderlichen Finanzierungsvolumina spielen eine Rolle. Die relative Mindestausstattung soll das Schlüsselzuweisungssystem am „unteren Ende“ unterstützen, es aber nicht ersetzen oder als vollwertige zweite Säule stützen. Das Ziel könnte z. B. darin bestehen, dass keine Kommune nach der Wirkung des Schlüsselzuweisungssystems weniger als 75 % der durchschnittlichen Finanzkraft aller Kommunen besitzen sollte. Das dahinterliegende Prinzip bezieht sich auf eine Angleichung der Ausstattung mit Finanzmitteln unabhängig vom konkreten Bedarf. Während sich die Referenzgröße *Steuerkraft* logischerweise auf den Landesdurchschnitt beziehen sollte (bzw. eine Teilgröße), kann die Referenzgröße *Finanzkraft* (inkl. Schlüsselzuweisungen) sowohl auf den Landesdurchschnitt als auch individuell interpretiert werden. Es könnte beispielsweise festgelegt werden, dass keine Kommune weniger als 80 % ihrer individuellen Bedarfsmesszahl erreichen soll.

Für die Variante der Orientierung an der Steuerkraft sind keine Besonderheiten zu beachten. Die Variante mit der Zielgröße „Finanzkraft nach Schlüsselzuweisungen“ ist jedoch mit einer Eigenheit behaftet: der bereits skizzierte mechanistische Zusammenhang bei der Bedarfsberechnung (der

Grundbetrag tariert die Summe der individuellen Bedarfe so aus, dass die Schlüsselmasse aufgebraucht wird). Per Definition wird bei einem Ausgleichsgrad von 60 % bei jeder Kommune bereits 60 % des Finanzbedarfs durch Schlüsselzuweisungen gedeckt, auch wenn sie keine Steuereinnahmen hat.⁹⁹⁰ Insofern ist per se nur der Bereich oberhalb von 60 % für die weitere Mindestausstattung relevant. Der Grad der Mindestausstattung muss also größer sein als die Ausgleichsquote der Schlüsselzuweisungen.

Eine vollständige Aufstockung auf das Zielniveau würde bedeuten, alle Kommunen unterhalb des definierten relativen Mindestniveaus gleich zu stellen. Da die Unterschiede in der Steuer- und Finanzkraft und die daraus resultierende Finanzkraftreihenfolge aber durchaus (unter Anreizgesichtspunkten) in begrenztem Maße erhaltenswürdig sind, ist eine vollständige Aufstockung grundsätzlich kritisch zu sehen. Daher sollte jeweils ein Ausgleichsfaktor (größer als 0 % und kleiner als 100 %) bestimmt werden, der angibt, zu welchem Anteil die Lücke zwischen der tatsächlichen Zielerreichung (Steuerkraft oder Finanzkraft pro Kopf) und dem angestrebten Zielniveau zu schließen ist.⁹⁹¹

Ein nachgelagertes Verfahren mit Bezug auf die Finanzkraftmesszahl nach Schlüsselzuweisungen ist die beste der hier skizzierten Alternativen. Es führt als einziges Verfahren sicher zum eigentlichen Ziel: eine stärkere Angleichung der tatsächlichen finanziellen Ausstattung der Kommunen am „unteren Ende“ der erreichten Gesamtverteilung.

Die Anreizkompatibilität dieses Verfahrens zum Gesamtsystem der Schlüsselzuweisungen ist gegeben, da die Steuerkraft der Kommunen normiert eingeht, d. h. unter Abstraktion von den jeweiligen Realsteuerhebesätzen und unter Hinzuziehung der landesdurchschnittlichen Nivellierungshebesätze. Es findet durch die relative Mindestausstattung also kein Ersatz für unzureichend ausgeschöpfte Steuerquellen statt.

3.6.4.2 MINDESTAUSSTATTUNG IN DER PRAXIS

In der praktischen Ausgestaltung des Kommunalen Finanzausgleichs in den 13 Flächenländern finden sich alle drei der skizzierten Grundtypen (vgl. Tabelle 51). In fünf Ländern werden finanzkraftunabhängige absolute Mindestausstattungen definiert, in aller Regel durch die Verteilung nach Einwohnern (BW, MV (Status quo), RP, SH). Hessen unterhielt bis 2015 ein System von Mindestzuweisungen je Einwohner als Untergrenze nur für abundante Kommunen und solche, die ansonsten nur geringere Schlüsselzuweisungen erhalten würden. Alle anderen genannten Länder reichen einen Teil der Schlüsselmasse nach festen Beträgen je Einwohner aus.

In Rheinland-Pfalz, Hessen, dem Saarland und Sachsen-Anhalt sind so genannte Schlüsselzuweisungen A vorgesehen, welche die Steuerkraft bereits vorab auf ein Mindestniveau anheben. Rheinland-Pfalz und das Saarland haben eine geringere Zielgröße von 70 % bzw. 75 % des Landesdurchschnitts, gleichen die Differenz aber zu 100 % aus. Alle Kommunen unterhalb dieser Grenze verfügen nach den SZW A über die gleiche Pro-Kopf-Steuerkraftmesszahl. Sachsen-Anhalt hat einen etwas anderen Ansatz gewählt: Hier wird ein höheres Zielniveau von 80 % des Landesdurchschnitts definiert, der Ausgleich erfolgt jedoch nur zu 80 %. In Hessen wird das Niveau bestimmt, indem das Gemeindeindividuelle Verhältnis von Steuerkraft- und Bedarfsmesszahl mit 65 % des Landesdurchschnitts verglichen und die Differenz zu 65 % ausgeglichen wird.

990 Von der Berücksichtigung von negativen Steuerkraftmesszahlen, wie sie durch Steuerrückzahlungen entstehen können, wird an dieser Stelle abgesehen.

991 So könnte eine Lücke fast vollständig geschlossen werden (bspw. 99,9%). Damit wäre auch sehr nach starker Annäherung an ein Mindestniveau die Finanzkraftreihenfolge eingehalten.

In Bayern erfolgt ebenfalls eine an der Steuerkraft orientierte zusätzliche Aufstockung, allerdings *parallel* zur Verteilung der „normalen“ Schlüsselzuweisungen. Zudem wird die Zielgröße Steuerkraftmesszahl zwar am Landesdurchschnitt bemessen, jedoch mit dem individuellen Hauptansatzfaktor multipliziert. Mit der Gemeindegröße wächst demnach - parallel zur Einwohnerveredelung - die Zielmarke für die Mindestausstattung. Der Ausgleich erfolgt lediglich zu 15 %.⁹⁹²

Tabelle 51: Mindestausstattungen in der Praxis der Finanzausgleichsgesetze 2016

Land	Mindestausstattung						
	kaG	kfS	LK	Zielgröße	vor	nach	Ausgleichsquote
BW	X			60 v.H. der individuellen Bedarfsmesszahl		X	100%
		X		finanzkraftunabhängige Schlüsselzuweisungen f. Stadtkreise		X	
BY	X			75 v. H. der landesdurchschnittlichen Steuerkraft, multipliziert mit dem Hauptansatzfaktor der Gemeinde	X		15%
BB		X		finanzkraftunabhängige SZW für kfS (Kreisaufgaben)			
HE	X	X	X	65 v.H. des landesdurchschnittl. Verhältnisses STKMZ/BMZ	X		100%
	X	X	X	Mindest-SZW für abundante Kommunen			
MV		X		finanzkraftunabhängige SZW für kfS und LK mit großen kreisang. Städten			
NI	X	X	X	80 v.H. der individuellen Bedarfsmesszahl		X	100%
NW							
RP	X	X		75 v.H. der landesdurchschn. Steuerkraft, 2014: 83%, 2015: 77%	X		100%
	X	X	X	finanzkraftunabhängige Schlüsselzuweisungen B			
SL	X			70 v.H. der landesdurchschn. Steuerkraft	X		100%
SN							
ST	X			80 v.H. der landesdurchschn. Steuerkraft	X		80%
SH	X			80 v. H. der individuellen Ausgangsmesszahl als paralleles	X		40%
		X	X	teilweise finanzkraftunabhängige SZW für LK und kfS		X	
TH							

a) Die Ausgleichsquote bezieht sich auf die SZW für Gemeindeaufgaben

b) Die Ausgleichsquote gilt auch für die Landschaftsverbände

Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Finanzausgleichsgesetze der Länder.

In Baden-Württemberg und Niedersachsen erfolgt eine relative Mindestausstattung nachgelagert zu den Schlüsselzuweisungen. Technisch ist die Ausgestaltung ähnlich: Die Schlüsselzuweisungen sind so aufzustocken, dass mindestens 60 %/80 % der individuellen Bedarfsmesszahl der Kommune erreicht

⁹⁹² Zahlenbeispiel: Kommune mit 300 Euro/Einw. und Veredlungsfaktor 110 %, landesdurchschnittliche Steuerkraftmesszahl: 600 Euro/Einw.; 75 % des Landesdurchschnitts entsprechen 450 Euro/Einw. für die ausgewählte Gemeinde gilt $(450 \cdot 110\%) = 495$ Euro/Einw. als Mindestgrenze. Der Abstand zur Mindestgrenze beträgt $(495 - 300) = 195$ Euro/Einw., die Ausgleichszahlung liegt bei $(195 \cdot 15\%) = 29,25$ Euro/Einw.

werden. In Baden-Württemberg ist die Mindestausstattung auf diejenigen Kommunen beschränkt, deren Realsteuerhebesätze mindestens den Nivellierungshebesätzen entsprechen, die also ihr Steuerkraftpotenzial zumindest durchschnittlich ausschöpfen. In beiden Fällen erfolgt der Ausgleich zur Zielgröße zu 100 %. Es findet demnach eine Gleichstellung von finanzschwachen Kommunen statt, die sich in ihrer Finanzkraft unterscheiden, ansonsten aber einen identischen Bedarf aufweisen.

Die Mindestsicherung in Schleswig-Holstein ist besonders erläuterungsbedürftig. Hier findet sich ebenfalls eine Orientierung an der individuellen Bedarfsmesszahl. Die Verteilung der Schlüsselzuweisungen verläuft allerdings in einem parallelen Verfahren. Neben dem Ausgleich zwischen Finanzkraft und 100 % der Bedarfsmesszahl zu 50 % („normale“ Schlüsselzuweisungen) findet ein Ausgleich zwischen Finanzkraft und 80 % der Bedarfsmesszahl zu 40 % statt. Letztlich wird auch hier eine zusätzliche Unterstützung der finanzschwächsten Kommunen realisiert, es handelt sich jedoch um ein sehr intransparentes Verfahren, da weder der Zielwert noch der effektive Ausgleichswert klarwerden.

Allen Mindestsicherungen ist gemeinsam, dass sie keine zusätzlichen Landesmittel erfordern. Sie werden technisch als Vorwegabzug oder als zweiter Rechenschritt zur Bestimmung der Schlüsselzuweisungen (teilweise explizit SZW A/B/C) berechnet. Es handelt sich also um einen verstärkten interkommunalen Ausgleich aus der vorhandenen Finanzausgleichsmasse.

Die bisher in der Praxis genutzten nachgelagerten Mindestausstattungen beziehen sich auf die individuelle Bedarfsmesszahl und stellen einen höheren Ausgleich für eine Teilgruppe her. Wie im Abschnitt zur Ausgleichsquote (3.6.2) gezeigt wurde, bestehen die größten Lücken zwischen vorhandener Steuerkraft und den Bedarfsmesszahlen aber tendenziell bei den Städten mit zentralörtlichen Funktionen, die bereits eine durchschnittliche oder überdurchschnittliche Steuerkraft aufweisen. Daher würde auch ein an der individuellen Bedarfsmesszahl orientierter zusätzlicher Ausgleich nicht unbedingt die steuerschwächeren Einheiten zusätzlich ausstatten. Wird beispielsweise als Ziel definiert, dass jede Gemeinde mindestens 80 % ihrer individuellen Bedarfsmesszahl erreichen soll und eine nach Schlüsselzuweisungen bestehende Differenz voll auf dieses Niveau ausgeglichen wird, wären dafür im Gesamtmodell (b) Mittel in Höhe von 26,6 Mio. Euro umzuverteilen. Die Mittel würden allerdings zu reichlich 50 % an Gemeinden gehen, die bereits eine überdurchschnittliche Steuerkraft aufweisen. Rund die Hälfte der so konstruierten Mindestausstattung gehen an die Mittel- und Oberzentren.

Da die bisherigen Verteilungsergebnisse zeigen, dass die zentralörtlichen Funktionen bereits eine Aufwertung durch eine höhere Ausstattung mit Schlüsselzuweisungen erfahren und die Mindestausstattung eher die Verluste am „unteren“ Ende der Verteilung abfedern soll, erscheint eine andere Herangehensweise sachgerechter: Es muss die Finanzkraft nach allen bisherigen verteilungswirksamen Mittelflüssen (Schlüsselzuweisungen, FAG-Umlage, verbleibende Vorwegabzüge) als Ausgangspunkt dienen. Diese wird am landesweiten Durchschnittswert gemessen und ein Ausgleich für diejenigen Gemeinden hergestellt, die unter einem definierten Mindestniveau tatsächlicher Finanzkraft verbleiben.⁹⁹³ Die Orientierung an der Finanzkraft statt der Ist-Einnahmen sichert, dass – wie im gesamten System der Schlüsselzuweisungen – die individuelle Hebesatzpolitik nicht direkt auf die Zuweisungshöhe einwirkt und sich somit die Zuweisungen aus dem System nicht durch Hebesatzanpassungen direkt steuern lassen.

Eine Bedeutung erlangt in diesem Zusammenhang die Festlegung von Mindestniveau und Ausgleichsgrad. Wird ein Mindestniveau von 80 % definiert und die bestehende Lücke zu 80 % ausgeglichen, so werden dazu Mittel in Höhe von 6,7 Mio. Euro umverteilt (Gesamtmodell (b)). Der Empfängerkreis konzentriert sich vor allem auf die Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern (6,3 Mio. Euro) sowie auf Gemeinden mit einer originären Steuerkraft von weniger als 75 % des Landesdurchschnitts. Der Empfängerkreis liegt bei 286 Gemeinden (Tabelle 52). Dies ist jedoch nicht so zu interpretieren, dass das System der Schlüsselzuweisungen für die Mehrzahl der Gemeinden einen ungerechten Zustand

⁹⁹³ Eine Verbindung beider Systeme – ein stärkerer Ausgleich der individuellen Bedarfsmesszahl nur für explizit finanzschwache Einheiten – bringt einen Wechsel zwischen zwei Maßstäben mit sich, der sich letztlich nicht begründen lässt. Sehr wahrscheinlich resultiert daraus eine verfassungsrechtlich unzulässige und finanzwissenschaftlich widersinnige Umkehrung der Finanzkraftreihenfolge im unteren Bereich der Verteilung.

schaft, der dann nachgelagert wieder aufwändig kompensiert werden muss. Da die Mindestausstattung lediglich 1,2 % der gesamten Schlüsselmasse für Gemeindeaufgaben (565,7 Mio. Euro) in Anspruch nimmt, handelt es sich um ein fiskalisches Instrument mit einer untergeordneten Bedeutung gegenüber dem Hauptsystem der Schlüsselzuweisungen. Die Variante „80 | 80“ führt dazu, dass vor allem die Verluste der unteren 20 % gemindert werden, wohingegen die Zugewinne im oberen Bereich etwas geringer ausfallen (Abbildung 160). Sehr ähnlich ist das Ergebnis in einer Variante „85 | 85“. Hier vergrößert sich sowohl der Empfängerkreis (auf 453) als auch die Ausgleichsintensität, sodass 18,2 Mio. Euro nachgelagert umverteilt werden (3,2 % der Teilschlüsselmasse Gemeindeaufgaben). Die übrigen dargestellten Varianten zeigen, wie sich ausgehend von der Basisvariante „80 | 80“ eine Erhöhung des Ausgleichsgrads auf 90 % der Lücke („80 | 90“) oder eine Erhöhung des Zielwerts bei einer unveränderten Ausgleichsintensität („90 | 80“) fiskalisch auswirken. Den Varianten haben gemeinsam, dass für die steuerschwächeren Gemeinden nach wie vor Einnahmeverluste gegenüber dem bisherigen Status quo (FAG 2016) resultieren. Dies ist sachlich und empirisch durch die stärkere Umverteilung zu Gunsten zentralörtlicher Funktionen und kinder- und jugendbedingter Mehrbedarfe begründet. Die Verluste fallen jedoch insbesondere für die 20 % steuerschwächsten Gemeinden geringer aus. Die Zugewinne für die steuerstärkeren Gemeinden mit begründeten Bedarfen sind entsprechend geringer.

Tabelle 52: Empfängerkreise und Volumina einer relativen Mindestausstattung, Gesamtmodell (b)

Parameter (Zielwert Ausgleichsgrad)		80 80	85 85	80 90	90 80
Volumen Mindestausstattung	Mio. Euro	6,7	18,2	7,5	34,6
	% der Teilschlüsselmasse Gemeindeaufgaben	1,2%	3,2%	1,3%	6,1%
Empfänger		524	562	524	626

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

In der Variante „90 | 80“ zeigt sich aber, dass durch die Parametergestaltung einer Mindestausstattung die Finanzkraft der untersten 20 % auch gegenüber dem Status quo gesteigert werden kann. In diesem Szenario hat die Mindestausstattung mit 6,1 % der Teilschlüsselmasse für Gemeindeaufgaben noch immer den Charakter eines zielgerichteten Instruments, sie etabliert sich aber mehr und mehr zu einem zweiten Standbein der Verteilung, das die eigentlich intendierte Ausgleichsfunktion unterminiert.

Auch wenn Zielgröße und Ausgleichsgrad nicht mit finanzwissenschaftlichen Kriterien analytisch hergeleitet werden können, erscheinen angesichts des Zusammenspiels aus effektiver Wirksamkeit, erforderlichem Mittelvolumen und Erhalt der empirisch abgesicherten Grundfunktion der Schlüsselzuweisungen die Varianten „80 | 80“ sowie „85 | 85“ angemessen.

Abbildung 160: Ausgleichswirkung des Schlüsselzuweisungssystems - Effekt der Mindestausstattung



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

3.7 FAZIT UND ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE ZUM HORIZONTALEN FINANZAUSGLEICH

Zur Neuausgestaltung des horizontalen Kommunalen Finanzausgleichs schlagen die Gutachter vor, das bisherige System der Teilschlüsselmassenbildung von einem 3-Säulen-Modell auf ein 2-Ebenen-Modell umzustellen. Infolgedessen würde die zur Verfügung stehende Gesamtschlüsselmasse auf die Ebene der Gemeindeaufgaben sowie der Kreisaufgaben aufgeteilt werden.

Im Rahmen der Umstellung auf ein Ebenenmodell sollten im Sinne einer aufgabengerechten Verteilung der Schlüsselzuweisungen weitere Änderungen am geltenden Finanzausgleichsgesetz vorgenommen werden, um die besondere Rolle der größeren Kommunaleinheiten auf der Bedarfsseite abzubilden:

- Die differenzierten Nivellierungshebesätze auf der einen Seite für kleine kreisangehörige Gemeinden und auf der anderen Seite für große kreisangehörige sowie kreisfreie Städte sollten vereinheitlicht werden (vgl. Abschnitt 3.3.2).
- Bezüglich der Ermittlung der Umlagegrundlagen erscheint es sinnvoll, die Schlüsselzuweisungen zu endogenisieren: Das bedeutet, dass nicht mehr die Schlüsselzuweisungen der kleinen und großen kreisangehörigen Gemeinden des vergangenen Jahres, sondern des aktuellen Jahres in die Berechnungen eingehen sollten (vgl. Abschnitt 3.3.2).
- Die Steuerkraft der großen kreisangehörigen Städte sollte nun nicht mehr nur zu 86 %, sondern zu 100 % bei der Berechnung von deren Kreisumlage berücksichtigt werden (vgl. Abschnitt 3.3.2).

Die bisherige Verteilung der Schlüsselzuweisungen erfolgt gemäß dem aktuellen Finanzausgleichsgesetz auf der Bedarfsseite bislang ausschließlich nach der Einwohnerzahl. In einem Ebenenmodell, das bereits bei der Dotierung der beiden Teilschlüsselmassen einen engen Aufgabenbezug herstellt, erscheint es allerdings nicht sachgerecht, ausschließlich auf den Einwohner als Bedarfsträger abzustellen. Als Hauptbedarfsträger sollte die Einwohnerzahl nach wie vor fungieren, jedoch gibt es weitere bedarfsbegründende Indikatoren, nach denen eine aufgabengerechte Verteilung der Teilschlüsselmassen erfolgen sollte.

- Für die Ebene der Gemeindeaufgaben schlagen die Gutachter auf Basis ausführlicher empirischer Untersuchungen im Rahmen einer Regressionsanalyse vor, einen Nebenansatz für die Anzahl der Einwohner unter 18 Jahren sowie andererseits für die zentralen Orte (unter Einbeziehung von deren Verflechtungsbereichen) zu schaffen (vgl. Abschnitt 3.4.5). Besonders die Veredelung der zentralörtlichen Funktionen bewirkt dabei eine starke Konzentration der Bedarfe bei den Mittel- und Oberzentren. Deren besonders starke Mehr-Zuschussbeträge gegenüber den Grundzentren und insbesondere den Kommunen ohne zentralörtliche Funktion scheinen diese Bedarfskonzentration allerdings zu rechtfertigen (vgl. Abbildung 129).
- Die Regressionsanalyse für die Ebene der Kreisaufgaben legt nahe, dass der Flächenfaktor aufgelöst werden sollte, da diesem zufolge ein hohes Volumen an Schlüsselmasse von den beiden kreisfreien Städten abgezogen wird, die diese aber gerade aufgrund der hohen Einwohnerdichte (bzw. Dichtbesiedlung) benötigen. Des Weiteren sollten die Soziallasten auf Grundlage der Anzahl von Bedarfsgemeinschaften nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch im Finanzausgleichsgesetz veredelt werden (vgl. Abschnitt 3.4.6). Damit würde der Aufgabenbereich der sozialen Sicherung, der auf der kommunalen Ebene starke Ausgabensteigerungen in den letzten Jahren verursacht hat, im Sinne einer bedarfsgerechten Verteilung der Teilschlüsselmasse ausreichende Berücksichtigung finden.

Insgesamt zeigte sich ohne Eingriffe in die Vorwegabzüge, dass die kleinen kreisangehörigen Gemeinden deutlich an Zuweisungen verlieren, wohingegen die großen kreisangehörigen und insbesondere die kreisfreien Städte von der Umstellung der Teilmassenbildung und der Einführung der Nebenansätze profitieren (vgl. Abbildung 144). Der Nebenansatz für die Zentralen Orte, der zu einer deutlichen Bedarfskonzentration auf den großen und kreisfreien Städten führt, wirkt sich demnach negativ auf die zur Verfügung gestellte Schlüsselmasse für die kleinen Gemeinden aus. Im Zusammenhang mit den

validen Ergebnissen der Regressionsrechnungen zeigt dies, dass bislang keine aufgabengerechte Verteilung der Schlüsselzuweisungen vorgelegen hat. Eine bedarfsgerechtere Verteilung wird im geltenden Finanzausgleichssystem eher über die Vorwegabzüge erbracht. In einem Ebenenmodell mit den entsprechenden Nebenansätzen sollte ein Großteil dieser diskretionären Eingriffe in die Finanzausgleichsmasse verringert bzw. teils vollständig aufgelöst werden, um eine höhere Gesamtschlüsselmasse zu ermöglichen. Somit können die Bedarfsansätze wirken und gleichzeitig durchgängig der Steuerkraftausgleich als leitendes Prinzip gestärkt werden. Damit weist das System eine deutlich verbesserte Zukunftsfähigkeit auf, da divergente Entwicklungen zwischen kommunalen Teilgruppen oder einzelnen Einheiten direkt regelgebunden eingehen. Letztlich resultiert aus den Reformvorschlägen eine deutliche Stärkung des Subsidiaritätsgedankens. Dafür sehen die Gutachter drei verschiedene Umsetzungsvarianten vor:

- **Gesamtmodell (a)** zufolge sollte der Vorwegabzug nach § 16 FAG M-V für Belastungen für Zentrale Orte hinsichtlich ihrer übergemeindlichen Aufgaben (mit Ausnahme der Zuweisungen für Theater und Orchester) aufgelöst werden. Im Ergebnis würde die Gesamtschlüsselmasse um **+137,3 Mio. Euro** ansteigen.
- In **Gesamtmodell (b)** würden die §§ 15-18 FAG M-V (mit Ausnahme der Zuweisungen für Theater und Orchester und der Mittel für die unteren staatlichen Verwaltungsbehörden) eliminiert werden. Die Schlüsselmasse würde um **+382,9 Mio. Euro** ansteigen.
- **Gesamtmodell (c)** sieht zusätzlich zu den Effekten der Varianten (a) und (b) eine Reduktion des Vorwegabzugs nach § 20 FAG M-V um 10 Mio. Euro vor. Die Gesamtschlüsselmasse würde sich insgesamt um **+392,9 Mio. Euro** erhöhen.

Die erhöhte Gesamtschlüsselmasse durch die Auflösung der Vorwegabzüge führt zu einer deutlichen Erhöhung der Kreisumlage. Dies liegt daran, dass die Zuweisungen, die die kleinen und großen Gemeinden zuvor im Rahmen der Vorwegabzüge erhielten, nicht in die Berechnung der Umlagegrundlagen eingingen. Somit erfolgt eine automatische Anpassung der Höhe der Kreisumlage an die gestiegenen Schlüsselzuweisungen. Gleichzeitig birgt dies für alle Landkreise ein teils erhebliches Senkungspotenzial, wodurch die Verluste der kreisangehörigen Städte und Gemeinden gegenüber dem geltenden Finanzausgleichsgesetz erheblich gemindert werden könnten (vgl. z. B. Abbildung 150 und Abbildung 151).

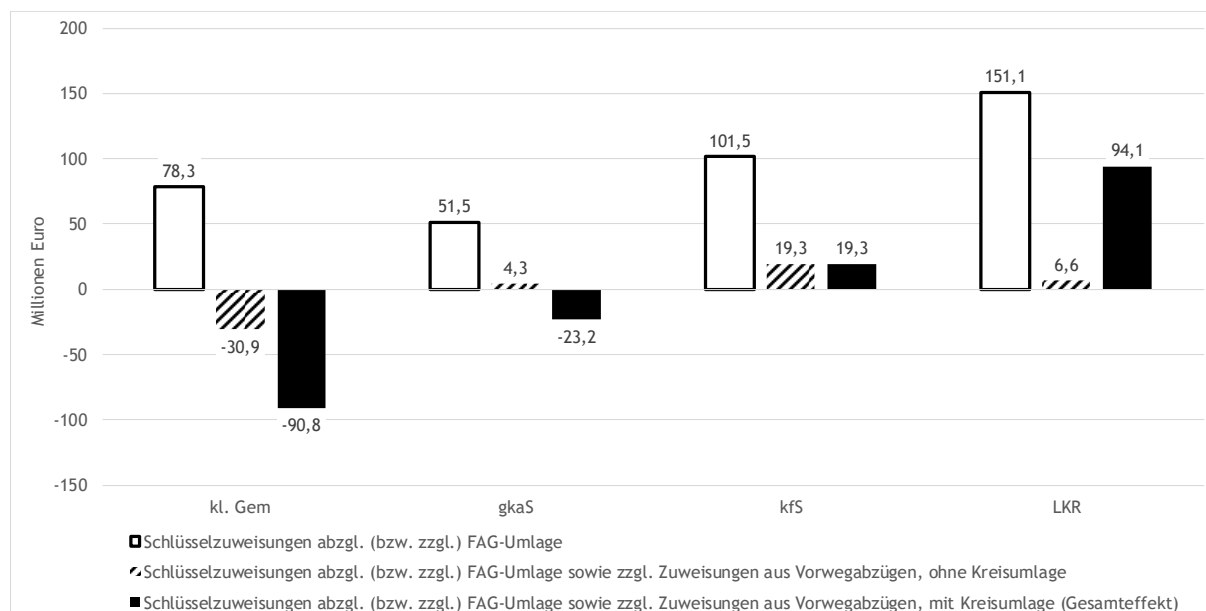
Dadurch verbleiben den kleinen kreisangehörigen Gemeinden allerdings nach wie vor hohe Mindereinnahmen. Hierbei kann das Instrument einer nachgelagerten relativen Mindestausstattung Abhilfe schaffen. Wenn der Variante „80 | 80“ gefolgt wird, ergeben sich im Gesamtmodell die nachfolgenden Effekte auf die kommunalen Teilgruppen (Abbildung 161, detailliert siehe Abbildung 163):

- Die kleinen kreisangehörigen Gemeinden verlieren durch die Neujustierung der Schlüsselzuweisungen und die weitgehende Auflösung der Vorwegabzüge rund -30,9 Mio. Euro (-28 Euro/Einw.).
- Die großen kreisangehörigen Städte gewinnen in der Summe +4,3 Mio. Euro an Zuweisungen (+20 Euro/Einw.).
- Die kreisfreien Städte gewinnen +19,3 Mio. Euro hinzu (+65 Euro/Einw.).
- Die Landkreise gehen mit einem Zugewinn von +6,6 Mio. Euro (+5 Euro/Einw.) aus der Neujustierung der Schlüsselzuweisungen und Vorwegabzüge. Sollten sie ihre Senkungspotenziale nicht nutzen, können sie durch höhere Umlagegrundlagen der kreisangehörigen Gemeinden bei unveränderten Kreisumlagesätzen Mehreinnahmen von insgesamt +94,1 Mio. Euro (+72 Euro/Einw.) generieren. In diesem Fall summiert sich der Effekt für die kleinen kreisangehörigen Gemeinden auf -90,8 Mio. Euro (-84 Euro/Einw.), für die großen kreisangehörigen Städte wandelt sich das Ergebnis in einen Verlust von -23,2 Mio. Euro (-105 Euro/Einw.).

In der Variante der Mindestausstattung „85 | 85“ fallen die Effekte etwas weniger stark zu Lasten der kleineren Gemeinden und weniger stark zu Gunsten der größeren Städte aus (Abbildung 162, detailliert siehe Abbildung 164).

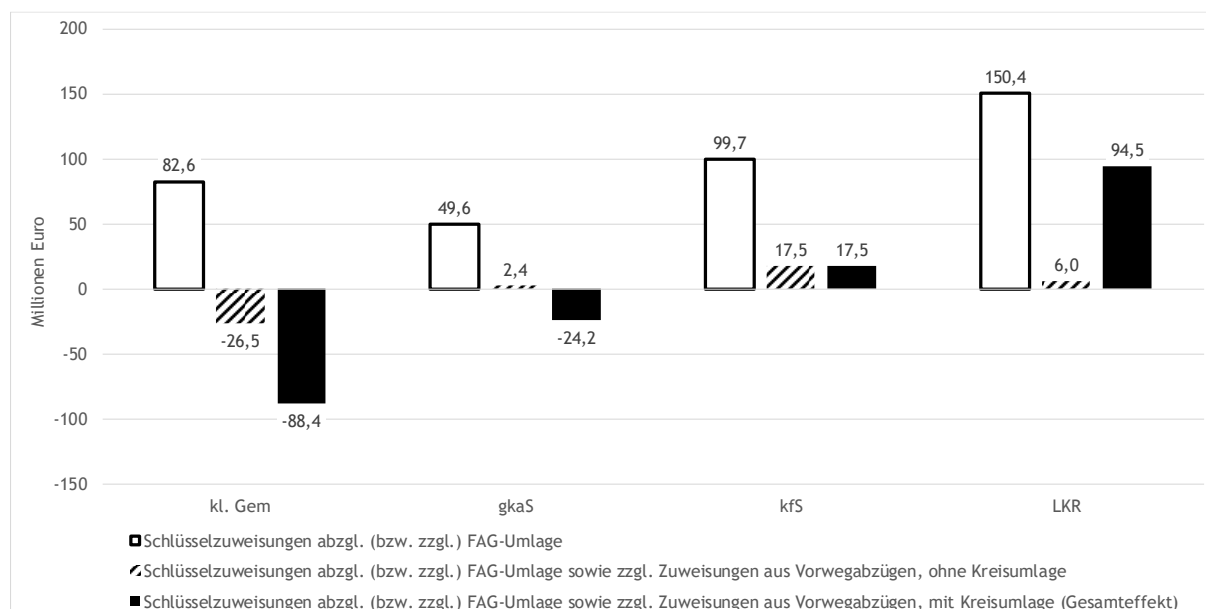
Die Ergebnisse zeigen vor allem das Spannungsverhältnis zwischen kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen, das über die Kreisumlage gelöst werden muss. Insofern sind die Differenzen zwischen den quergestreiften und den soliden Säulen durch die Festsetzung der Kreisumlagesätze determiniert.

Abbildung 161: Fiskalische Effekte der Auflösung von Vorwegabzügen nach Gesamtmodell (b) inkl. Mindestausstattung 80 | 80, Darstellung nach Kommunaltypen, Vergleich mit dem aktuellen FAG 2016



Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Eigene Berechnungen.

Abbildung 162: Fiskalische Effekte der Auflösung von Vorwegabzügen nach Gesamtmodell (b) inkl. Mindestausstattung 85 | 85, Darstellung nach Kommunaltypen, Vergleich mit dem aktuellen FAG 2016



Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Eigene Berechnungen.

Das Ergebnis reagiert bei einer exogenen Erhöhung der Finanzausgleichsmasse - z. B. durch die Auflösung des Vorwegabzugs des § 20 FAG M-V oder eine allgemeine Erhöhung der Finanzausgleichsleistungen infolge der vertikalen Überprüfung - linear. Das bedeutet, dass sich Mehreinnahmen im System in konstanten Anteilen auf die Gruppen verteilen. In Tabelle 53 sind die Effekte dargestellt, wenn die

Finanzausgleichsleistungen (ausgehend von Gesamtmodell (b) mit Mindestausstattung „80 | 80“) um 10 Mio. Euro erhöht werden:

- Die kleinen Gemeinden gewinnen 3,3 Mio. Euro, nach unveränderter Kreisumlage noch 1,9 Mio. Euro.
- Die großen kreisangehörigen Städte gewinnen 0,9 Mio. Euro, nach unveränderter Kreisumlage noch 0,5 Mio. Euro.
- Auf die kreisfreien Städte entfallen Mehreinnahmen von 2,0 Mio. Euro.
- Die Landkreise profitieren vor der Kreisumlage um 3,7 Mio. Euro, einschließlich der Mehreinnahmen aus unveränderten Kreisumlagesätzen beläuft sich ihr Gesamteffekt auf +5,7 Mio. Euro.

Tabelle 53: Veränderung des Ergebnisses aus Abbildung 161 bei einer Erhöhung der FAG-Masse um 10 Mio. Euro (Gesamtmodell (b) mit Mindestausstattung 80 | 80)

	reine Schlüsselzuweisungen (ohne Umlagen)	Schlüsselzuweisungen, FAG- Umlage, Zuweisungen aus Vorwegabzügen, ohne Kreisumlage	Schlüsselzuweisungen, FAG- Umlage, Zuweisungen aus Vorwegabzügen, mit Kreisumlage (Gesamteffekt)
kl. Gem	3,3	3,4	1,9
gkaS	0,9	0,9	0,5
kfS	2,0	2,0	2,0
LKR	3,7	3,7	5,6
zusammen	10,0	10,0*	10,0*

* marginale Differenz zu 10 Mio. Euro durch Übertragung eines Teils der FAG-Umlage in die nachfolgende Ausgleichsperiode.

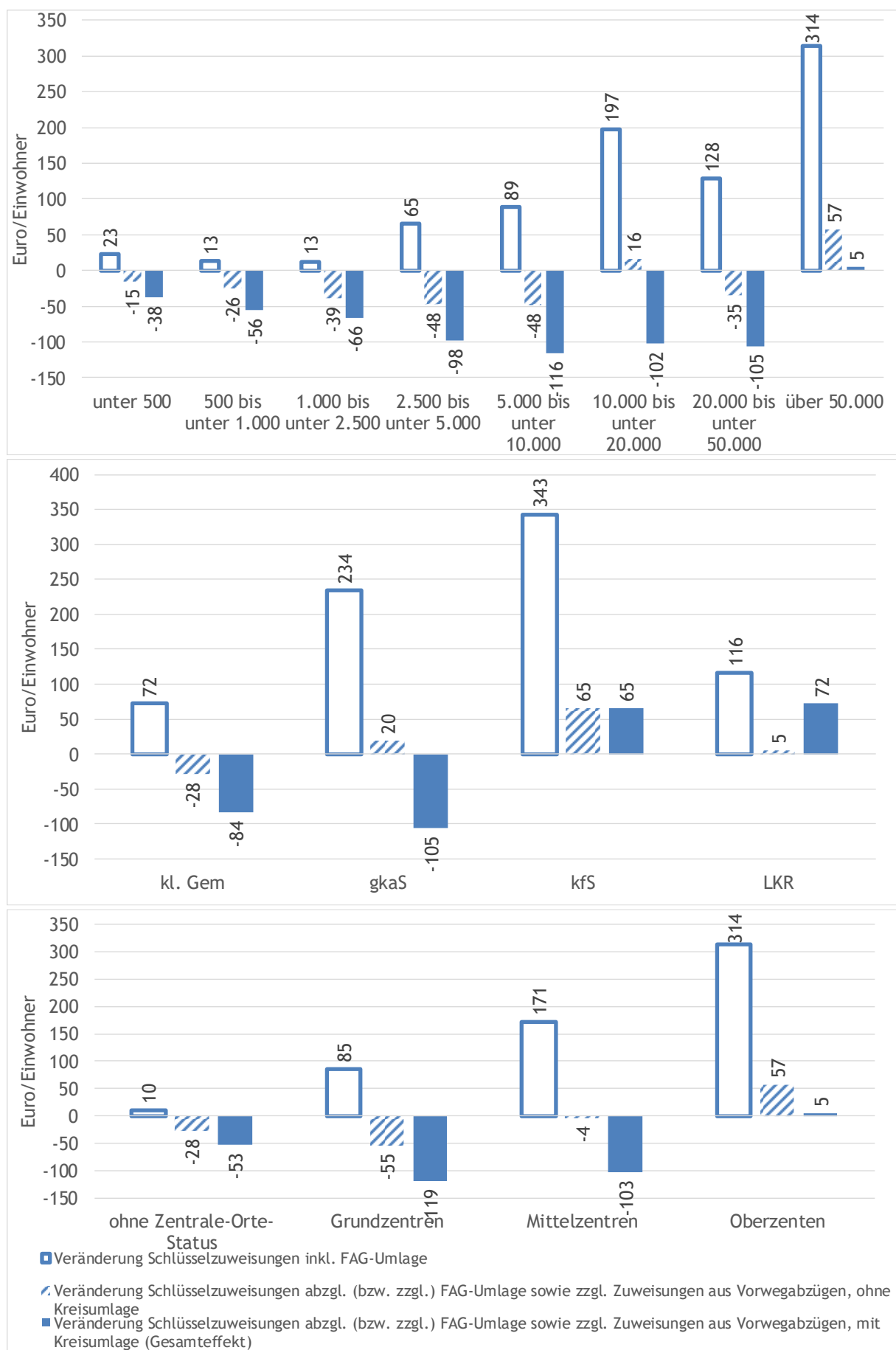
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Dieser Effekt ist skalierbar, d. h., bei +20 Mio. Euro treten die doppelten Effekte auf, bei +50 Mio. Euro die fünffachen usw. Analog berechnen sich die Anteile bei einer rechnerischen Kürzung der Finanzausgleichsmasse. Die oben gezeigten Spannungen zwischen kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen können demnach durch eine Erhöhung der FAG-Masse relativiert und letztlich sogar aufgelöst werden.

Skalierbarkeit herrscht auch bezüglich der Kreisumlage. Dies bedeutet, dass auch der Mitnahmeeffekt zu Lasten der kreisangehörigen Städte und Gemeinden zum Ende kommt, wenn die Finanzierung der Landkreise gesichert ist. Jede weitere Mehreinnahme könnte dann durch einen verminderten Kreisumlagesatz bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden verbleiben. Die oben gezeigten 3,7 Mio. Euro originären Zugewinne für die Landkreise bei einer Aufstockung der Schlüsselmasse um 10 Mio. Euro würden dann zu 2,9 Mio. Euro an die kleinen kreisangehörigen Gemeinden gehen, die dann insgesamt rund 6,3 Mio. Euro des Impulses erhalten würden. 0,8 Mio. Euro der bisherigen Zugewinne der Landkreise könnten an die großen kreisangehörigen Städte gehen, welche dann bei einem 10 Mio. Euro-Impuls Mehreinnahmen von insgesamt 1,7 Mio. Euro zu verzeichnen hätten.

Abbildung 163: Detaillierte Ergebnisse im Gesamtmodell (b) mit Mindestausstattung (80 | 80)

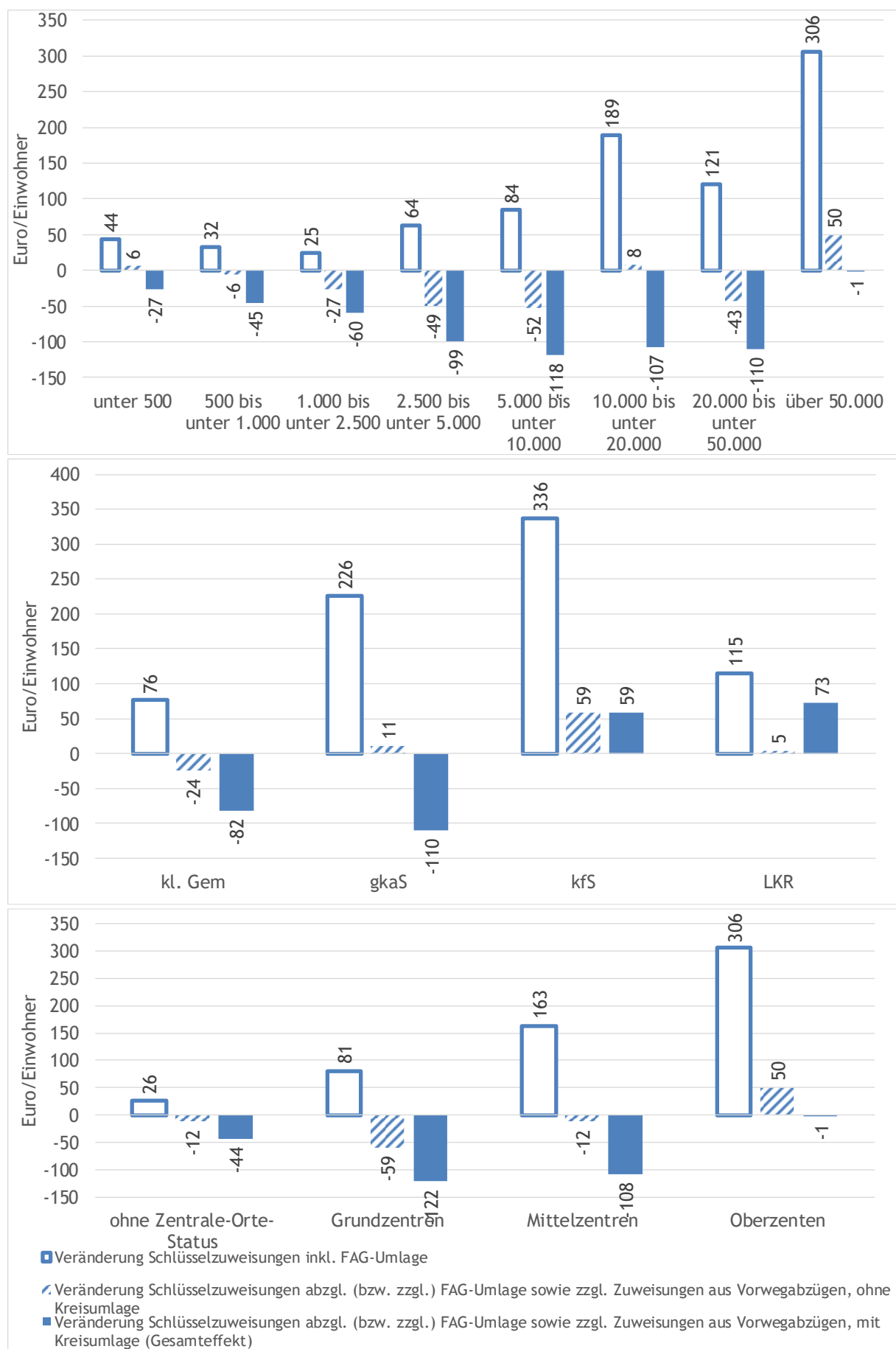
			Veränderung in Mio. Euro				Veränderung in Euro je Einwohner		
AGS	Typ	Klarname	Einwohner (30.06.2014)	SZW inkl. FAG-Umlage	SZW inkl. FAG- Umlage sowie Vorwegabzüge	SZW inkl. FAG- Umlage sowie Vorwegabzüge, mit Kreisumlage	SZW inkl. FAG-Umlage	SZW inkl. FAG- Umlage sowie Vorwegabzüge	SZW inkl. FAG- Umlage sowie Vorwegabzüge, mit Kreisumlage
Landkreise									
13071	LKR	Mecklenburgische Seenplatte	261.733	30.158.386	701.499	23.289.611	115,2	2,7	89,0
13072	LKR	Landkreis Rostock	211.878	24.292.411	1.376.406	11.556.412	114,7	6,5	54,5
13073	LKR	Vorpommern-Rügen	223.470	30.071.583	5.693.646	21.405.500	134,6	25,5	95,8
13074	LKR	Nordwestmecklenburg	155.424	20.222.333	3.477.946	11.754.310	130,1	22,4	75,6
13075	LKR	Vorpommern-Greifswald	237.697	32.455.261	6.579.176	24.136.783	136,5	27,7	101,5
13076	LKR	Ludwigslust-Parchim	212.631	13.862.310	-11.186.676	1.914.539	65,2	-52,6	9,0
Klassifizierung nach Kommunaltyp									
	kl. Gem		1.082.920	78.264.822	-30.851.364	-90.754.231	72,3	-28,5	-83,8
	gka5		219.913	51.527.909	4.333.901	-23.178.035	234,3	19,7	-105,4
	kfs		296.305	101.493.205	19.323.685	19.323.685	342,5	65,2	65,2
	LKR		1.302.833	151.062.284	6.641.998	94.057.155	115,9	5,1	72,2
Klassifizierung nach Größenklassen									
	unter 500		92.010	2.122.442	-1.369.608	-3.495.035	23,1	-14,9	-38,0
	500 bis unter 1.000		173.597	2.277.636	-4.431.373	-9.670.663	13,1	-25,5	-55,7
	1.000 bis unter 2.500		179.967	2.293.201	-6.978.220	-11.934.204	12,7	-38,8	-66,3
	2.500 bis unter 5.000		214.857	14.002.282	-10.210.144	-21.062.210	65,2	-47,5	-98,0
	5.000 bis unter 10.000		202.613	17.966.274	-9.716.826	-23.491.244	88,7	-48,0	-115,9
	10.000 bis unter 20.000		149.567	29.532.838	2.455.274	-15.299.291	197,5	16,4	-102,3
	20.000 bis unter 50.000		112.701	14.478.588	-3.963.771	-11.877.934	128,5	-35,2	-105,4
	über 50.000		473.826	148.612.675	27.020.891	2.222.000	313,6	57,0	4,7
	gesamt		1.599.138	382.348.220	-551.780	-551.425	239,1	-0,3	-0,3
	gesamt Gemeinden		1.599.138	231.285.936	-7.193.778	-94.608.580	144,6	-4,5	-59,2
kreisangehörige Gemeinden nach Landkreis									
13071		Mecklenburgische Seenplatte	198.422	15.842.589	-5.270.719	-17.180.638	79,8	-26,6	-86,6
13072		Landkreis Rostock	211.878	14.640.633	-5.905.075	-16.084.966	69,1	-27,9	-75,9
13073		Vorpommern-Rügen	165.945	9.941.514	-6.894.829	-15.591.311	59,9	-41,5	-94,0
13074		Nordwestmecklenburg	113.032	7.783.880	-2.456.724	-8.019.962	68,9	-21,7	-71,0
13075		Vorpommern-Greifswald	181.012	14.623.415	-4.345.206	-14.797.346	80,8	-24,0	-81,7
13076		Ludwigslust-Parchim	212.631	15.432.791	-5.978.812	-19.080.008	72,6	-28,1	-89,7
Gemeinden nach Zentrale-Orte-Status									
oZO		ohne Zentrale-Orte-Status	495.706	5.018.061	-13.795.440	-26.184.821	10,1	-27,8	-52,8
GZ		Grundzentren	350.170	29.808.963	-19.217.067	-41.725.948	85,1	-54,9	-119,2
MZ		Mittelzentren	279.436	47.846.238	-1.202.161	-28.919.811	171,2	-4,3	-103,5
OZ		Oberzentren	473.826	148.612.675	27.020.891	2.222.000	313,6	57,0	4,7
Gemeinden nach nivellierter Steuerkraft									
	70%	unter 0,7	220.636	14.136.245	-1.497.857	-13.090.446	64,1	-6,8	-59,3
	80%	0,7 bis unter 0,8	200.749	16.778.461	-5.418.606	-16.550.929	83,6	-27,0	-82,4
	90%	0,8 bis unter 0,9	227.488	25.673.917	-4.154.506	-21.085.639	112,9	-18,3	-92,7
	100%	0,9 bis unter 1	230.367	29.370.842	-6.619.736	-24.110.865	127,5	-28,7	-104,7
	110%	1 bis unter 1,1	324.541	76.223.082	7.429.058	-2.129.970	234,9	22,9	-6,6
	125%	1,1 bis unter 1,25	240.096	69.106.711	14.898.211	-909.962	287,8	62,1	-3,8
	125%	über 1,25	155.261	-3.322	-11.830.343	-16.730.770	0,0	-76,2	-107,8
Zentrale Orte nach nivellierter Steuerkraft									
	70%	unter 0,7	154.310	7.132.704	1.276.185	-4.468.166	46,2	8,3	-29,0
	80%	0,7 bis unter 0,8	69.643	1.195.732	-1.447.425	-3.135.716	17,2	-20,8	-45,0
	90%	0,8 bis unter 0,9	75.544	268.980	-2.598.137	-4.210.471	3,6	-34,4	-55,7
	100%	0,9 bis unter 1	42.689	-318.849	-1.939.022	-2.545.563	-7,5	-45,4	-59,6
	110%	1 bis unter 1,1	35.185	-222.861	-1.558.235	-2.006.321	-6,3	-44,3	-57,0
	125%	1,1 bis unter 1,25	26.049	-620.038	-1.608.674	-1.649.999	-23,8	-61,8	-63,3
	125%	über 1,25	92.286	-2.417.607	-5.920.132	-8.168.586	-26,2	-64,1	-88,5
	70%	unter 0,7	66.326	7.003.541	-2.774.042	-8.622.281	105,6	-41,8	-130,0
	80%	0,7 bis unter 0,8	101.788	10.166.543	-4.025.389	-10.207.439	99,9	-39,5	-100,3
	90%	0,8 bis unter 0,9	45.636	3.742.829	-2.558.463	-5.132.218	82,0	-56,1	-112,5
	100%	0,9 bis unter 1	40.849	3.859.358	-2.419.058	-5.119.033	94,5	-59,2	-125,3
	110%	1 bis unter 1,1	14.232	1.060.327	-708.933	-1.725.368	74,5	-49,8	-121,2
	125%	1,1 bis unter 1,25	18.364	1.562.080	-820.972	-2.357.426	85,1	-44,7	-128,4
	125%	über 1,25	62.975	2.414.285	-5.910.210	-8.562.183	38,3	-93,9	-136,0
	70%	unter 0,7	0	0	0	0			
	80%	0,7 bis unter 0,8	29.318	5.416.186	54.208	-3.207.775	184,7	1,8	-109,4
	90%	0,8 bis unter 0,9	49.623	9.957.505	1.171.737	-4.467.909	200,7	23,6	-90,0
	100%	0,9 bis unter 1	89.304	11.989.061	-3.463.009	-10.632.296	134,2	-38,8	-119,1
	110%	1 bis unter 1,1	70.957	13.133.233	557.647	-7.536.860	185,1	7,9	-106,2
	125%	1,1 bis unter 1,25	40.234	7.350.253	477.256	-3.074.972	182,7	11,9	-76,4
	125%	über 1,25	0	0	0	0			
	OZ	Neubrandenburg	63.311	21.573.594	6.665.495	-4.012.671	340,8	105,3	-63,4
		Stralsund	57.525	13.841.271	1.201.352	-5.813.973	240,6	20,9	-101,1
		Greifswald	56.685	11.704.604	-169.642	-7.275.041	206,5	-3,0	-128,3
		Rostock	204.167	62.252.384	9.138.579	9.138.579	304,9	44,8	44,8
		Schwerin	92.138	39.240.822	10.185.106	10.185.106	425,9	110,5	110,5
		Wismar	42.392	4.408.439	-3.363.304	-6.076.349	104,0	-79,3	-143,3



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Eigene Berechnungen.

Abbildung 164: Detaillierte Ergebnisse im Gesamtmodell (b) mit Mindestausstattung (85 | 85)

			Veränderung in Mio. Euro				Veränderung in Euro je Einwohner		
AGS	Typ	Klarname	Einwohner (30.06.2014)	SZW inkl. FAG-Umlage	SZW inkl. FAG- Umlage sowie Vorwegabzüge	SZW inkl. FAG- Umlage sowie Vorwegabzüge, mit Kreisumlage	SZW inkl. FAG-Umlage	SZW inkl. FAG- Umlage sowie Vorwegabzüge	SZW inkl. FAG- Umlage sowie Vorwegabzüge, mit Kreisumlage
Landkreise									
13071	LKR	Mecklenburgische Seenplatte	261.733	29.968.936	512.049	23.431.668	114,5	2,0	89,5
13072	LKR	Landkreis Rostock	211.878	24.310.005	1.394.000	11.557.062	114,7	6,6	54,5
13073	LKR	Vorpommern-Rügen	223.470	29.983.746	5.605.809	21.469.658	134,2	25,1	96,1
13074	LKR	Nordwestmecklenburg	155.424	20.202.033	3.457.647	11.765.985	130,0	22,2	75,7
13075	LKR	Vorpommern-Greifswald	237.697	32.196.081	6.319.996	24.319.932	135,5	26,6	102,3
13076	LKR	Ludwigslust-Parchim	212.631	13.738.022	-11.310.964	1.993.742	64,6	-53,2	9,4
Klassifizierung nach Kommunaltyp									
	kl. Gem		1.082.920	82.637.686	-26.478.501	-88.423.095	76,3	-24,5	-81,7
	gka5		219.913	49.599.926	2.405.919	-24.208.642	225,5	10,9	-110,1
	kfS		296.305	99.657.708	17.488.188	17.488.188	336,3	59,0	59,0
	LKR		1.302.833	150.398.823	5.978.537	94.538.047	115,4	4,6	72,6
Klassifizierung nach Größenklassen									
	unter 500		92.010	4.058.699	566.648	-2.441.889	44,1	6,2	-26,5
	500 bis unter 1.000		173.597	5.601.464	-1.107.545	-7.858.101	32,3	-6,4	-45,3
	1.000 bis unter 2.500		179.967	4.426.115	-4.845.306	-10.774.440	24,6	-26,9	-59,9
	2.500 bis unter 5.000		214.857	13.653.578	-10.558.849	-21.270.842	63,5	-49,1	-99,0
	5.000 bis unter 10.000		202.613	17.066.725	-10.616.375	-24.002.033	84,2	-52,4	-118,5
	10.000 bis unter 20.000		149.567	28.303.537	1.225.974	-15.973.557	189,2	8,2	-106,8
	20.000 bis unter 50.000		112.701	13.621.308	-4.821.052	-12.359.534	120,9	-42,8	-109,7
	über 50.000		473.826	145.163.895	23.572.111	-463.153	306,4	49,7	-1,0
	gesamt		1.599.138	382.294.143	-605.857	-605.502	239,1	-0,4	-0,4
	gesamt Gemeinden		1.599.138	231.895.320	-6.584.394	-95.143.549	145,0	-4,1	-59,5
kreisangehörige Gemeinden nach Landkreis									
13071		Mecklenburgische Seenplatte	198.422	17.144.889	-3.968.418	-16.507.414	86,4	-20,0	-83,2
13072		Landkreis Rostock	211.878	14.597.551	-5.948.157	-16.111.104	68,9	-28,1	-76,0
13073		Vorpommern-Rügen	165.945	10.779.016	-6.057.327	-15.143.080	65,0	-36,5	-91,3
13074		Nordwestmecklenburg	113.032	8.173.816	-2.066.789	-7.795.749	72,3	-18,3	-69,0
13075		Vorpommern-Greifswald	181.012	16.051.311	-2.917.310	-14.040.561	88,7	-16,1	-77,6
13076		Ludwigslust-Parchim	212.631	15.891.104	-5.520.500	-18.825.187	74,7	-26,0	-88,5
Gemeinden nach Zentrale-Orte-Status									
oZO		ohne Zentrale-Orte-Status	495.706	12.873.257	-5.940.244	-21.909.459	26,0	-12,0	-44,2
GZ		Grundzentren	350.170	28.243.625	-20.782.405	-42.614.488	80,7	-59,3	-121,7
MZ		Mittelzentren	279.436	45.614.543	-3.433.856	-30.156.449	163,2	-12,3	-107,9
OZ		Oberzentren	473.826	145.163.895	23.572.111	-463.153	306,4	49,7	-1,0
Gemeinden nach nivellierter Steuerkraft									
	70%	unter 0,7	220.636	19.816.323	4.182.221	-10.004.998	89,8	19,0	-45,3
	80%	0,7 bis unter 0,8	200.749	17.749.387	-4.447.680	-16.021.753	88,4	-22,2	-79,8
	90%	0,8 bis unter 0,9	227.488	25.528.465	-4.299.958	-21.160.535	112,2	-18,9	-93,0
	100%	0,9 bis unter 1	230.367	28.064.848	-7.925.729	-24.834.374	121,8	-34,4	-107,8
	110%	1 bis unter 1,1	324.541	74.246.504	5.452.480	-3.744.021	228,8	16,8	-11,5
	125%	1,1 bis unter 1,25	240.096	67.238.090	13.029.591	-2.225.423	280,0	54,3	-9,3
	125%	über 1,25	155.261	-748.297	-12.575.318	-17.152.445	-4,8	-81,0	-110,5
Zentrale Orte nach nivellierter Steuerkraft									
	70%	unter 0,7	154.310	12.681.252	6.824.733	-1.441.728	82,2	44,2	-9,3
	80%	0,7 bis unter 0,8	69.643	2.928.170	285.013	-2.184.838	42,0	4,1	-31,4
	90%	0,8 bis unter 0,9	75.544	1.337.467	-1.529.650	-3.623.726	17,7	-20,2	-48,0
	100%	0,9 bis unter 1	42.689	-138.969	-1.759.142	-2.451.141	-3,3	-41,2	-57,4
	110%	1 bis unter 1,1	35.185	-335.224	-1.670.598	-2.072.356	-9,5	-47,5	-58,9
	125%	1,1 bis unter 1,25	26.049	-763.688	-1.752.324	-1.728.540	-29,3	-67,3	-66,4
	125%	über 1,25	92.286	-2.835.750	-6.338.275	-8.407.129	-30,7	-68,7	-91,1
	70%	unter 0,7	66.326	7.135.071	-2.642.512	-8.563.270	107,6	-39,8	-129,1
	80%	0,7 bis unter 0,8	101.788	9.640.389	-4.551.542	-10.503.996	94,7	-44,7	-103,2
	90%	0,8 bis unter 0,9	45.636	3.422.638	-2.878.654	-5.307.908	75,0	-63,1	-116,3
	100%	0,9 bis unter 1	40.849	3.566.905	-2.711.510	-5.280.497	87,3	-66,4	-129,3
	110%	1 bis unter 1,1	14.232	960.543	-808.717	-1.780.463	67,5	-56,8	-125,1
	125%	1,1 bis unter 1,25	18.364	1.430.626	-952.426	-2.433.038	77,9	-51,9	-132,5
	125%	über 1,25	62.975	2.087.453	-6.237.043	-8.745.316	33,1	-99,0	-138,9
	70%	unter 0,7	0	0	0	0			
	80%	0,7 bis unter 0,8	29.318	5.180.827	-181.151	-3.332.919	176,7	-6,2	-113,7
	90%	0,8 bis unter 0,9	49.623	9.550.526	764.758	-4.695.870	192,5	15,4	-94,6
	100%	0,9 bis unter 1	89.304	11.306.132	-4.145.938	-11.015.547	126,6	-46,4	-123,3
	110%	1 bis unter 1,1	70.957	12.555.694	-19.892	-7.842.889	176,9	-0,3	-110,5
	125%	1,1 bis unter 1,25	40.234	7.021.363	148.367	-3.269.223	174,5	3,7	-81,3
	125%	über 1,25	0	0	0	0			
	OZ	Neubrandenburg	63.311	20.957.573	6.049.474	-4.331.123	331,0	95,6	-68,4
		Stralsund	57.525	13.330.780	690.861	-6.087.188	231,7	12,0	-105,8
		Greifswald	56.685	11.217.833	-656.412	-7.533.030	197,9	-11,6	-132,9
		Rostock	204.167	61.065.492	7.951.688	7.951.688	299,1	38,9	38,9
		Schwerin	92.138	38.592.216	9.536.501	9.536.501	418,9	103,5	103,5
		Wismar	42.392	4.093.740	-3.678.004	-6.257.301	96,6	-86,8	-147,6



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Eigene Berechnungen.

4 ANHANG

Anhang 1: Pflichtigkeitsgrade der Aufgabenerfüllung nach Produktgruppen

Produktgruppe	Beschreibung	plausible Abgrenzung				enge Abgrenzung			
		kreis-ang. Gem.	kreis-freie Städte	Landkreise	Ämter	kreis-ang. Gem.	kreis-freie Städte	Landkreise	Ämter
111	Verwaltungssteuerung	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
121	Statistik und Wahlen	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
122	Ordnungsangelegenheiten	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
126	Brandschutz	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
127	Rettungsdienst	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
128	Zivil- und Katastrophenschutz	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
210	Schulverwaltung	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
211	Grundschulen (§ 11 Abs. 2 Nr. 1a) SchulG M-V)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
215	Regionale Schulen (§ 11 Abs. 2 Nr. 1b) SchulG M-V)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
217	Gymnasien, Abendgymnasien (§ 11 Abs. 2 Nr. 1c), 3. SchulG M-V)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
218	Gesamtschulen (§ 11 Abs. 2 Nr. 1d), e) SchulG M-V)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
221	Förderschulen (§ 11 Abs. 2 Nr. 1f) SchulG M-V)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
231	Berufliche Schulen (§ 11 Abs. 2 Nr. 2 SchulG)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
241	Schülerbeförderung	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
242	Fördermaßnahmen für Schüler (ohne Schülerwohnheime)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
243	Sonstige schulische Aufgaben	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
251	Wissenschaft und Forschung	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
252	Nichtwissenschaftliche Museen, Sammlungen	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
253	Zoologische und Botanische Gärten, Aquarien	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
261	Theater	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
262	Musikpflege (ohne Musikschulen)	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
263	Musikschulen	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
271	Volkshochschulen	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%	50%
272	Büchereien, Bibliotheken	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
273	Sonstige Volksbildung	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
281	Heimat- und sonstige Kulturpflege	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
291	Förderung von Kirchengemeinden und sonstigen Religionsgemeinschaften	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
301	Sozialverwaltung	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
302	Sozialverwaltung	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Produktgruppe	Beschreibung	plausible Abgrenzung				enge Abgrenzung			
		kreis-ang. Gem.	kreis-freie Städte	Land-kreise	Ämter	kreis-ang. Gem.	kreis-freie Städte	Land-kreise	Ämter
303	Sozialverwaltung	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
311	Grundversorgung und Hilfen nach dem SGB XII	0%	100%	100%	0%	100%	100%	100%	100%
312	Grundsicherung nach dem SGB II	0%	100%	100%	0%	100%	100%	100%	100%
313	Hilfen für Asylbewerber	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
315	Soziale Einrichtungen	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
321	Leistungen nach dem Bundes-versorgungsgesetz	0%	100%	100%	0%	100%	100%	100%	100%
331	Förderung von Trägern der Wohlfahrtspflege	50%	50%	50%	50%	100%	100%	100%	100%
341	Unterhaltsvorschussleistungen	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
343	Betreuungsleistungen	0%	100%	100%	0%	100%	100%	100%	100%
344	Hilfen für Heimkehrer und politische Häftlinge, Aussiedler	0%	0%	0%	0%	100%	100%	100%	100%
345	Bildung und Teilhabe nach § 6b Bundeskindergeldgesetz	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
351	Sonstige soziale Hilfen und Leistungen	0%	95%	95%	0%	100%	100%	100%	100%
361	Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
362	Jugendarbeit	50%	50%	50%	50%	100%	100%	100%	100%
363	Sonstige Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	50%	100%	100%	50%	100%	100%	100%	100%
365	Tageseinrichtungen für Kinder	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
366	Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
367	Sonstige Einrichtungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
411	Krankenhäuser	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
412	Gesundheitseinrichtungen	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
414	Maßnahmen der Gesundheitspflege	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
418	Kur- und Badeeinrichtungen	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
421	Förderung des Sports	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
424	Sportstätten und Bäder	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
511	Räumliche Planungs- und Entwicklungsmaßnahmen	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
521	Bau- und Grundstücksordnung	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
522	Wohnungsbauförderung	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
523	Denkmalschutz und -pflege	90%	90%	90%	90%	100%	100%	100%	100%
530	Versorgungsleistungen	0%	100%	100%	0%	0%	100%	100%	0%
531	Elektrizitätsversorgung	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
532	Gasversorgung	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
533	Wasserversorgung	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Pro- dukt- gruppe	Beschreibung	plausible Abgrenzung				enge Abgrenzung			
		kreis- ang. Gem.	kreis- freie Städte	Land- kreise	Ämter	kreis- ang. Gem.	kreis- freie Städte	Land- kreise	Ämter
534	Fernwärmeversorgung	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
535	Kombinierte Versorgung	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
537	Abfallwirtschaft	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
538	Abwasserbeseitigung	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
541	Gemeindestraßen	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
542	Kreisstraßen	0%	100%	100%	0%	100%	100%	100%	100%
543	Landesstraßen	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
544	Bundesstraßen	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
545	Straßenreinigung, Winter- dienst	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
546	Parkeinrichtungen	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
547	Personen- und Güterverkehr	0%	85%	90%	0%	100%	100%	100%	100%
548	Häfen	50%	50%	50%	50%	100%	100%	100%	100%
549	Straßenrechtsangelegenheiten, Straßenaufsichtsbehörde	100%	100%	0%	100%	100%	100%	100%	100%
551	Öffentliches Grün, Land- schaftsbau	0%	0%	0%	0%	50%	50%	50%	50%
552	Öffentliche Gewässer, Was- serbauliche Anlagen, Gewäs- serschutz	50%	50%	50%	50%	100%	100%	100%	100%
553	Friedhofs- und Bestattungswe- sen	100%	100%	0%	100%	100%	100%	100%	100%
554	Naturschutz und Landschafts- pflege	90%	90%	90%	90%	90%	90%	90%	90%
555	Land- und Forstwirtschaft	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
561	Umweltschutzmaßnahmen	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
571	Wirtschaftsförderung	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
573	Allgemeine Einrichtungen und Unternehmen	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
575	Tourismus	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Quelle: Eigene Darstellung nach Junkernheinrich/Boettcher/Holler (2011), Hardt/Cordes/Schiller u.a. (September 2012), eigene Anpassung.

Anhang 2: Berechnung des Symmetrieverfahrens 2010-2014

ANTEILIGE BERÜCKSICHTIGUNG DER ZINSEN					HHR / X42	HHR / X42	HHR / X42	HHR / X42	HHR / X42
lfd. Nr.	OP	Beschreibung	Quelle FS, Tab.	lfd. Nr.	Jahr 2010	Jahr 2011	Jahr 2012	Jahr 2013	Jahr 2014
		Abzug der Zinsen zu ... 0,0%							
Deckungsmittelverbrauch									
1		Bereinigte Ausgaben der Gemeinden/Gv.	FS 14, R 3.1 Tab. 7-1	79	3.866,1	3.946,4	3.867,0	4.034,9	4.147,0
3a ./.		Zinsausgaben an öffentlichen Bereich	FS 14, R 3.1 Tab. 7-1	11	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3b ./.		Zinsausgaben an andere Bereiche	FS 14, R 3.1 Tab. 7-1	15	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3c ./.		Tilgung an öffentlichen Bereich	FS 14, R 3.1 Tab. 7-1	67					
4 =		Bereinigte funktionsbezogene Ausgaben	(1) ./. (2) ./. (3)		3.866,1	3.946,4	3.867,0	4.034,9	4.147,0
5		Bereinigte Einnahmen der Gemeinden/Gv.	FS 14, R 3.1 Tab. 7-2	79	3.841,7	3.952,1	3.873,5	4.064,9	4.204,0
6a ./.		Einnahmen aus Steuern u. steuerähnlichen Abgaben	FS 14, R 3.1 Tab. 7-2	3	757,1	830,1	861,9	945,8	982,8
6b ./.		Familienleistungsausgleich	aus eigener Datenquelle		61,5	59,5	63,7	64,8	68,5
6c ./.		Finanzausgleichsleistungen Symmetriekonzept	aus eigener Datenquelle		1.125,9	1.073,1	1.032,1	1.099,3	1.041,4
6x		Sonderhilfen	mit		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
7a ./.		Zinseinnahmen vom öffentlichen Bereich	FS 14, R 3.1 Tab. 7-2	11	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
7b ./.		Zinseinnahmen von anderen Bereichen	FS 14, R 3.1 Tab. 7-2	15	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
7c ./.		Schuldenaufnahme vom öffentlichen Bereich	FS 14, R 3.1 Tab. 7-2	67					
8 =		bereinigte funktionsbezogene Einnahmen	(5) ./. (6) ./. (7)		1.897,1	1.989,4	1.915,8	1.955,0	2.111,2
9		Deckungsmittelverbrauch der Gemeinden/Gv.	(4) ./. (8)		1.969,0	1.957,0	1.951,2	2.079,9	2.035,8
Deckungsmittelverbrauch der Zweckverbände									
10		Bereinigte Ausgaben der Zweckverbände	FS 14, R 3.1 Tab. 7-1	80	40,8	47,6	37,4	53,9	66,0
11 ./.		Ausgaben für allgemeine Zuweisungen und Umlagen	FS 14, R 3.1 Tab. 7-1	20	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
12a ./.		Zinsausgaben an öffentlichen Bereich	FS 14, R 3.1 Tab. 7-1	12	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
12b ./.		Zinsausgaben an andere Bereiche	FS 14, R 3.1 Tab. 7-1	16	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
12c ./.		Tilgung an öffentlichen Bereich	FS 14, R 3.1 Tab. 7-1	68					
13 =		Bereinigte funktionsbezogene Ausgaben	(10) ./. (11) ./. (12)		40,8	47,6	37,4	53,9	66,0
14		Bereinigte Einnahmen der Zweckverbände	FS 14, R 3.1 Tab. 7-2	80	39,2	45,9	50,6	60,3	68,5
15a ./.		Einnahmen aus Steuern u. steuerähnlichen Abgaben	FS 14, R 3.1 Tab. 7-2	4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
15b ./.		Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen	FS 14, R 3.1 Tab. 7-2	20	1,4	1,5	1,4	1,5	2,0
16a ./.		Zinseinnahmen vom öffentlichen Bereich	FS 14, R 3.1 Tab. 7-2	12	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
16b ./.		Zinseinnahmen von anderen Bereichen	FS 14, R 3.1 Tab. 7-2	16	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
16c ./.		Schuldenaufnahme vom öffentlichen Bereich	FS 14, R 3.1 Tab. 7-2	68					
17 =		bereinigte funktionsbezogene Einnahmen	(5) ./. (6) ./. (7)		37,8	44,4	49,1	58,7	66,4
18		Deckungsmittelverbrauch der Zweckverbände	(13) ./. (17)		3,0	3,3	-11,7	-4,8	-0,5
21		Deckungsmittelverbrauch der Gemeinden/Gv. inkl. Zweckve	(9) + (18)		1.972,0	1.960,3	1.939,5	2.075,1	2.035,3
Deckungsmittelverbrauch des Landes									
22		Bereinigte Ausgaben des Landes	FS 14, R 3.1 Tab. 7-1	78	6.837,1	7.023,1	7.116,2	7.035,3	7.194,2
22a ./.		Familienleistungsausgleich	aus eigener Datenquelle		61,5	59,5	63,7	64,8	68,5
23 ./.		Finanzausgleichsleistungen Symmetriekonzept	aus eigener Datenquelle		1.125,9	1.073,1	1.032,1	1.099,3	1.041,4
23x		Sonderhilfen	mit		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
24a ./.		Zinsausgaben an öffentlichen Bereich	FS 14, R 3.1 Tab. 7-1	10	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
24b ./.		Zinsausgaben an andere Bereiche	FS 14, R 3.1 Tab. 7-1	14	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
24c ./.		Tilgung an öffentlichen Bereich	FS 14, R 3.1 Tab. 7-1	66	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
25 =		Bereinigte funktionsbezogene Ausgaben	(22) ./. (23) ./. (24)		5.649,7	5.890,5	6.020,3	5.871,2	6.084,3
26		Bereinigte Einnahmen des Landes	FS 14, R 3.1 Tab. 7-2	78	6.724,5	7.274,7	7.287,8	7.349,2	7.381,8
27a ./.		Einnahmen aus Steuern u. steuerähnlichen Abgaben	FS 14, R 3.1 Tab. 7-2	2	3.309,7	3.509,5	3.815,6	3.910,6	4.222,5
27b ./.		Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen	FS 14, R 3.1 Tab. 7-2	18	1.822,0	1.754,3	1.722,3	1.656,2	1.580,5
28a ./.		Zinseinnahmen vom öffentlichen Bereich	FS 14, R 3.1 Tab. 7-2	10	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
28b ./.		Zinseinnahmen von anderen Bereichen	FS 14, R 3.1 Tab. 7-2	14	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
28c ./.		Schuldenaufnahme vom öffentlichen Bereich	FS 14, R 3.1 Tab. 7-2	66	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
29 =		bereinigte funktionsbezogene Einnahmen	(26) ./. (27) ./. (28)		1.592,8	2.010,9	1.749,9	1.782,4	1.578,8
30		Deckungsmittelverbrauch des Landes	(25) ./. (29)		4.056,9	3.879,5	4.270,4	4.088,7	4.505,5
33		Deckungsmittelverbrauch insgesamt	(21) + (30)		6.028,9	5.839,9	6.209,9	6.163,8	6.540,8
36		Kommunaler Anteil in %	(21) / (33)		32,71%	33,57%	31,23%	33,67%	31,12%

[Fortsetzung auf der nachfolgenden Seite]

Deckungsmittelbestand									
1	Einnahmen der Gemeinden/Gv. aus Steuern und steuerähnlichen	FS 14, R 3.1 Tab. 7-2	3	757,1	830,1	861,9	945,8	982,8	
1a +	Familienleistungsausgleich			61,5	59,5	63,7	64,8	68,5	
2 +	Finanzausgleichsleistungen Symmetriekonzept	aus eigener Datenquelle		1.125,9	1.073,1	1.032,1	1.099,3	1.041,4	
2x +	Sonderhilfen (hier nicht da außerhalb FAG)								
3 +	Einnahmen der Zweckverbände aus Steuern und steuerähnlichen	FS 14, R 3.1 Tab. 7-2	4	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	
4 +	Einnahmen der Zweckverbände aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen	FS 14, R 3.1 Tab. 7-2	20	1,4	1,5	1,4	1,5	2,0	
5x +	Mehreinnahmepotenzial aus Realsteuern	on		7,8	16,2	12,4	7,8	9,0	
6 =	Deckungsmittelbestand der Gemeinden/Gv. inkl. Zweckverb	(1) + (2) + (3) + (4) ./. (5)		1.953,8	1.980,5	1.971,5	2.119,2	2.103,7	
7	Einnahmen des Landes aus Steuern und steuerähnlichen Einnah	FS 14, R 3.1 Tab. 7-2	2	3.309,7	3.509,5	3.815,6	3.910,6	4.222,5	
8 +	Einnahmen aus allgemeinen Zuweisungen und Umlagen	FS 14, R 3.1 Tab. 7-2	18	1.822,0	1.754,3	1.722,3	1.656,2	1.580,5	
8a ./.	Familienleistungsausgleich			61,5	59,5	63,7	64,8	68,5	
9 ./.	Finanzausgleichsleistungen Symmetriekonzept	aus eigener Datenquelle		1.125,9	1.073,1	1.032,1	1.099,3	1.041,4	
9x ./.	Sonderhilfen (hier nicht da außerhalb FAG)								
10 =	Deckungsmittelbestand des Landes	(7) + (8) ./. (9)		3.944,3	4.131,2	4.442,0	4.402,7	4.693,1	
13	Deckungsmittelbestand insgesamt	(6) + (10)		5.898,1	6.111,7	6.413,6	6.521,9	6.796,8	
16	Kommunaler Anteil in %	(6) / (13)		33,13%	32,41%	30,74%	32,49%	30,95%	
nachfolgend eigene Berechnungen									
	Deckungsmittelverbrauch der Gemeinden/Gv. inkl. Zweckverbände			1.972,0	1.960,3	1.939,5	2.075,1	2.035,3	
	Deckungsmittelbestand der Gemeinden/Gv. inkl. Zweckverbände			1.953,8	1.980,5	1.971,5	2.119,2	2.103,7	
	Differenz zur Deckung des DMV ('-' = Nachforderung; '+' = Überzahlung durch das Land			-18,2	20,2	32,0	44,1	68,5	
	Deckungsmittelverbrauch des Landes			4.056,9	3.879,5	4.270,4	4.088,7	4.505,5	
	Deckungsmittelbestand des Landes			3.944,3	4.131,2	4.442,0	4.402,7	4.693,1	
	Differenz zur Deckung des DMV ('-' = Höhe der Rückforderung; '+' = Spielraum für Nachfordern			-112,6	251,6	171,6	314,0	187,6	
	Deckungsmittelverbrauch insgesamt			6.028,9	5.839,9	6.209,9	6.163,8	6.540,8	
	Deckungsmittelbestand insgesamt			5.898,1	6.111,7	6.413,6	6.521,9	6.796,8	
	Differenz zur Deckung des DMV ('-' = gesamthaftes Defizit; '+' = gesamthafter Überschuss			-130,8	271,8	203,7	358,1	256,0	
	kommunaler Anteil an Differenz zur Deckung DMV			14%	7%	16%	12%	27%	
	kommunaler Anteil DMV			32,71%	33,57%	31,23%	33,67%	31,12%	
	kommunaler Anteil DMB			33,13%	32,41%	30,74%	32,49%	30,95%	
	Symmetriekoeffizient			1,013	0,965	0,984	0,965	0,995	
	Korrekturvolumen bezogen auf den kommunalen DMB			-0,42%	1,16%	0,49%	1,17%	0,17%	
	erforderliche Anpassung der Finanzausgleichsleistungen			-24,6	71,1	31,6	76,4	11,2	

Quelle: Eigene Darstellung.

Anhang 3: Anpassungen durch das Korridorverfahren (Grenzen 10/90) im Jahr 2013

Produkt	Beschreibung	Ursprungswerte (ohne Zweckv.)	Absolute Differenz	Relative Differenz
1 bis 5	zusammen	-2.083.344.080	-136.100.607	93,47%
1	Zentrale Verwaltung	-479.522.396	-52.783.493	88,99%
2	Schule und Kultur	-351.102.208	-21.423.390	93,90%
3	Soziales und Jugend	-914.144.167	-27.506.874	96,99%
4	Gesundheit und Sport	-73.127.028	-8.333.308	88,60%
5	Gestaltung Umwelt	-265.448.281	-26.053.542	90,19%
11	Innere Verwaltung	-351.104.094	-33.683.536	90,41%
12	Sicherheit und Ordnung	-128.418.302	-19.099.957	85,13%
21	Schulträgeraufgaben - allgemeinbildende Schulen	-149.354.970	-7.113.935	95,24%
22	Schulträgeraufgaben - Förderschulen	-26.845.930	-1.059.021	96,06%
23	Schulträgeraufgaben - berufliche Schulen	-29.716.709	-1.919.047	93,54%
24	Schulträgeraufgaben - Schülerbeförderung, Sonstiges	-52.149.516	-4.577.787	91,22%
25	Wissenschaft, Museen, Zoologische Gärten, Botani- sche Gärten	-20.913.060	344.243	101,65%
26	Theater, Musikpflege, Musikschulen	-36.290.852	-2.333.446	93,57%
27	Volkshochschulen, Büchereien, u.a.	-19.886.023	-1.625.226	91,83%
28	Heimat- und sonstige Kulturpflege	-15.870.430	-3.126.613	80,30%
29	Förderung von Kirchengemeinden und sonstigen Reli- gionsgemeinschaften	-74.718	-12.558	83,19%
31	Soziale Hilfen	-472.684.155	-19.007.983	95,98%
32	Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz	-315.489	-16.033	94,92%
33	Förderung der Wohlfahrtspflege	-5.249.903	-231.109	95,60%
34	Unterhaltsvorschussleistungen u.a.	-13.896.300	-87.194	99,37%
35	Sonstige soziale Hilfen und Leistungen	-10.754.242	-353.772	96,71%
36	Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-411.244.078	-7.810.782	98,10%
41	Gesundheitsdienste	-35.671.860	-519.864	98,54%
42	Sportförderung	-37.455.168	-7.813.444	79,14%
51	Räumliche Planung und Entwicklung	-73.461.609	-8.465.798	88,48%
52	Bauen und Wohnen	-510.890	-2.090.078	-309,11%
53	Ver- und Entsorgung	63.795.766	5.707.913	91,05%
54	Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV	-168.108.907	-7.399.446	95,60%
55	Natur- und Landschaftspflege	-48.436.137	-4.720.153	90,25%
56	Umweltschutz	-251.222	-16.541	93,42%
57	Wirtschaft und Tourismus	-38.475.282	-9.069.441	76,43%
111	Verwaltungssteuerung	-351.104.094	-33.683.536	90,41%
121	Statistik und Wahlen	-2.189.807	-106.846	95,12%
122	Ordnungsangelegenheiten	-43.480.522	-4.775.123	89,02%
126	Brandschutz	-76.014.892	-14.262.356	81,24%
127	Rettungsdienst	-2.952.508	396.029	113,41%
128	Zivil- und Katastrophenschutz	-3.780.573	-351.660	90,70%
211	Grundschulen (§ 11 Abs. 2 Nr. 1a) SchulG M-V)	-50.786.880	-1.321.463	97,40%
215	Regionale Schulen (§ 11 Abs. 2 Nr. 1b) SchulG M-V)	-51.146.181	-3.729.740	92,71%
217	Gymnasien, Abendgymnasien (§ 11 Abs. 2 Nr. 1c), 3. SchulG M-V)	-28.108.270	544.276	101,94%
218	Gesamtschulen (§ 11 Abs. 2 Nr. 1d), e) SchulG M-V)	-19.313.639	-2.607.008	86,50%
221	Förderschulen (§ 11 Abs. 2 Nr. 1f) SchulG M-V)	-26.845.930	-1.059.021	96,06%
231	Berufliche Schulen (§ 11 Abs. 2 Nr. 2 SchulG)	-29.716.709	-1.919.047	93,54%
241	Schülerbeförderung	-39.135.856	-896.928	97,71%
242	Fördermaßnahmen für Schüler (ohne Schülerwohn- heime als Einrichtungen der Jugendhilfe)	-93.556	-2.011	97,85%
243	Sonstige schulische Aufgaben	-12.920.104	-3.678.847	71,53%
251	Wissenschaft und Forschung	-5.512.003	95.088	101,73%
252	Nichtwissenschaftliche Museen, Sammlungen	-11.088.511	-563.643	94,92%
253	Zoologische und Botanische Gärten, Aquarien	-4.312.546	812.798	118,85%
261	Theater	-27.009.398	-2.168.317	91,97%
262	Musikpflege (ohne Musikschulen)	-103.754	-6.185	94,04%
263	Musikschulen	-9.177.700	-158.943	98,27%
271	Volkshochschulen	-5.550.953	-1.004.044	81,91%

Produkt	Beschreibung	Ursprungswerte (ohne Zweckv.)	Absolute Differenz	Relative Differenz
272	Büchereien, Bibliotheken	-14.077.077	-606.631	95,69%
273	Sonstige Volksbildung	-257.993	-14.551	94,36%
281	Heimat- und sonstige Kulturpflege	-15.870.430	-3.126.613	80,30%
291	Förderung von Kirchengemeinden und sonstigen Religionsgemeinschaften	-74.718	-12.558	83,19%
311	Grundversorgung und Hilfen nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII)	-158.685.370	-17.277.871	89,11%
312		-307.394.705	-1.472.190	99,52%
313	Hilfen für Asylbewerber	-4.014.827	146.394	103,65%
315	Soziale Einrichtungen	-2.589.253	-404.316	84,38%
321	Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz	-315.489	-16.033	94,92%
331	Förderung von Trägern der Wohlfahrtspflege	-5.249.903	-231.109	95,60%
341	Unterhaltsvorschussleistungen	-4.323.098	51.845	101,20%
343	Betreuungsleistungen	-2.956.735	-1.084	99,96%
344	Hilfen für Heimkehrer und politische Häftlinge, Aussiedler	-49.332	-12.336	74,99%
345	Bildung und Teilhabe nach § 6b Bundeskindergeldgesetz	-6.567.135	-125.618	98,09%
351	Sonstige soziale Hilfen und Leistungen	-10.754.242	-353.772	96,71%
361	Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege	-174.906.190	-1.981.672	98,87%
362	Jugendarbeit	-9.212.640	-1.062.727	88,46%
363	Sonstige Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-180.694.614	-1.359.071	99,25%
365	Tageseinrichtungen für Kinder	-40.006.884	-2.956.714	92,61%
366	Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit	-5.772.914	-509.872	91,17%
367	Sonstige Einrichtungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-650.836	59.274	109,11%
411	Krankenhäuser	-14.038.892	-3.750	99,97%
412	Gesundheitseinrichtungen	-412.721	0	100,00%
414	Maßnahmen der Gesundheitspflege	-20.183.145	-464.977	97,70%
418	Kur- und Badeeinrichtungen	-1.037.102	-51.136	95,07%
421	Förderung des Sports	-10.753.251	-3.813.574	64,54%
424	Sportstätten und Bäder (ohne Sporteinrichtungen der Schulen und der Einrichtungen, die Teile eines Kurbetriebes sind)	-26.701.917	-3.999.870	85,02%
511	Räumliche Planungs- und Entwicklungsmaßnahmen	-73.461.609	-8.465.798	88,48%
521	Bau- und Grundstücksordnung	-16.198.025	-1.636.523	89,90%
522	Wohnungsbauförderung	19.315.122	41.911	99,78%
523	Denkmalschutz und -pflege	-3.627.987	-495.466	86,34%
531	Elektrizitätsversorgung	3.260.704	-1.049.395	132,18%
532	Gasversorgung	418.672	194.339	53,58%
533	Wasserversorgung	2.038	109.638	-5279,70%
534	Fernwärmeversorgung	-251.587	4.036	101,60%
535	Kombinierte Versorgung	59.833.593	4.879.049	91,85%
537	Abfallwirtschaft	-6.311.949	-5.175.774	18,00%
538	Abwasserbeseitigung	6.844.295	6.746.020	1,44%
541	Gemeindestraßen	-118.600.305	-5.627.401	95,26%
542	Kreisstraßen	-33.756.932	-18.954	99,94%
543	Landesstraßen	-2.546.473	177.288	106,96%
544	Bundesstraßen	-543.613	-182.122	66,50%
545	Straßenreinigung, Winterdienst	-8.423.100	1.243.847	114,77%
546	Parkeinrichtungen	6.242.926	496.571	92,05%
547	Personen- und Güterverkehr	-5.041.823	290.514	105,76%
548	Häfen	-5.439.587	-3.779.188	30,52%
551	Öffentliches Grün, Landschaftsbau (soweit keinem anderen Produkt zugeordnet)	-25.690.686	-620.008	97,59%
552	Öffentliche Gewässer, Wasserbauliche Anlagen, Gewässerschutz	-13.744.664	-2.550.106	81,45%
553	Friedhofs- und Bestattungswesen	-178.667	-71.258	60,12%
554	Naturschutz und Landschaftspflege	-10.150.013	-1.015.769	89,99%

Produkt	Beschreibung	Ursprungswerte (ohne Zweckv.)	Absolute Differenz	Relative Differenz
555	Land- und Forstwirtschaft	1.327.893	-463.011	134,87%
561	Umweltschutzmaßnahmen	-251.222	-16.541	93,42%
571	Wirtschaftsförderung	-11.236.909	-2.111.481	81,21%
573	Allgemeine Einrichtungen und Unternehmen	-20.186.648	-5.685.415	71,84%
575	Tourismus	-7.051.725	-1.272.545	81,95%
3121	Leistungen für Unterkunft und Heizung	-252.871.560	3.380.435	101,34%
3122	Eingliederungsleistungen gem. § 16a SGB II (Schuld- nerberatung u.a.)	-21.094.826	89.056	100,42%
3123	Einmalige Leistungen	-4.880.931	-85.150	98,26%
3124	Arbeitslosengeld II (ohne Kosten der Unterkunft) / Optionskommunen	-11.621.509	-749.460	93,55%
3125	Eingliederungsleistungen / Optionskommunen	-7.753.465	-1.525.122	80,33%
3126	Bedarfe für Bildung und Teilhabe	-9.172.414	540	100,01%

Anhang 4: Ergebnisse des Regressionsmodells für die Ebene der Gemeindeaufgaben nach Abzug der Einnahmen für Theater und Orchester in den fünf Oberzentren sowie veränderte Veredlungsfaktoren für den Zentrale-Orte-Nebenansatz.

Endogene: Pro-Kopf-Zuschussbeträge HPB 1-5	Ausgangsmodell		Beste Spezifikation	
	Regressions- koeffizient	p-Wert	Regressions- koeffizient	p-Wert
Konstante	-242,2112**	0,046	-161,5226***	0,000
Einwohnerzahl	0,0016	0,345		
Veränderungsrate 2009-2014	-178,9622	0,410		
Quote unter 18-Jähriger	-734,3117	0,123	-1.032,6240***	0,001
Quote über 65-Jähriger	167,1185	0,568		
Einwohnerdichte (Einw. pro qkm)	-0,1730	0,257		
Grundzentrum (Quote V-Bereich)	-48,5237**	0,011	-51,5601***	0,003
Mittelzentrum (Quote V-Bereich)	-24,9255	0,217	-25,5281	0,186
Oberzentrum (Quote V-Bereich)	-32,1948	0,456	-34,9601	0,250
Steuern pro Kopf	-0,2308***	0,000	-0,2335***	0,000

Basiswert Konstante	-161,5226		
<u>Korrektur des Basiswerts</u>			
	Koeffizient	Ø 2014	Produkt
Steuern pro Kopf	-0,2335	646,602	-150,957
Ausgangswert für Normierung (Konstante + Korrekturwert)	-312,479		
<u>Berechnung der Veredlungsfaktoren</u>			
Quote unter 18-Jähriger	-1.032,624	3,30	Faktor von 3,30 pro Kind unter 18
Quote Grundzentrum (V-Bereich)	-51,5601	0,17	Aufschlag für GZ von 17 % (der Einwohner des Nahbereichs)
Quote Mittelzentrum (V-Bereich)	-25,5281	0,08	Aufschlag für MZ von <u>weiteren</u> 8 % (der Einwohner des Mittelbereichs)
Quote Oberzentrum (V-Bereich)	-34,9601	0,11	Aufschlag für OZ von <u>weiteren</u> 11 % (der Einwohner des Oberbereichs)

Quelle: Eigene Berechnungen.

5 LITERATURVERZEICHNIS

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (1985): Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs. Forschungs- und Sitzungsberichte, Nr. 159.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2013): Anforderungen an ein zukünftiges Zentrale-Orte-Konzept, Beispiele aus Hessen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland. Positionspapier aus der ARL, Nr. 92, in: http://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/pospaper_92.pdf.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2015): Neuaufstellung des Zentrale-Orte-Konzepts in Nordrhein-Westfalen. Positionspapier aus der ARL, Nr. 102, in: http://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/pospaper_102.pdf.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2016): Lexica, Verflechtungsbereich, in: <https://www.arl-net.de/lexica/de/verflechtungsbereich?lang=en>, Stand: 3. November 2016.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung/Ritter, Ernst-Hasso (Hrsg.) (2005): Handwörterbuch der Raumordnung, 4. Aufl., Hannover.
- Banker, D. (1984): Estimating most productive scale size using data envelopment analysis, in: *European Journal of Operational Research*, 17. Jg., Nr. 1, S. 35-44.
- Bayerisches Staatsministerium der Finanzen (2008): Der kommunale Finanzausgleich in Bayern, Die Finanzierung der bayerischen Gemeinden, Landkreise und Bezirke, 3. Aufl., München.
- Bayerisches Staatsministerium der Finanzen (2012): Der kommunale Finanzausgleich in Bayern, 5. Aufl., München.
- Beier, Markus/Matern, Antje (2007): Stadt-Umland-Prozesse und interkommunale Zusammenarbeit, Stand und Perspektiven der Forschung. Arbeitsmaterialien der ARL, Nr. 332.
- Bertelsmann Stiftung (2015): Kommunalen Finanzreport 2015.
- Bodenschatz, Harald/Kegler, Harald (2005): Stadt-Umland-Problematik, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung/Ritter, Ernst-Hasso (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, 4. Aufl., Hannover, S. 1096-1103.
- Boettcher, Florian/Holler, Benjamin (2012): Das Konzept der vertikalen Verteilungssymmetrie, in: *Wirtschaftsdienst*, 92. Jg., Nr. 4, S. 261-266.
- Börsch-Supan, Axel (2011): Ökonomische Auswirkungen des demografischen Wandels, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, 10-11, S. 19-26.
- Brümmerhoff, Dieter (2001): Finanzwissenschaft, 8. Aufl., München [u.a.].
- Bundesamt für Naturschutz (BfN) (Hrsg.) (2007): Naturschutz im kommunalen Finanzausgleich - Anreize für eine nachhaltige Flächennutzung, Bonn - Bad Godesberg.
- Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2012): Interkommunale Kooperation in ländlichen Räumen, Untersuchung des Instruments hinsichtlich der Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen, Bonn.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2011): Bildung, Gesundheit, Pflege - Auswirkungen des demographischen Wandels auf die soziale Infrastruktur. BBSR Berichte Kompakt, 11/2011.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2012): Fachbeitrag Demographie und Infrastrukturversorgung, in: <http://www.bbr.bund.de/BBSR/DE/Raumentwicklung/RaumentwicklungDeutschland/Projekte/Archiv/DemogrInfrastruktur/DemogrInfrastruktur.html>.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2012): Raumordnungsbericht 2011.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2016): INKAR 2016, in: http://www.inkar.de/documents/ErlaeuterungenRaumbezuuge_bf.pdf, Stand: 19. Oktober 2016.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2016): Laufende Raumbeobachtung Europa - Raumabgrenzungen, in: http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/SiedlungsstrukturelleRegionstypenEuropa/NUTS3Zus/nuts3typenzusamm_node.html, Stand: 3. November 2016.
- Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (2015): Glossar, in: <http://www.bib-demografie.de/SharedDocs/Glossareintraege/DE/A/altenquotient.html>, Stand: 23. November 2015.
- Bundesministerium der Finanzen (2015): Der Finanzausgleich unter den Ländern für die Zeit vom 01.01.2014 - 31.12.2014.
- Bundesministerium der Finanzen, Abteilung Bundeshaushalt (2014): Finanzbericht 2015.
- Bundesministerium des Innern (2011): Demografiebericht, Bericht der Bundesregierung zur demografischen Lage und künftigen Entwicklung des Landes.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2013): Arbeitsmarktprognose 2030, Eine strategische Vorausschau auf die Entwicklung von Angebot und Nachfrage in Deutschland.
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Beirat für Raumordnung (2009): Stellungnahme des Beirates für Raumordnung, Demografischer Wandel und Daseinsvorsorge in dünn besiedelten peripheren Räumen, in: <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/StadtUndLand/LaendlicherRaum/stellungnahme-demografischer-wandel-daseinsvorsorge-in-duenn-besiedelten-peripheren-raeumen.pdf>, Stand: 22. Januar 2016.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2007): Die demografische Entwicklung in Ostdeutschland und ihre Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen, Ein Projekt des Forschungsprogramms "Aufbau Ost" des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR). Forschungen, Heft 128.
- Bürkner, Hans-Joachim/Berger, Olaf/Luchmann, Christian u. a. (2007): Der demografische Wandel und seine Konsequenzen für Wohnungsnachfrage, Städtebau und Flächennutzung. Working Paper, in: www.irs-net.de/download/wp_wandel.pdf.
- Büttner, T./Ebertz, A./Kauder, B. u. a. (17. Oktober 2012): Ansatz und Empfehlungen des ifo-Gutachtens zum kommunalen Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz, Mainz.
- Büttner, T./Enß, P./Holm-Hadulla, F. u. a. (2008a): Der kommunale Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern: Langfristige Entwicklung und Reformperspektiven, Teil I: Der vertikale Finanzausgleich, München.
- Büttner, T./Enß, P./Holm-Hadulla, F. u. a. (2008b): Der kommunale Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern: Langfristige Entwicklung und Reformperspektiven, Teil II: Der horizontale Finanzausgleich, München.
- Büttner, T./Holm-Hadulla, F. (2008): Cities in Fiscal Equalization, in: *CESifo Working Paper Series*, Nr. 2447.
- Büttner, T./Holm-Hadulla, F./Parsche, R. u. a. (2008): Analyse und Weiterentwicklung des Kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, Gutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen.
- Coelli, Tim (2008): A Guide to DEAP Version 2.1: A Data Envelopment Analysis (Computer) Program. CEPA Working Paper, Nr. 96.
- Cook, W./Seiford, L. (2009): Data Envelopment Analysis - Thirty Years on, in: *European Journal of Operational Research*, 192. Jg., S. 1-17.

- Cooper, William W./Seiford, Lawrence M./Zhu, J. (1990): Data Envelopment Analysis, History, Models and Interpretations.
- Cordes, A./Reinhold, M./Schiller, D. u. a. (2012): Untersuchung der Finanzbeziehungen zwischen der Landeshauptstadt Saarbrücken, dem Land und dem Regionalverband Saarbrücken, Arbeitsbausteine NIW - Gutachten im Auftrag der Landeshauptstadt Saarbrücken.
- Detemple, P./Michels, Y./Schramm, T. (2012): Auf dem Weg zu einer Konsolidierung der Haushalte - die Finanzsituation in den Bundesländern, Ein vergleichender Bericht zum Status Quo und zur Entwicklung der Länder- und Kommunalhaushalte vor dem Hintergrund der Schuldenbremse.
- Detemple, P./Michels, Y./Schramm, T. (2014): PwC-Länderfinanzbenchmarking 2014, Eine Untersuchung der Länderfinanzen vor dem Hintergrund der Schuldenbremse.
- Deubel, I. (2004): Vom Beistandspakt zum Stabilisierungsfonds - Ein Beitrag zur Verstetigung der kommunalen Einnahmen,
- Deubel, I. (2012): Der kommunale Finanzausgleich in Sachsen-Anhalt, Bestandsaufnahme und Perspektiven bis zum Jahr 2020.
- Deubel, I. (2013): Strategische Ausrichtung des Landeshaushaltes von Sachsen-Anhalt, Update 2013, Bad Kreuznach.
- Deutscher Städtetag (2014): Gemeindefinanzbericht 2014 - Finanzbeziehungen neu regeln, Städte stärken.
- Dobroschke, Stephan/Gutsche, Jens-Martin/Thöne, Michael (2013): Ermittlung von aufgabenbezogenen Kostenremanenzen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt, Gutachten im Auftrag des Ministeriums der Finanzen Sachsen-Anhalt, in: http://www.mf.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MF/Dokumente/FAG/FiFo-GGR_Remanenzen-KFA-LSA_.pdf.
- Dombert, Matthias (2006): Zur finanziellen Mindestausstattung von Kommunen, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBL) , S. 1136-1143.
- Döring, T. (2006): Creating a Consistent Local Fiscal Equalisation System through a Stability fund, in: <https://difu.de/node/5985>.
- Döring, Thomas (2007): Zur Forderung nach einer kommunalen Mindestausstattung, in: Wirtschaftsdienst, Nr. 1 , S. 40-47.
- Eck, A./Thater, C. (2013): Elemente kommunaler Finanzausgleichssysteme in Deutschland, in: ifo Dresden berichtet, Nr. 2.
- Eichler, N. (2000): Die Probleme des Gemeindefinanzausgleichs im kooperativen Föderalismus, Eine ökonomische Analyse am Beispiel des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen, Frankfurt am Main, New York.
- Eurostat (2016): Stadt/Land Typologie, in: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/rural-development/methodology>, Stand: 3. November 2016.
- Eurostat (2016): Statistiken über die Entwicklung des ländlichen Raums nach Stadt-Land-Typologie, in: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Rural_development_statistics_by_urban-rural_typology/de#Methodik_2F_Metadaten, Stand: 3. November 2016.
- Falken-Großer, Christine (2010): Aufgabenorientierung in der Finanzbedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich, Modell für eine sachgerechte Finanzmittelverteilung am Beispiel des Freistaates Sachsen, Münster.
- Färber, G./Wieland, J./Wolff, J. u. a. (April 2012): Reform des kommunalen Finanzausgleichs in Thüringen, Gutachten im Auftrag des Finanzministeriums des Freistaats Thüringen.
- Fehr, H./Tröger, M. (2003): Reform des Länderfinanzausgleichs und Kommunalfinanzen, in: ifo Schnelldienst, 56. Jg., Nr. 8.
- Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern (2015): Fortschrittsbericht "Aufbau Ost" Mecklenburg-Vorpommern 2014, in: http://www.stabilitaetsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fortschrittsberichte/2014/Fortschrittsbericht_2014_Mecklenburg-Vorpommern.pdf?__blob=publicationFile.
- Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern (2016): Vorläufiger Jahresabschluss 2015, in: <http://www.regierung-mv.de/static/Regierungsportal/Ministerpr%C3%A4sident%20und%20Staatskanzlei/Dateien/pdf-Dokumente/Anlage%20zum%20vorl%C3%A4ufigen%20HH-Abschluss%202015.pdf>.
- Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (2013): Ermittlung von aufgabenbezogenen Kostenremanenzen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt, in: http://www.mf.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MF/Dokumente/FAG/FiFo-GGR_Remanenzen-KFA-LSA_.pdf, Stand: 18. Januar 2016.
- Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) (2008): Richtlinien für integrierte Netzgestaltung (RIN) 2008, Freistaat Sachsen (2015): Gesetz über den Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen (Sächsisches Finanzausgleichsgesetz - SächsFAG), SächsFAG.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (Juli 2003): Wegbeschreibung für die kommunale Praxis, Der kommunale Finanzausgleich.
- Fuchs, M. (1969): Zweckgebundene Zuweisungen - Hilfe oder Last für die Gemeinden?, in: der gemeindehaushalt, 70. Jg., Juli , S. 145-148.
- Fuest, C./Thöne, M. (2005): Gemeindefinanzreform, Hintergründe, Defizite, Alternativen, in: Fifo-Berichte, Nr. 1.
- Gatzert, Werner/Schweisfurth, Tilmann (Hrsg.) (2015): Öffentliche Finanzwirtschaft in der Staatspraxis, 1. Aufl., Berlin.
- Gern, Alfons (2003): Deutsches Kommunalrecht, 3. Aufl., Baden-Baden.
- Geys, B./Heinemann, F./Kalb, A. (2008): Local Governments in the Wake of Demographic Change: Evidence from German Municipalities, in: FinanzArchiv / Public Finance Analysis, 64. Jg., Nr. 4.
- Gläser, Martin (1981): Die staatlichen Finanzzuweisungen an die Gemeinden, Gestaltungskriterien, Effektivität, Reform, Thun [u.a.].
- Goerl, C./Rauch, A./Thöne, M. (2013): Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, Gutachten Im Auftrage des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen.
- Goerl, C./Rauch, A./Thöne, M. (2014): Schwerpunkte kommunaler Ausgabenlasten im Ländervergleich, Studie im Auftrage der IHK Nordrhein-Westfalen, Nr. 16.
- Greiving, Stefan/Winkel, Rainer/Flex, Florian u. a. (2014): Reform der Zentrale-Orte-Konzepte in den Ländern und Folgen für Siedlungsstruktur und Daseinsvorsorge, Endbericht, Forschungsprogramm Allgemeine Ressortforschung des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur, in: http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ReFo/Raumordnung/2013/ReformZentraleOrteKonzepte_Bundeslaender/EndberichtZentraleOrte.pdf.
- Grossekettler, H. (1987): Die Bestimmung der Schlüsselmasse im kommunalen Finanzausgleich. Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge, Nr. 99.
- Gstach, Dieter (Juni 2009): Überblick über die Effizienzmessung mit Data Envelopment Analysis (DEA), Wirtschaftsuniversität Wien.
- Hacker, Horst (1959): Finanzausgleich, in: Peters, Hans (Hrsg.): Kommunale Finanzen und Kommunale Wirtschaft, Berlin, Heidelberg , S. 395-453.
- Halsch, V./Stähler, U./Weiß, M. (2013): Für zukunftsfähige Kommunalfinanzen, Berlin.
- Hansmeyer, K.-H. (1989): Finanzwissenschaft und Kommunalwissenschaften: Eine Bestandsaufnahme an ausgewählten Beispielen, in: Hesse, Joachim Jens (Hrsg.): Kommunalwissenschaften in der Bundesrepublik Deutschland, 1. Aufl., Baden-Baden , S. 155-206.

- Hardt, U./Cordes, A. (2010): Prüfung der Einführung von Ansätzen für Fläche und demographische Entwicklung im kommunalen Finanzausgleich Sachsens, Hannover.
- Hardt, U./Cordes, A. (2012): Überprüfung der Sachgerechtigkeit der Haupt- und Schülernebenansätze im kommunalen Finanzausgleich des Freistaates Sachsen, Gutachten im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen (SMF), Hannover.
- Hardt, U./Cordes, A./Schiller, D. u. a. (2012): Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs im Freistaat Thüringen, Gutachten im Auftrag des Thüringer Finanzministeriums.
- Hardt, U./Jung, H.-U. (2003): Ansatzpunkte zur Verbesserung der Ausgaben-situation der kommunalen Ebenen im Landkreis Lüchow-Dannenberg im Zuge einer Neuorientierung der Verwaltung, Gutachten im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport.
- Hardt, U./Schiller, D. (2006): Zur Methode der Bedarfbestimmung im kommunalen Finanzausgleich Sachsens, Größenklassendifferenzierende Strukturanalyse der kommunalen Verwaltungshaushalte und Prüfung der von zentralen Orten erbrachten Leistungen für das Umland im Freistaat Sachsen, Langfassung, in: http://www.niwi.de/uploads/pdf/publikationen/KFA_Sachsen_2006.pdf.
- Hardt, U./Schiller, D. (2006): Zur Methode der Bedarfsbestimmung im kommunalen Finanzausgleich Sachsens, Größenklassendifferenzierende Strukturanalyse der kommunalen Verwaltungshaushalte und Prüfung der von zentralen Orten erbrachten Leistungen für das Umland im Freistaat Sachsen, Kurzfassung.
- Hardt, U./Schiller, D. (2007): Gemeindeschlüsselzuweisungen in Bayern - Überprüfung der Sachgerechtigkeit des derzeitigen Verteilungsmodus der Gemeindeschlüsselzuweisungen im bayerischen kommunalen Finanzausgleich, Hannover.
- Hardt, U./Schiller, D. (2010): Finanzwissenschaftliche Benchmarkinganalyse der kommunalen Haushalte in Rheinland-Pfalz, Gutachten im Auftrag des Ministeriums der Finanzen in Rheinland-Pfalz.
- Hardt, U./Schmidt, J. (1998): Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs in Niedersachsen, Eine Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Innenministeriums.
- Haug, P./Illy, A. (2011): Größe ist nicht alles - Die Effizienz der kommunalen Leistungserstellung am Beispiel Sachsen-Anhalts, in: *Wirtschaft im Wandel*, 17. Jg., Nr. 10, S. 347-355.
- Heckt, A. (1955): Die gemeindliche Selbstverwaltung und die Finanzreform, in: *Die öffentliche Verwaltung*.
- Heilmann, S. (2006): Wechselwirkungen eines Zuschlagsmodells mit dem kommunalen Finanzausgleich, in: *Fifo-Berichte*, Nr. 6.
- Heilmann, S./Schaefer, T./Bertenrath, R. (2004): Finanzierungsprobleme schrumpfender Gemeinden im zentralen Erzgebirge um Johanngeorgenstadt, Gutachten im Auftrag des Leibniz-Instituts für ökologische Raumentwicklung e.V. Dresden, Köln.
- Heinemann, A. (2014): Finanzströme im deutschen Bundesstaat: Vertikale und horizontale Aspekte der Gewährleistung angemessener Finanzausstattungen der öffentlichen Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden, in: *ifo Schnelldienst*, 67. Jg., Nr. 1.
- Henneke, H.-G. (1998): Kennt Finanznot kein Verfassungsgebot? - VerfGH NW läßt verfassungsrechtliche Garantien zu soft law degenerieren, in: *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBL)*, 113. Jg., Nr. 21, S. 1158-1167.
- Henneke, H.-G. (2002): Strukturfragen des kommunalen Finanzausgleichs - dargestellt am Beispiel Mecklenburg-Vorpommern, in: *der gemeindehaushalt*, 103. Jg., Nr. 7, S. 145-154.
- Henneke, Hans-Günter (2000): *Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung*, Eine systematische Darstellung, 2. Aufl., Heidelberg.
- Hesse, Joachim Jens (Hrsg.) (1989): *Kommunalwissenschaften in der Bundesrepublik Deutschland*, 1. Aufl., Baden-Baden.
- Hesse, M./Starke, T. (2015): Kommunale Investitionen - Einfluss des Erfassungskonzepts, in: Junkernheinrich, Martin/Korioth, Stefan/Lenk, Thomas/Scheller, Henrik/ Woisin, Matthias (Hrsg.): *Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2015*, 1. Aufl., Berlin, S. 393-404.
- Hessischer Landtag (2015): Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen.
- Hessischer Landtag (April 2015): Gesetzesentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen. Drucksache, 19/1853.
- Hessisches Ministerium der Finanzen (2014): Der Systemwechsel hin zum KFA 2016,
- Hofmann, Michael/Seitz, Helmut (2007): Demografiesensitivität und Nachhaltigkeit der Länder- und Kommunalfinanzen: Ein Ost-West-Vergleich, in: *Dresden discussion paper in economics*, 17/07.
- Hofmann-Hoepfel, Jochen (1992): Die (finanz-)verfassungsrechtliche Problematik des BSHG-Vollzugs durch kommunale Gebietskörperschaften, Dargestellt am Beispiel der Rechtslage im Freistaat Bayern und in Nordrhein-Westfalen, Berlin.
- Hopp-Wiel, K./Körner, H. (2009): *Grundlagen kommunaler Haushaltsführung*, München.
- Hummel, C.-A./Rauch, A./Gerhards, E. u. a. (2015): Begutachtung des kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg, Gutachten im Auftrag des Ministeriums der Finanzen des Landes Brandenburg, in: http://www.mdf.brandenburg.de/media_fast/4055/20150609_FiFo_FAG-Bbg_Gutachten_Final_31.03.2015_kompr.pdf.
- Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern (2015): Prüfbericht zur Vorlage an den FAG-Beirat Überprüfung der Finanzverteilung nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz für den Finanzausgleich ab 2016,
- Institut der deutschen Wirtschaft Köln (2011): Berlin und Brandenburg: Demographie und öffentliche Haushalte bis 2030, Studie der IW Consult GmbH Köln, in: http://www.uvb-online.de/uvb/themen/standortbedingungen/investitionen/aktuelles/IW_Studie_BB_2030_final.pdf.
- Institut für Wirtschaftsforschung Halle/Seitz, H. (2005): Benchmarking-Report Mecklenburg-Vorpommern - Öffentliche Aufgabenerfüllung im Ländervergleich, Gutachten im Auftrag des Landesrechnungshofs und des Finanzministeriums Mecklenburg-Vorpommern.
- Ji, Yong-bae/Lee, Choojoo (2010): Data Envelopment Analysis, in: *Stata Journal*, Nr. 2, S. 267-280.
- Junkernheinrich, M. (1991): Alternative Methoden zur Bestimmung des kommunalen Ausgabenbedarfs, in: *Die Bedarfsermittlung im kommunalen Finanzausgleich. Ergebnisse eines Erfahrungsaustausches von Praktikern und Wissenschaftlern*, 1. Aufl., Berlin, S. 63-83.
- Junkernheinrich, M. (1992a): Finanzwissenschaftliches Gutachten - Ortsgröße, Kommunale Sonderbedarfe und Schlüsselzuweisungssystem, in: *Städte- und Gemeinderat - Die Fachzeitschrift für Kommunal- und Landespolitik in Nordrhein-Westfalen*, 46. Jg., Nr. 9, S. 237-260.
- Junkernheinrich, M. (1992b): Sonderbedarfe im kommunalen Finanzausgleich, 1. Aufl., Berlin.
- Junkernheinrich, M. (2007): Ist es möglich, die Aufgabenangemessenheit der kommunalen Finanzausstattung zu bestimmen?, Finanzwissenschaftliche Überlegungen zur intraföderalen Finanzaufteilung, in: Junkernheinrich, Martin/Scheller,

- Henrik/ Woisin, Matthias (Hrsg.): Zwischen Reformidee und Funktionsanspruch. Konzeptionen und Positionen zur deutschen Finanzverfassung, 1. Aufl., Berlin, S. 173-192.
- Junkernheinrich, M./Boettcher, F./Holler, B. (2011): Unterfinanzierung der hessischen Landkreise, Finanzwissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Hessischen Landkreistages.
- Junkernheinrich, M./Boettcher, F./Holler, B. (2012): Ist die Einnahmenverteilung im Land Hessen zwischen den Kommunen und der Landesebene aufgabenangemessen?, Finanzwissenschaftliche Stellungnahme für den Haushaltsausschuss des Hessischen Landtags.
- Junkernheinrich, M./Boettcher, F./Holler, B. u. a. (2012): Finanzausgleichsdotation und Sozialausgaben, Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Fortschreibung des Kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg, in: http://www.mdf.brandenburg.de/media_fast/4055/Gutachten_FAG_Fortschreibung-des-kommunalen-Finanzausgleichs-in-Brandenburg_vertikale-Verteilungseffekte-und-Soziallasten_M%C3%A4rz2012.pdf.
- Junkernheinrich, M./Brand, S. (2014): Analyse der kommunalen Sozialausgaben in Mecklenburg-Vorpommern und im Ländervergleich, Finanzwissenschaftliches Kurzgutachten im Auftrag des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern. Landtagsdrucksache, 6/749.
- Junkernheinrich, M./Korioth, S./Lenk, T./Scheller, H./Woisin, M. (Hrsg.) (2011): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2011, 1. Aufl., Berlin.
- Junkernheinrich, M./Korioth, S./Lenk, T./Scheller, H./Woisin, M.s (Hrsg.) (2015): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2015, 1. Aufl., Berlin.
- Junkernheinrich, M./Micosatt, G. (1998): Sachgerechtigkeit im kommunalen Finanzausgleich, Finanzwissenschaftliche Elemente einer Fortentwicklung des sächsischen Finanzausgleichssystems, 1. Aufl., Berlin.
- Junkernheinrich, M./Micosatt, G. (2008): Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008, Ein Ländervergleich, in: http://www.wegweiser-kommune.de/documents/10184/17495/Finanzreport_2008.pdf/8f56dc51-2167-4be3-9e99-131c74c47eef.
- Junkernheinrich, M./Micosatt, G. (2012): Finanzwissenschaftliche Stellungnahme zum verfassungsgerichtlichen Verfahren VGH N 3/11, Vorlagebeschluss des OVG Rheinland-Pfalz im Verwaltungsrechtsstreit des Landkreises Neuwied gegen das Land Rheinland-Pfalz.
- Junkernheinrich, M./Scheller, H./Woisin, M. (Hrsg.) (2007): Zwischen Reformidee und Funktionsanspruch, Konzeptionen und Positionen zur deutschen Finanzverfassung, 1. Aufl., Berlin.
- Katz, A. (1985): Der Kommunale Finanzausgleich, in: Püttner, Günter (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 6 Kommunale Finanzen, Berlin, Heidelberg, S. 303-330.
- Kawka, Rupert (o. J.): Stellungnahme für die Enquete-Kommission 16/1 "Kommunale Finanzen" zum Thema "Stadt-Umland-Beziehungen", in: <http://www.landtag.rlp.de/landtag/vorlagen/1-148-16.pdf>, Stand: 18. Oktober 2016.
- Kiziak, T./Klingholz, R./Kreuter, V. u. a. (2013): Anleitung zum Wenigersein, Vorschlag für eine Demografiestrategie, in: Discussion Papers des Berlin-Instituts für Bevölkerung und Entwicklung, Nr. 12.
- Kleinewefers, Henner (2005): Standort und Raumstruktur, in: http://www.unifr.ch/wipol/assets/files/Blaue_Reihe/2005/Kleinewefers2005_StandortundRaumstruktur.pdf, Stand: 17. Oktober 2016.
- Kluge, J./Thater, C. (2013): Pendlerverflechtungen in Sachsen - Mögliche Auswirkungen auf den kommunalen Finanzausgleich, in: ifo Dresden berichtet, Nr. 3.
- Kommission zur Beratung der Empfehlungen des Instituts für Wirtschaftsforschung an der Universität München (ifo) (2010): Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs Nordrhein-Westfalen, Abschlussbericht.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) (Mai 2010): Renditebetrachtung für die sechs neu zu bildenden Landkreise in Mecklenburg-Vorpommern, Zusammenfassende Darstellung der Berechnungsverfahren und -ergebnisse in der Renditebetrachtung.
- Korioth, Stefan (2011): Zur Verfassungsmäßigkeit des Entwurfs des Thüringer Finanzausgleichsgesetzes (Art. 1 des Entwurfs des Thüringer Gesetzes zur Änderung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen - Thüringer Finanzbeziehungs-Änderungsgesetz - ThürFb ÄG) - Stand 18. Juli 2012. Rechtsgutachterliche Stellungnahme.,
- Korioth, Stefan (2013): Der Kernstadt-Umland-Ausgleich im kommunalen Finanzausgleich des Landes Mecklenburg-Vorpommern nach dem Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 23. Februar 2012 (LVerfG 37/10),
- Krumm, R. (2007): Neue Ansätze zur flächenschutzpolitischen Reform des Kommunalen Finanzausgleichs, in: Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW)-Diskussionspapiere, Nr. 37.
- Kuhn, E./Klingholz, R. (2013): Vielfalt statt Gleichwertigkeit, Was Bevölkerungsrückgang für die Versorgung ländlicher Regionen bedeutet, 1. Aufl., Berlin.
- Kuhn, M. (2009): Anpassung regionaler medizinischer Versorgung im demographischen Wandel in Mecklenburg-Vorpommern, in: Diskussionspapiere des Rostocker Zentrums zur Erforschung des Demografischen Wandels, Nr. 23.
- Kvadsheim, Nina Pereira/Kasongo Wasamba, Cedric (2014): Application of Data Envelopment Analysis and Malmquist Productivity Index in the Norwegian passenger car market: Implications for efficiency, productivity and product variety, Land Mecklenburg-Vorpommern (2013): Gesetzentwurf, Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern. Landtagsdrucksache, 6/2210, in: <http://www.dokumentation.landtag-mv.de/Parl-dok/dokument/33707/erstes-gesetz-zur-%c3%a4nderung-des-finanzausgleichsgesetzes-mecklenburg-vorpommern.pdf>.
- Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2013): Jahresbericht 2013, Teil 1 - Kommunalfinanzbericht.
- Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2013): Planung und Umsetzung vom Bauunterhalt an kommunalen Straßen,
- Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2014): Jahresbericht 2014 - Teil 1- Kommunalfinanzbericht 2014, in: http://www.lrh-mv.de/land-mv/LRH_prod/LRH/Veroeffentlichungen/Jahresberichte/KFB_2014.pdf.
- Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2015): Jahresbericht 2015 - Teil 1- Kommunalfinanzbericht 2015, in: http://www.lrh-mv.de/land-mv/LRH_prod/LRH/Veroeffentlichungen/Jahresberichte/KFB_2015.pdf.
- Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern (01.09.1999): Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes, Drs. 3/666.
- Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern (10.08.2001): Entwurf eines Gesetzes zur Schaffung und Änderung haushaltsrechtlicher Bestimmungen, Haushaltsrechtsgesetz 2002/2003 - HRG 2002/2003, Drs. 3/2200.
- Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern (2003): Urteil im Namen des Volkes in dem Verfahren über die Verfassungsbeschwerde - LVerfG 13/02,
- Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern (2006): Urteil im Verfassungsbeschwerdeverfahren der Landkreise Rügen und Uecker-Randow, Stadt Wolgast, Gemeinde Mönchhagen - Kommunalen Finanzausgleich, kommunale Selbstverwaltung, Mindestfinanzausstattung, in: http://www.landverfassungsgericht-mv.de/index_aktuell.htm.
- Landsberg, G./Articus, S./Thöne, M. u. a. (2010): Kommunen in der Krise, in: Wirtschaftsdienst, 90. Jg., Nr. 5, S. 283-308.

- Landtag Mecklenburg-Vorpommern (06.12.2001): BERICHT des Finanzausschusses (4. Ausschuss), Drs. 3/2516.
- Landtag Mecklenburg-Vorpommern (10.12.1999): Viertes Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes,
- Landtag Mecklenburg-Vorpommern (12.12.2001): Plenarprotokoll, Drs. 3/73.
- Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2009): Gesetzentwurf, Entwurf eines Gesetzes zur Neugestaltung des Finanzausgleichsgesetzes und zur Änderung weiterer Gesetze. Landtagsdrucksache, 5/2685, in: <http://www.dokumentation.landtag-mv.de/Parldok/dokument/28297/gesetz-zur-neugestaltung-des-finanzausgleichsgesetzes-und-zur-%c3%a4nderung-weiterer-gesetze.pdf>.
- Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2010): Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses (2. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 5/2683, Entwurf eines Gesetzes zur Schaffung zukunftsfähiger Strukturen der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Kreisstrukturgesetz).
- Landtag Mecklenburg-Vorpommern, Enquete-Kommission „Älter werden in Mecklenburg-Vorpommern“ (2013): Aktualisierte 4. Landesprognose zur Bevölkerungsentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern bis 2030. Kommissionsdrucksache 6/14.
- Landtag Mecklenburg-Vorpommern: BESCHLUSSEMPFEHLUNG UND BERICHT des Innenausschusses (2. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 5/2685 - ,
- Landtag von Sachsen-Anhalt (2011): Gesetzentwurf der Landesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und des Verbandsgemeindengesetzes. Drucksache, 6/448, in: <http://padoka.landtag.sachsen-anhalt.de/files/drs/wp6/drs/d0448lge.pdf>.
- Landtag von Sachsen-Anhalt (2012): Gesetzentwurf der Landesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Ablösung des Finanzausgleichsgesetzes und zur Änderung weiterer Gesetze. Drucksache, 6/1410.
- Leder, M./Römer, M. (2015): Reform des kommunalen Finanzausgleichs in Hessen - Stellungnahme der IHK Arbeitsgemeinschaft Hessen, in: http://www.ihk-hessen.de/pdf/steuern/150427_kfa_stellungnahme.pdf.
- Leimkühler, R./Hardt, U./Schiller u. a. (2008): Die Finanzausgleichsumlage - "Abzocke" oder ein Instrument zur Stärkung der Ausgleichsfunktion im Finanzausgleich, in: Sachsenlandkurier, 19. Jg., 7-8, S. 353-359.
- Leisner-Egensperger, A. (2010): Die Finanzausgleichsgesetze der Länder und das kommunale Selbstverwaltungsrecht - Voraussetzungen zulässiger Kommunalverfassungsbeschwerden, in: Die öffentliche Verwaltung, Nr. 17, S. 705-712.
- Lenk, T. (2009): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2008/2009. Sachsenlandkurier, Nr. 5.
- Lenk, T./Birke, A. (1998): Ausgewählte Probleme des sächsischen kommunalen Finanzausgleichs aus finanzwissenschaftlicher Perspektive, in: Finanzwirtschaft, Zeitschrift zum Haushalts-, Finanz- und Steuerrecht der öffentlichen Verwaltung, 52. Jg., 9 und 10, 199-204; 221-226.
- Lenk, T./Glinka, P. (2015): Gutachten zur Neugestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab dem Jahr 2020 - ausgewählte Reformaspekte für mehr Transparenz und Leistungsgerechtigkeit - erstellt für die Industrie- und Handelskammern des Heringsdorfer Kreises,
- Lenk, T./Glinka, P./Rottmann, O. (2016): Schwarz, Rot, Geld - Neuer bundesstaatlicher Finanzausgleich ab 2020, Studie des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge an der Universität Leipzig im Auftrag von KPMG.
- Lenk, T./Hesse M. (2011): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2010/2011. Sachsenlandkurier, Nr. 5.
- Lenk, T./Hesse, M. (2015): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2014/2015. Sachsenlandkurier, 5/2015.
- Lenk, T./Hesse, M./Diesener, C. u. a. (2016): Evaluierung der Kostenpauschale nach dem Sächsischen Flüchtlingsaufnahmegesetz auf Grundlage eines Pauschalersatzungssystems, Gutachten im Auftrag des Sächsischen Staatsministerium des Innern.
- Lenk, T./Hesse, M./Grüttner, A. u. a. (2012): Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Fortschreibung des Kommunalen Finanzausgleichs in Hessen, Leipzig.
- Lenk, T./Hesse, M./Kilian, M. u. a. (2016): Erfassung zukunfts wirksamer Ausgaben der öffentlichen Hand, Eine infrastrukturbezogene Erweiterung des öffentlichen Investitionsbegriffs, Studie des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V. an der Universität Leipzig im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, in: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/NW_Zukunftswirk-same_Ausgaben_Langfassung.pdf.
- Lenk, T./Hesse, M./Lück, O. (2013): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2012/2013. Sachsenlandkurier, 5/2013.
- Lenk, T./Hesse, M./Lück, O. (2013): Synoptische Darstellung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder aus finanzwissenschaftlicher Perspektive, Studie im Auftrag des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern.
- Lenk, T./Hesse, M./Starke, T. (2016): Bedarfsorientierung im hessischen Finanzausgleich: Vergleich und Kritik, in: Schriftenreihe „Kommunalfinanzen“ des Hessischen Landesrechnungshofes, Nr. 3, S. 77-102.
- Lenk, T./Hesse, M./Woitek, F. (2012): Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Fortschreibung des Kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg, Gutachten im Auftrag des Ministeriums der Finanzen Brandenburg.
- Lenk, T./Rottmann, O. (2007): Die Sachgerechtigkeit der Hauptansatzstaffel für die kreisfreien Städte im sächsischen kommunalen Finanzausgleich, in: Arbeitspapiere des Lehrstuhls Finanzwissenschaft an der Universität Leipzig, Nr. 39.
- Lenk, T./Rudolph, H.-J. (2003a): Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland, Die Bestimmung der Finanzausgleichsmasse - vertikale Verteilungsprobleme zwischen Land und Kommunen, in: Arbeitspapiere des Lehrstuhls Finanzwissenschaft an der Universität Leipzig, Nr. 24.
- Lenk, T./Rudolph, H.-J. (2003b): Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland, Die Bestimmung des Finanzbedarfs, in: Arbeitspapiere des Lehrstuhls Finanzwissenschaft an der Universität Leipzig, Nr. 25.
- Lenk, T./Rudolph, H.-J. (2004a): Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland, Die Ermittlung der Finanzkraft, in: Arbeitspapiere des Lehrstuhls Finanzwissenschaft an der Universität Leipzig, Nr. 26.
- Lenk, T./Rudolph, H.-J. (2004b): Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland, Der Ausgleich zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft, in: Arbeitspapiere des Lehrstuhls Finanzwissenschaft an der Universität Leipzig, Nr. 27.
- Lenk, T./Starke, T. (2015): Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die öffentlichen Finanzen, in: Arbeitspapiere des Lehrstuhls Finanzwissenschaft an der Universität Leipzig, Nr. 48.
- Lenk, Thomas (2014): Föderalismusreform III, Kritische Analyse der föderalen Finanzbeziehungen und aktuell diskutierte Reformansätze, Berlin.
- Lenk, Thomas/Grüttner, André (2010): Konzepte der Raumentwicklung in Lichte des Postulats der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse, in: Wirtschaftsdienst. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 2010. Jg., 4/2010, S. 240-243.
- Leser, Hartmut (Hrsg.) (2011): Diercke Wörterbuch Geographie, Raum - Wirtschaft und Gesellschaft - Umwelt, 15. Aufl., Braunschweig.
- Mäding, H. (2003): Standpunkt: Gemeindefinanzreform in Deutschland, Notwendigkeiten einer Gemeindefinanzreform in Deutschland, in: Difu-Berichte, Nr. 1.

- Meffert, H./Müller, W (2008): Kommunalen Finanzausgleich in Rheinland-Pfalz, Stuttgart.
- Meffert, Horst/Müller, Walter (2012): Zehn Jahre kommunaler Stabilisierungsfonds in Rheinland-Pfalz - Die Verstetigung des kommunalen Finanzausgleichs in den Jahren 2003 bis 2012., in: der gemeindehaushalt, Nr. 4 , S. 82-86.
- Meyer, H. (1997): Grundstrukturen und Entwicklungen im kommunalen Finanzausgleich der neuen Bundesländer, in: Landes- und Kommunalverwaltung (LKV) - Verwaltungsrechts-Zeitschrift für die Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, 7. Jg., Nr. 11 , S. 390-397.
- Meyer, Hubert (2004): Der kommunale Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern, Kommentar, 3. Aufl., Wiesbaden.
- Micosatt, G. (1990): Raumwirksamkeit einer Reform des kommunalen Finanzausgleichs - Zur regionalen Inzidenz der Reformvorschläge der Expertengruppe beim Innenminister des Landes Nord-rhein-Westfalen,
- Mielke, Bernd (1979): Die Kosten überörtlicher Funktionen in Großstädten mit einer Fallstudie am Beispiel Hamburgs. Volkswirtschaftliche Schriftenreihe, Nr. 285.
- Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz (2016): Der kommunale Finanzausgleich und der Stabilisierungsfonds, in: <https://fm.rlp.de/en/themen/finanzen/kommunale-finanzen/stabilisierungsfonds/>.
- Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern (2005): Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern,
- Ministerium für Verkehr, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern (2008): 4. Landesprognose zur Bevölkerungsentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern bis zum Jahr 2030, Schwerin.
- Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) (2013): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland 2013, MKRO-Beschluss vom 03.06.2013.
- Mohl, Ariane (2016): Hessen: Kommunen werden gegen neuen KFA klagen, in: http://www.derneuekaemmerer.de/nachrichten/haushalt/hessen-kommunen-werden-gegen-neuen-kfa-klagen-30631/?utm_source=Cl-verReach+GmbH&utm_medium=email&utm_campaign=20-01-2016+DNK+Newsletter+%28KW+03%2F2016%29&utm_content=Mailing_9816848.
- Mühlenkamp, Holger (2016): Effizienzmessung und quantitative Instrumente zur Effizienzsteigerung im öffentlichen Sektor, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 17. Jg., Nr. 2.
- Münstermann, E. (1985): Möglichkeiten und Grenzen einer „Kommunalisierung“ von Zweckzuweisungen, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs, Hannover , S. 235-270.
- Münstermann, E./Becker, H. (1978): Finanzausgleichsleistungen an Kommunen - Ein Vergleich der Finanzausgleichssysteme in den Bundesländern. Beiträge zur Finanzpolitik, Nr. 7.
- Muth, E./Scholz, R./Kruse, A. u. a. (2010): Der demografische Wandel in Mecklenburg-Vorpommern - Veränderung der Altersstruktur, demografische Alterung und Schrumpfung von 1982 bis 2007, in: Statistische Hefte des Statistischen Amtes in Mecklenburg-Vorpommern, Nr. 2.
- Niedersächsische Staatskanzlei (2012): Handlungskonzept Demografischer Wandel der Niedersächsischen Landesregierung 2012, Hannover.
- Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung (niw) (1994): Die Bedeutung von Bundes- und Landesgesetzgebung für kommunale Haushaltsstrukturen und Selbstverwaltungsspielräume, Studie im Auftrag des Niedersächsischen Städtetages.
- o.V. (1991): Die Bedarfsermittlung im kommunalen Finanzausgleich, Ergebnisse eines Erfahrungsaustausches von Praktikern und Wissenschaftlern, 1. Aufl., Berlin.
- Parsche, R./Hanfstigl, T./Leitner, K. (2004): Strukturelle Reform der überörtlichen Sozialhilfe, Ein finanzwissenschaftlicher Beitrag zur aktuellen Diskussion um steigende Sozialhilfeausgaben, in: ifo Schnelldienst, 57. Jg., Nr. 6.
- Paul, Christian/Jaenichen, Sebastian/Steinrücken, Torsten (2008): Demografischer Wandel in Deutschland und die Wirkungen auf Wirtschaftswachstum und öffentliche Finanzen, Ilmenau.
- Peters, Hans (Hrsg.) (1959): Kommunale Finanzen und Kommunale Wirtschaft, Berlin, Heidelberg.
- Pitakong, U./Brockett, P. L./Mote, J. R. u. a. (1998): Identification of Pareto-efficient facets in data envelopment analysis, in: European Journal of Operational Research, 109. Jg., Nr. 3 , S. 559-570.
- Püttner, Günter (Hrsg.) (1985): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 6 Kommunale Finanzen, Berlin, Heidelberg.
- Ragnitz, J. (2010): Berücksichtigung qualitativer Aspekte bei der Kon - solidierung der öffentlichen Haushalte in Sachsen, in: ifo Dresden berichtet, Nr. 4.
- Regierungsvertretung Braunschweig (2009): Demographische Entwicklung im Bereich der Regierungsvertretung Braunschweig - Herausforderung für das Konzept der Zentralen Orte, in: <http://www.mi.niedersachsen.de/download/35351>.
- Regionaler Planungsverband Mecklenburgische Seenplatte (2011): Regionales Raumentwicklungsprogramm Mecklenburgische Seenplatte.
- Regionaler Planungsverband Mittleres Mecklenburg/Rostock (2011): Regionales Raumentwicklungsprogramm Mittleres Mecklenburg/Rostock.
- Regionaler Planungsverband Vorpommern (2010): Regionales Raumentwicklungsprogramm Vorpommern 2010.
- Regionaler Planungsverband Westmecklenburg (2011): Regionales Raumentwicklungsprogramm Westmecklenburg 2011.
- Reilich, Julia/Frohwerk, Sascha (Hrsg.) (2013): Eine Sonate der Ökonomie, Sätze zur Allgemeinen Wirtschaftstheorie, der Raumwirtschaft und der Klimapolitik, Festschrift für Klaus Schöler zum 65. Geburtstag,
- Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (18. Januar 2013): Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2013 (Gemeindefinanzierungs-gesetz 2013 - GFG 2013), Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 16/1402 -.
- Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (4. September 2009): Analyse und Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, ifo-Kommission zur Beratung der Empfehlungen des Instituts für Wirtschaftsforschung an der Universität München.
- Rosenfeld, M. (2008): Zukunft der Finanzierung der Städte und ihrer zentralörtlichen Funktion,
- Rosenfeld, M. (2010): Kommunalfinanzen in Ostdeutschland - Entwicklung, strukturelle Probleme und mögliche Lösungsansätze -, in: Wirtschaft im Wandel, Nr. 2.
- Rosenfeld, M./Weiß, D. (2010): Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zwischen Politik und Marktmechanismus, Empirische Befunde aus den Ländern Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, Hannover.
- Sächsischer Landtag (2008): Demografische Entwicklung und ihre Auswirkungen auf die Lebensbereiche der Menschen im Freistaat Sachsen sowie ihre Folgen für die politischen Handlungsfelder, Bericht der Enquete-Kommission.
- Sächsischer Landtag (2012): Ahtes Gesetz zur Änderung des Sächsischen Finanzausgleichsgesetzes. Drucksache, 5/9951.
- Sächsischer Landtag (2015): Neuntes Gesetz zur Änderung des Sächsischen Finanzausgleichsgesetzes. Drucksache, 6/779.

- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011): Herausforderungen des demografischen Wandels, Expertise im Auftrag der Bundesregierung, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (November 2015): Zukunftsfähigkeit in den Mittelpunkt, Jahresgutachten 15/16, Wiesbaden.
- Schäfer, S./Zimmermann, H. (2011): Ausgabenvergleich zwischen Bundesländern, in: Wirtschaftsdienst, 91. Jg., Nr. 4, S. 249-256.
- Schäfer, T. (30.09.2014): Auf dem Weg zur Neuordnung des KFA ab dem Jahr 2016,
- Scherf, W. (2003): Sachgerechte Verteilung staatlicher Zuweisungen, in: Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere der Justus-Liebig-Universität Giessen, Nr. 66.
- Scherf, W. (2010): Kommunalen Finanzausgleich und Entwicklung der Kommunal- und Landesfinanzen im Ländervergleich, Gutachten im Auftrag des Hessischen Ministeriums der Finanzen für die Regierungskommission "Haushaltsstruktur" des Landes Hessen, in: Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere der Justus-Liebig-Universität Giessen, Nr. 84.
- Scherf, W. (2010): Perspektiven kommunaler Ausgabenfinanzierung, in: Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere der Justus-Liebig-Universität Giessen, Nr. 83.
- Scherf, W. (2012): Die Schlüsselzuweisungen an die Landkreise in Rheinland-Pfalz und der Grundsatz der Verteilungssymmetrie, Gutachten im Auftrag des Landes Rheinland-Pfalz vertreten durch das Ministerium des Innern und für Sport. Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere, Nr. 86, in: <http://www.oeffentliche-finanzen.de/resources/AP-86-2012.pdf>.
- Scherf, W. (2015): Kommunalen Finanzausgleich. Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere, Nr. 93, in: <http://www.oeffentliche-finanzen.de/resources/AP-93-2015.pdf>.
- Scherf, W. (2015): Symmetrieeigenschaften des kommunalen Finanzausgleichs in Rheinland-Pfalz, Gutachten im Auftrag des Landes Rheinland-Pfalz vertreten durch das Ministerium der Finanzen. Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere, Nr. 92, in: <http://www.oeffentliche-finanzen.de/resources/AP-92-2015.pdf>.
- Scherf, W. (26. Mai 2014): Funktionsweise und Reformoptionen des kommunalen Finanzausgleichs in Hessen, Gießen.
- Scherf, W. (26.05.2014): Funktionsweise und Reformoptionen des kommunalen Finanzausgleichs in Hessen, Gießen.
- Schiller, D. (2014): Aktualisierung der Teilschlüsselmassen im Rahmen der Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein im Auftrag des Innenministeriums des Landes Schleswig-Holstein,
- Schiller, D./Cordes, A. (2013): Ergänzende gutachterliche Stellungnahme zur Fortentwicklung des Kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein im Auftrag des Innenministeriums des Landes Schleswig-Holstein,
- Schiller, D./Cordes, A. (2013): Gutachten zur Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein, Gutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes Schleswig-Holstein, Hannover.
- Schiller, D./Cordes, A. (2015): Novellierung des horizontalen Finanzausgleichssystems in Niedersachsen, Gutachten im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport.
- Scholz, R./Rößger, F./Kreft, D. u. a. (2008): Bevölkerungsprognose für Mecklenburg-Vorpommern auf Kreisebene bis zum Jahr 2030, in: Diskussionspapiere des Rostocker Zentrums zur Erforschung des Demografischen Wandels, Nr. 22.
- Schwarting, G. (2001): Der kommunale Haushalt, Haushaltswirtschaft - Haushaltssteuerung - Kassen- und Rechnungswesen, 2. Aufl., Berlin.
- Schwarze, Björn/Spiekermann, Klaus (2013): Abschlussbericht Analyse der Erreichbarkeit der Zentralen Orte in Mecklenburg-Vorpommern, Studie für das Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern.
- Schweisfurth, T./Reichardt, T./Hartmann, D. (2015): Finanzbeziehungen zwischen Ländern und Kommunen, in: Gatzert, Werner/ Schweisfurth, Tilmann (Hrsg.): Öffentliche Finanzwirtschaft in der Staatspraxis, 1. Aufl., Berlin.
- Seitz, H. (2003): Gutachten zur Analyse der symmetrischen Verteilung der finanziellen Mittel zwischen Land und Kommunen im Land Brandenburg gemäß Urteil des Landesverfassungsgerichts Brandenburg von 16.9.1999 (VfGBbg 28/98 Neulietzegörcke-Urteil), Erarbeitet im Auftrag des Ministeriums des Innern und des Ministeriums der Finanzen des Landes Brandenburg.
- Seitz, H. (2004): Perspektiven der ostdeutschen Kommunalfinanzen bis zum Jahr 2020, in: ifo Dresden berichtet, Nr. 2.
- Seitz, Helmut (2004): Implikationen der demografischen Veränderungen für die öffentlichen Haushalte und Verwaltungen. Dresden Discussion Paper Series in Economics, 08/04, in: <https://www.econstor.eu/dspace/bitstream/10419/22712/1/ddpe200408.pdf>.
- Seitz, Helmut (2008): Die Demographieabhängigkeit der Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Haushalte, Eine empirische Analyse unter Berücksichtigung der föderalen Verflechtungen, in: http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/system/flexpaper/rsmbstpublications/download_file/3244/3244_2.pdf.
- Siemens, F. (2005): Vorgehensmodell zur Auswahl einer Variante der Data Envelopment Analysis. Arbeitsbericht. Universität Duisburg-Essen, Essen.
- Slupina, M./Kröhnert, S. (2012): Dezentrale Betreuung in ländlichen Räumen, Gutachten im Auftrag der Regionalplanungsgemeinschaft Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg, Berlin.
- Staatsgerichtshof des Landes Hessen (2013): Urteil im Namen des Volkes in dem Grundrechtsklageverfahren der Stadt Alsfeld vom 21. Mai 2013 - P.St. 2361,
- Staatskanzlei Mecklenburg-Vorpommern (2011): Mecklenburg-Vorpommern - Weltoffen, modern, innovativ., Den demografischen Wandel gestalten.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2009): Auswirkungen auf die Zahl der Erwerbspersonen, in: Demografischer Wandel in Deutschland, Nr. 4.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2011): Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung im Bund und in den Ländern, in: Demografischer Wandel in Deutschland, Nr. 1.
- Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (2013): Statistische Berichte - Sozialhilfe und soziale Grundsicherung in Mecklenburg-Vorpommern,
- Statistisches Bundesamt (2015): Bevölkerungsentwicklung in den Bundesländern bis 2060, Ergebnisse der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, in: <https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/VorausberechnungBevoelkerung/BevoelkerungDeutschland2060Presse5124204159004.pdf>.
- Statistisches Bundesamt (2015): Bevölkerungsentwicklung in den Bundesländern bis 2060, Ergebnisse der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, in: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/VorausberechnungBevoelkerung/BevoelkerungDeutschland2060Presse5124204159004.pdf?__blob=publicationFile, Stand: 10. November 2016.
- Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2007): Index der kommunalen Finanzausstattung, Ein länderübergreifender Vergleich der Finanzausstattung der Kommunen, in: Statistische Analysen, Nr. 5.
- Stiglmayr, Michael (2004): Die Bedeutung von Abstandsmaßen in der Data Envelopment Analysis. Diplomarbeit. Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Erlangen.

- Streit, B. (2009): Lehren aus der Finanzkrise, Individualvergütung anhand der Data Envelopment Analysis, Merseburg.
- Technische Universität München (o. J.): Data Envelopment Analysis (DEA), Ein Verfahren der Effizienzmessung, München.
- Thüringer Innenministerium (2007): Das Thüringer Modell zum kommunalen Finanzausgleich, in: <http://www.db-thueringen.de/servlets/DerivateServlet/Derivate-20266/pubdownload992.pdf>.
- Thüringer Landtag (2007): Gesetzentwurf der Landesregierung, Thüringer Finanzausgleichsgesetz (ThürFAG). Drucksache, 4/3160, in: <http://www.parldok.thueringen.de/ParlDok/dokument/29730/th%C3%BCringer-finanzausgleichsgesetz-th%C3%BCrfag-.pdf>.
- Thüringer Landtag (2012): Begründung zum Thüringer Gesetz zur Änderung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen,
- Thüringer Landtag (2012): Gesetzentwurf der Landesregierung, Thüringer Gesetz zur Änderung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen. Drucksache, 5/5062.
- Thüringer Verfassungsgerichtshof (2005): Presse-Information zum VerfGH 28/03,
- Thüringer Verfassungsgerichtshof (2010): Urteil in den Verfassungsbeschwerdeverfahren vom 18. März 2010 wegen Verletzung des Recht es auf kommunale Selbstverwaltung durch das Thüringer Finanzausgleichsgesetz - VerfGH 52/08,
- Thüringer Verfassungsgerichtshof (2011): Urteil in dem abstrakten Normenkontrollverfahren der FDP-Fraktion im Thüringer Landtag vom 02. November 2011 - VerfGH 13/10,
- Verfassungsgericht des Landes Brandenburg (2013): Beschluss in dem Verfahren der kommunalen Verfassungsbeschwerde der Stadt Brandenburg an der Havel, der Stadt Cottbus und der Stadt Frankfurt (Oder) vom 18. Oktober 2013 - VfGBbg 68/11, in: <http://www.verfassungsgericht.brandenburg.de/sixcms/detail.php?gsid=bb1.c.344286.de>, Stand: 2. Oktober 2015.
- Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen (2014): Urteil in dem verfassungsrechtlichen Verfahren - VerfGH 14/11,
- Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz (14.02.2012): Urteil - Kommunalen Finanzausgleich, in: <http://www2.mjv.rlp.de/Gerichte/Verfassungsgerichtshof/Entscheidungen/binarywriterservlet?imgUid=cd596276-1a75-31a8-c126-e477fe9e30b1&uBasVariant=11111111-1111-1111-1111-111111111111>, Stand: 26. Januar 2016.
- Vesper, D. (2002): Landes- und Kommunalfinanzen in Brandenburg und ihre mittelfristigen Perspektiven,
- Vesper, D. (2006): Überprüfung der Verbundquote und der Hauptansatzstaffel im kommunalen Finanzausgleich Brandenburgs, Endbericht ; Forschungsprojekt im Auftrag des Ministeriums der Finanzen des Landes Brandenburg, Berlin.
- Vesper, D. (April 2015): Gemeindefinanzierung wenig nachhaltig - Analyse und Perspektiven der Kommunalfinanzen, Gutachten im Auftrag des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung.
- Vesper, D. (Hrsg.) (2000): Kommunalfinanzen und kommunaler Finanzausgleich in Brandenburg, Berlin.
- Voigt, Rüdiger (1975): Die Auswirkungen des Finanzausgleichs zwischen Staat und Gemeinden auf die kommunale Selbstverwaltung von 1919 [neunzehnhundertneunzehn] bis zur Gegenwart, Berlin.
- Volkman, U. (2001): Der Anspruch der Kommunen auf finanzielle Mindestausstattung, in: Die öffentliche Verwaltung, 54. Jg., Nr. 12 , S. 497-505.
- Wahl, J. (1992): Perspektiven für einen reformierten kommunalen Finanzausgleich nicht nur in den neuen Bundesländern, in: Wegner, Eckhard (Hrsg.): Finanzausgleich im vereinten Deutschland, Marburg , S. 107-131.
- Wegner, Eckhard (Hrsg.) (1992): Finanzausgleich im vereinten Deutschland, Marburg.
- Weith, Thomas/Repp, Annegret/Zscheischler, Jana (2013): Räumlich-regionale Verflechtungsbeziehungen als Grundlage für die Raumplanung und Regionalpolitik - Modelle, Konzepte, Entwicklungsoptionen, in: Reilich, Julia/ Frohwerk, Sascha (Hrsg.): Eine Sonate der Ökonomie, Sätze zur Allgemeinen Wirtschaftstheorie, der Raumwirtschaft und der Klimapolitik, Festschrift für Klaus Schöler zum 65. Geburtstag , S. 91-118.
- Wohltmann, M. (2009): Der kommunale Finanzausgleich 2008/2009 unter besonderer Berücksichtigung der Landkreise: (Fiskalische) Entwicklung in den Ländern, in: Der Landkreis, 79. Jg. , S. 311-353.
- Wohltmann, M. (2011): Bemessung und Ausstattung des kommunalen Finanzausgleichs: Methodische Vorgaben in den Ländern, in: Junkernheinrich, M./Korioth, S./Lenk, T./Scheller, H./ Woisin, M. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2011, 1. Aufl., Berlin , S. 481-507.
- Wohltmann, M. (2012): Der kommunale Finanzausgleich 2011/2012 unter besonderer Berücksichtigung der Landkreise: Rechtliche Grundlagen, in: Der Landkreis, Nr. 82 , S. 406-440.
- Zeck, Hildegard (2003): Zentrale Orte als räumliches Konzept für Anpassungsstrategien, Heft 12/2003 , S. 725-736.
- Zimmermann, Franz (1988): Das System der kommunalen Einnahmen und die Finanzierung der kommunalen Aufgaben in der Bundesrepublik Deutschland, E. Grundriss, Köln, Köln.
- Zimmermann, H./Postlep, R.-D. (1985): Probleme des kommunalen Finanzausgleichs - Überblick und Einordnung der Untersuchungsergebnisse, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Räumliche Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs, Hannover , S. 1-13.
- Zimmermann, Horst (2009): Kommunalfinanzen, Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft, 2. Aufl., Berlin.
- Zimmermann, Horst/Henke, Klaus-Dirk (2001): Finanzwissenschaft, Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft, 8. Aufl., München.