



46

ifo Forschungsberichte

**Der kommunale Finanzausgleich in
Mecklenburg-Vorpommern:**

**Langfristige Entwicklung und
Reformperspektiven**

Teil II: Der horizontale Finanzausgleich

Thiess Büttner

Petra Enß

Fédéric Holm-Hadulla

Robert Schwager

Christiane Starbatty

Wiebke Webering



Institut für
Wirtschaftsforschung
an der Universität München

Forschungsbereich: Öffentlicher Sektor

**Der kommunale Finanzausgleich in
Mecklenburg-Vorpommern:**

Langfristige Entwicklung und Reformperspektiven

Teil II: Der horizontale Finanzausgleich

**Gutachten im Auftrag des Innenministeriums
des Landes Mecklenburg-Vorpommern**

von

Thiess Büttner
Petra Enß
Fédéric Holm-Hadulla
Robert Schwager
Christiane Starbatty
Wiebke Webering

Georg-August-Universität Göttingen
und
ifo Institut für Wirtschaftsforschung

München, Juli 2008

 Institut für
Wirtschaftsforschung
an der Universität München

Forschungsbereich: Öffentlicher Sektor

Bibliografische Information Der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über
<http://dnb.d-nb.de>
abrufbar

ISBN-13: 978-3-88512-494-8

Alle Rechte, insbesondere das der Übersetzung in fremde Sprachen, vorbehalten.
Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlags ist es auch nicht gestattet, dieses
Buch oder Teile daraus auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie)
oder auf andere Art zu vervielfältigen.

© by ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München 2009

Druck: ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München

ifo Institut für Wirtschaftsforschung im Internet:
<http://www.ifo.de>

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	1
1 Einleitung	23
2 Darstellung des kommunalen Finanzausgleichs	29
3 Vorwegabzüge und kommunale Aufgabenerfüllung	39
3.1 Kommunale Autonomie und Spillovers	40
3.2 Spillovers und Vorwegabzüge	44
3.2.1 Sonderbedarfszuweisungen (§ 10 FAG MV)	45
3.2.2 Schülerbeförderung (§ 10a FAG MV)	47
3.2.3 Öffentlicher Personennahverkehr (§ 10b FAG MV)	48
3.2.4 Theater und Orchester (§ 10c FAG MV)	49
3.2.5 Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises (§ 10d FAG MV)	50
3.2.6 Straßenbaulastträger (§ 10f FAG MV)	51
3.2.7 Soziale Sicherung (§ 10g FAG MV)	52
3.2.8 Infrastrukturinvestitionen (§ 10h FAG MV)	53
3.2.9 Kommunaler Aufbaufonds (§ 16 FAG MV)	55
3.2.10 Kinder und Schüler	56
3.3 Alternative Internalisierung von Spillovers	58
3.4 Fazit	65
4 Überführung von Vorwegabzügen in die Schlüsselzuweisungen	69
4.1 Die ökonomische Bedeutung von Schlüsselzuweisungen	70

4.2	Überblick über den Simulationsansatz	77
4.3	Wegfall aufgabenbezogener Vorwegabzüge	81
4.3.1	Vorgehensweise	81
4.3.2	Simulation 1 a	82
4.3.3	Simulation 1 b	85
4.4	Wegfall des Vorwegabzugs für die Träger der Sozialhilfe	89
4.4.1	Gesetzliche Regelungen zur Sozialhilfe	89
4.4.2	Vorgehensweise	93
4.4.3	Simulation 2	94
4.5	Wegfall des Vorwegabzugs für zentrale Orte	98
4.5.1	Vorgehensweise	98
4.5.2	Simulation 3 I	99
4.5.3	Simulation 3 II	103
4.6	Schlüsselzuweisungen oder Vorwegabzüge?	105
5	Raumwirtschaftliche Analyse des kommunalen Finanzausgleichs	109
5.1	Gemeindegröße und öffentliches Leistungsangebot	111
5.2	Berücksichtigung der Gemeindegröße im Finanzausgleich	116
5.2.1	Mögliche Ansätze	116
5.2.2	Institutionelle Details zu § 10e FAG MV	120
5.3	Äquivalente Einwohnerwertung	122
5.3.1	Formale Bestimmung einer zu § 10e FAG MV äquivalenten Einwohnerwertung	123
5.3.2	Ergebnisse	127
5.4	Äquivalente Einwohnerwertung bei Berücksichtigung anderer Vorwegabzüge	132
5.4.1	Formale Bestimmung einer zu §§ 10 a-c, e-h FAG MV äquivalenten Einwohnerwertung	132
5.4.2	Ergebnisse	134
5.5	Vergleich mit anderen Bundesländern	136

5.6	Reform des kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern . . .	144
5.6.1	Reformbedarf	144
5.6.2	Reformvorschlag	150
6	Nachhaltigkeit der kommunalen Finanzen	155
6.1	Theorie der öffentlichen Verschuldung	156
6.1.1	Vor- und Nachteile öffentlicher Verschuldung	156
6.1.2	Formen der Verschuldung	159
6.1.3	Haftung und Zinsbelastung	161
6.2	Kommunale Verschuldung in Mecklenburg-Vorpommern	165
6.2.1	Gesetzliche Grundlage und Datenüberblick	165
6.2.2	Instrumente des Landes zur Verbesserung der Nachhaltigkeit . . .	170
6.2.3	Bewertung des § 9 FAG MV	171
7	Umlagen	179
7.1	Kreisumlage	180
7.1.1	Gesetzliche Grundlage und Handlungsbedarf	181
7.1.2	Ober- und Untergrenzen	184
7.1.3	Differenzierung des Kreisumlagesatzes	189
7.1.4	Institutionelle Rahmenbedingungen	193
7.2	Finanzausgleichsumlage für abundante Gemeinden	194
7.2.1	Mögliche Ausgestaltungen und quantitative Bedeutung	195
7.2.2	Wirkungen einer Finanzausgleichsumlage	197
8	Zusammenfassung der Ergebnisse	203
	Literaturverzeichnis	211

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Aufkommensäquivalente Einwohnerwertung: kreisangehörige Gemeinden, § 10 e FAG MV	12
Abb. 2:	Aufkommensäquivalente Einwohnerwertung: kreisfreie Städte	13
Abb. 3:	Aufkommensäquivalente Einwohnerwertung: alle Gemeinden, § 10 a-c, e-h FAG MV	14
Abb. 4:	Einwohnerwertung im Vergleich mit den Flächenländern West und Ost	15
Abb. 5:	Einwohnerwertung im Ländervergleich: Kreisfreie Städte	16
Abb. 6:	Reformvorschlag	18
Abb. 4.1:	Verteilung der Einnahmen der kreisangehörigen Gemeinden	72
Abb. 5.1:	Steuerkraft pro Einwohner und Gemeindegröße	112
Abb. 5.2:	Aufkommensäquivalente Einwohnerwertung: kreisangehörige Gemeinden, § 10e FAG MV	128
Abb. 5.3:	Aufkommensäquivalente Einwohnerwertung: kreisfreie Städte, § 10e FAG MV	130
Abb. 5.4:	Aufkommensäquivalente Einwohnerwertung: alle Gemeinden, § 10e FAG MV	131
Abb. 5.5:	Aufkommensäquivalente Einwohnerwertung im Vergleich: kreisfreie Städte, §§ 10 a-c, e-h FAG MV	135
Abb. 5.6:	Aufkommensäquivalente Einwohnerwertung: alle Gemeinden, §§ 10 a-c, e-h FAG MV	137
Abb. 5.7:	Einwohnerwertung im Vergleich: Flächenländer West	139

Abb. 5.8: Einwohnerwertung im Vergleich: Flächenländer Ost	140
Abb. 5.9: Einwohnerwertung im Vergleich: Länder mit Kombinationen	141
Abb. 5.10: Einwohnerwertung im Vergleich: kreisfreie Städte	143
Abb. 5.11: Einwohner im Einzugsgebiet relativ zur Einwohnerzahl der zentralen Orte	146
Abb. 5.12: Abschaffung der Pauschalierung	149
Abb. 5.13: Reformvorschlag	153
Abb. 6.1: Schuldenstand der Kommunen (insgesamt)	167
Abb. 6.2: Schuldenstand der Kommunen (pro Einwohner)	168

Tabellenverzeichnis

Tab. 1:	Kommunale Leistungen nach Nutzeninzidenz	5
Tab. 2:	Darstellung der berechneten Simulationen	7
Tab. 3:	Vergleich der Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen und Zweckzuweisungen im Status Quo mit den Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen in Simulation 2 für kreisfreie Städte und Landkreise (in EUR)	8
Tab. 3.1:	Kategorisierung kommunaler Leistungen nach Nutzeninzidenz	59
Tab. 3.2:	Alternative Internalisierung von Spillovers	66
Tab. 4.1:	Abschöpfungsquoten in Mecklenburg-Vorpommern	75
Tab. 4.2:	Übersicht über die berechneten Simulationen	78
Tab. 4.3:	Veränderung der Grundbeträge in Simulation 1 a und 1 b im Vergleich zum Status-Quo (in EUR)	82
Tab. 4.4:	Vergleich der Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen und Zweckzuweisungen im Status Quo mit den Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen in Simulation 1 a (in EUR)	83
Tab. 4.5:	Vergleich der Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen und Zweckzuweisungen im Status Quo mit den Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen in Simulation 1 a für kreisfreie Städte und Landkreise (in EUR)	84
Tab. 4.6:	Vergleich der Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen und Zweckzuweisungen im Status Quo mit den Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen in Simulation 1 b (in EUR)	86

Tab. 4.7: Vergleich der Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen und Zweckzuweisungen im Status Quo mit den Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen in Simulation 1 b für kreisfreie Städte und Landkreise (in EUR)	87
Tab. 4.8: Veränderung der Grundbeträge im Vergleich zum Status-Quo (in EUR)	94
Tab. 4.9: Vergleich der Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen und Zweckzuweisungen im Status Quo mit den Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen in Simulation 2 (in EUR)	95
Tab. 4.10: Vergleich der Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen und Zweckzuweisungen im Status Quo mit den Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen in Simulation 2 für kreisfreie Städte und Landkreise (in EUR)	96
Tab. 4.11: Veränderung der Grundbeträge im Vergleich zum Status-Quo (in EUR)	99
Tab. 4.12: Vergleich der Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen und Zweckzuweisungen im Status Quo mit den Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen in Simulation 3 I (in EUR)	100
Tab. 4.13: Vergleich der Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen und Zweckzuweisungen im Status Quo mit den Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen in Simulation 3 I für kreisangehörige Gemeinden nach Gemeindegrößenklasse (in EUR)	101
Tab. 4.14: Vergleich der Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen und Zweckzuweisungen im Status Quo mit den Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen in Simulation 3 I für kreisfreie Städte (in EUR)	102
Tab. 4.15: Vergleich der Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen und Zweckzuweisungen im Status Quo mit den Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen in Simulation 3 II (in EUR)	104
Tab. 4.16: Vergleich der Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen und Zweckzuweisungen im Status Quo mit den Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen in Simulation 3 II für kreisfreie Städte (in EUR)	104
Tab. 5.1: Gemeinden nach Größenklassen	110
Tab. 5.2: Die zu § 10e FAG MV aufkommensäquivalente Einwohnerwertung . .	129

Tab. 5.3: Die zu §§ 10 a-c, e-h FAG MV aufkommensäquivalente Einwohnerwertung für kreisfreie Städte	136
Tab. 5.4: Gemeindegrößen im Bundesvergleich	138
Tab. 6.1: Begriffsabgrenzung Verschuldung	159
Tab. 6.2: Fehlbetragszuweisungen an kreisangehörige Gemeinden (2003/2004) in EUR	172
Tab. 7.1: Die Bedeutung der Kreisumlage für die Abschöpfungsquoten kreisangehöriger Gemeinden	188
Tab. 7.2: Aufkommen einer Finanzausgleichsumlage (10%) im Jahr 2007 und nach Überführung der Vorwegabzüge nach §§ 10 a-c, f, h FAG MV in die Schlüsselzuweisungen (in EUR)	198

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
AQ	Abschöpfungsquote
äquiv.	äquivalent
Art.	Artikel
Beob.	Beobachtungen
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
d.h.	das heißt
Doppik	doppelte Buchführung in Konten
et al.	et alii (und andere)
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EW	Einwohner
FA	Finanzausgleich
FAG	Finanzausgleichsgesetz
f.	folgende
ff.	fort folgende
Förd.	Förderung

GB	Grundbetrag
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
KaG	Kreisangehörige Gemeinden
KfS	Kreisfreie Stadt
komm.	kommunal(er)
LK	Landkreis
LVG	Landesverfassungsgericht
Max	Maximum
Min	Minimum
Mio.	Millionen
Mittelw.	Mittelwert
Mrd.	Milliarden
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NKHR	Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen
Nr.	Nummer
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
S.	Satz
Sim	Simulation
SGB	Sozialgesetzbuch
ST	Sachsen-Anhalt
Stabw.	Standardabweichung
Tab.	Tabelle
vgl.	vergleiche
v.H.	von Hundert
z.B.	zum Beispiel
zentr.	zentral(e)
zuzügl.	zuzüglich

Kurzfassung

Einleitung

Das Land Mecklenburg-Vorpommern muss in Zukunft mit deutlich geringeren Zahlungen aus den im Rahmen des “Solidarpakt II” gewährten Bundesergänzungszuweisungen rechnen. Darüber hinaus wirkt auch die demografische Entwicklung, die in Mecklenburg-Vorpommern durch einen starken Rückgang der Bevölkerung geprägt ist, fiskalische Probleme auf. Diesen kritischen Entwicklungen auf der Einnahmenseite stehen erhebliche Ausgabenerfordernisse gegenüber. Die Landespolitik steht vor der Aufgabe, eine fiskalische Struktur zu entwerfen, die diesem Spannungsfeld gerecht wird.

Das vorliegende Gutachten ist diesem Gegenstand gewidmet. Sein Ziel ist es, im Hinblick auf eine umfassende Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern die bestehenden Regelungen und mögliche Alternativen aus finanzwissenschaftlicher Sicht zu bewerten. Die in diesem zweiten Teil vorgenommene Untersuchung der horizontalen Aspekte des Finanzausgleichs befasst sich mit vier Themengebieten.

(1) Aufgabenbezogene Zuweisungen vs. Schlüsselzuweisungen.

Der kommunale Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern ist durch einen vergleichsweise großen Anteil an Zuweisungen geprägt, die sich auf spezielle Aufgaben beziehen.

Diese werden im Rahmen sogenannter Vorwegabzüge (§ 6 Abs. 1 FAG MV¹) gewährt, die im Gegensatz zu Schlüsselzuweisungen nicht finanzkraftabhängig, sondern pauschal oder an Hand von Indikatoren der Aufgabenerfüllung verteilt werden. In diesem Zusammenhang untersucht das Gutachten zwei Fragen: Sind aufgabenbezogene oder finanzkraftabhängige Zuweisungen in Bezug auf die Effizienz der Aufgabenerfüllung vorzuziehen? Wie würde sich die Finanzausstattung der einzelnen kommunalen Körperschaften ändern, wenn Vorwegabzüge abgeschafft und die frei werdenden Mittel der Schlüsselmasse zugeschlagen würden?

(2) Raumstruktur.

Im Vergleich zum restlichen Bundesgebiet ist das Land Mecklenburg-Vorpommern durch besonders dünne Besiedelung, eine Vielzahl kleiner Gemeinden und nur wenige urbane Zentren geprägt. Vor diesem Hintergrund sind die raumwirtschaftlichen Implikationen von Finanzausgleichsregelungen von besonderer Bedeutung. Das Gutachten widmet sich deshalb der Frage, wie ein kommunaler Finanzausgleich ausgestaltet sein muss, damit verschiedenartige Gemeinden und Kreise ihre unterschiedlichen Funktionen effizient erfüllen können.

(3) Nachhaltigkeit der kommunalen Finanzen.

Auch wenn die Verschuldung der kommunalen Gebietskörperschaften in Mecklenburg-Vorpommern in den letzten Jahren rückläufig ist, befinden sich doch einzelne Gemeinden in einer schwierigen oder sogar notleidenden Haushaltslage. Für diese Fälle sieht § 9 FAG MV Fehlbetragszuweisungen und Konsolidierungshilfen des Landes vor. Das Gutachten diskutiert die ökonomische Begründung und die Wirkung derartiger Hilfen. Diese Diskussion wird durch das Spannungsfeld zwischen der Notwendigkeit, auch im Falle einer Haushaltsnotlage öffentliche Leistungen anzubieten, und den Verschuldungsanreizen, die von der Aussicht auf Hilfe ausgehen, geprägt.

¹Finanzausgleichsgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (FAG MV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 13.01.2006, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 17.12.2007.

(4) Umlagen.

Während die anderen Themen Zuweisungen betreffen, die die kommunalen Körperschaften erhalten, sind Umlagen Zahlungen, die die Kommunen leisten. Zum einen wird diskutiert, ob es sinnvoll ist, finanzstarke Gemeinden, deren Steuerkraft über dem Bedarfsansatz liegt, zu einer Abundanz- oder Finanzausgleichsumlage heranzuziehen. Zum anderen wird die Kreisumlage (§ 11 FAG MV), mit der kreisangehörige Gemeinden zur Finanzierung der Kreisaufgaben beitragen, kritisch betrachtet. Dabei werden alternative Möglichkeiten untersucht, die Umlagesätze zu bestimmen, wie die Vorgabe landesweiter Mindest- oder Höchstsätze oder das Recht, innerhalb eines Kreises differenzierte Umlagesätze festzulegen.

Vorwegabzüge und kommunale Aufgabenerfüllung

Der kommunale Finanzausgleich Mecklenburg-Vorpommerns ist durch ein hohes Maß an aufgabenbezogenen Zuweisungen charakterisiert, die im Rahmen der Vorwegabzüge gewährt werden. Es wird eine theoretische Analyse der Vorwegabzüge vorgenommen, die eine mögliche finanzwissenschaftliche Rechtfertigung dieser Zahlungen hinterfragt.

Kommunale Autonomie und Spillovers. Die finanzwissenschaftliche Bewertung der Vorwegabzüge steht im Spannungsfeld zwischen dem Erhalt der kommunalen Autonomie einerseits und andererseits der Notwendigkeit die Bereitstellung solcher kommunaler Leistungen zu fördern, deren Nutzen den Einwohnern benachbarter Kommunen oder dem ganzen Land zugute kommt (Spillovers).

Zweckgebundene Mittel, wie die Vorwegabzüge des mecklenburg-vorpommerschen Finanzausgleichs, stellen einen Eingriff in die Budgethoheit der Kommunen dar, da einzelne Ausgabenanteile festgeschrieben werden. Könnte die Kommune über diese Mittel dagegen frei

verfügen, könnte Sie diese stärker im Sinne eigener Präferenzen verwenden und so Wohlfahrtssteigerungen erzielen. Aufgabenbezogene Zuweisungen sind von daher abzulehnen. Wenn jedoch Spillovers vorliegen, stimmt der Nutzerkreis öffentlicher Leistungen nicht mit den Grenzen administrativer Einheiten überein. Die anbietende Körperschaft berücksichtigt nicht den vollen Ertrag ihrer Leistungen, sodass es zur Unterfinanzierung kommen kann. In diesem Fall ist ein Eingriff in die kommunale Entscheidungsfindung gerechtfertigt, mit dem das Angebot der betreffenden Leistungen gefördert wird.

Für die Reform des kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern ist also zu prüfen, ob den durch Vorwegabzüge geförderten kommunalen Aufgaben Leistungen gegenüberstehen, durch die den benachbarten Kommunen oder sogar dem ganzen Land Nutzenvorteile erwachsen.

Spillovers und Vorwegabzüge. Es werden die Aufgaben, die derzeit durch Vorwegabzüge des Finanzausgleichs nach §§ 10, 10 a-d, f-h, 16 FAG MV gefördert werden, sowie die Einführung eines Vorwegabzugs für Kinder oder Schüler auf Spillovers untersucht. Es zeigt sich, dass einige öffentliche Leistungen, die von Gemeinden und Kreisen bereit gestellt werden, regionale oder sogar landesweite Bedeutung haben. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die entsprechende Einordnung der geförderten kommunalen Aufgaben als lokale, regionale oder landesweite öffentliche Leistungen. Bei der Mehrzahl der genannten Aufgaben liegen aber kaum Spillovers vor, sodass eine Förderung nicht angezeigt ist.

Alternative Internalisierung von Spillovers. Bei den in Tabelle 1 mit “regional” oder “landesweit” gekennzeichneten Fällen, ist zu vermuten, dass die Kommunen ohne weitere Koordination die betreffende Leistung in einem zu geringen Umfang anbieten. Um dieser Ineffizienz entgegenzuwirken, können diese Aufgaben vom Land durch Zuweisungen gefördert werden.

Tabelle 1: Kommunale Leistungen nach Nutzeninzidenz

	lokal	regional	landesweit
§ 10 (Sonderbedarf)	✓		
§ 10a (Schülerbeförderung)	✓		
§ 10b (ÖPNV)		✓	
§ 10c (Theater)		✓	✓
§ 10d (Übertrag. Wirkungskreis)			✓
§ 10f (Straßen)	✓		
§ 10g (Soziales)	✓		
§ 10h (Infrastruktur)	✓	✓	
§ 16 (Komm. Aufbaufonds)	✓		
Kinder und Schüler	✓		

Quelle: Eigene Darstellung.

Zweckgebundene Zuweisungen führen aber nicht notwendigerweise zu einer Ausweitung des Angebotes der geförderten öffentlichen Leistung, sondern reduzieren möglicherweise lediglich den “eigenen” Beitrag der Kommune für eine spezielle Aufgabe.

Eine geeignete Maßnahme um Spillovers zu internalisieren besteht dagegen darin, den Kreis der Nutzer in Einklang zu bringen mit den administrativen Einheiten, beispielsweise durch Fusionen von ganzen Gebietskörperschaften. Eine weniger weit reichende Möglichkeit besteht darin, Zweckverbände zu gründen. Diese erlauben eine gemeinsame Leistungserstellung für eine Aufgabe oder ein genau abgegrenztes Bündel an Leistungen. Neben der Internalisierung von Spillovers besteht ein weiterer Vorteil von Zweckverbänden darin, dass eine möglicherweise auftretende Kostendegression in größeren Einheiten besser ausgenutzt werden kann.

Eine weitere Möglichkeit das Spilloverproblem zu lösen besteht in der direkten Verhandlung bzw. einem direkten Kostenausgleich zwischen den Gebietskörperschaften. Wenn eine

Gemeinde eine öffentliche Leistung zur Verfügung stellt und diese auch von den Bürgern der benachbarten Gemeinde genutzt wird, ist es vorstellbar, dass die “entsendende” Gemeinde dem Anbieter eine Kostenbeteiligung anbietet oder die “leistende” Gemeinde diese fordert.

Einer durch Spillovers begründeten Unterversorgung mit öffentlichen Leistungen kann schließlich auch durch eine Ko-Finanzierung entgegengewirkt werden. Das Land übernimmt einen Ausgabenanteil, der jedoch an eine Finanzierung durch die Kommunen geknüpft ist. Aufgrund der Kostenbeteiligung des Landes wird die Kommune den Umfang der öffentlichen Leistung erhöhen, da pro selbst finanziertem Euro der Leistungsumfang stärker ansteigt als dies bei einer alleinigen Finanzierung der Fall wäre.

Fazit. Insgesamt wird festgestellt, dass für die meisten kommunalen Aufgaben, die derzeit über Vorwegabzüge im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs gefördert werden, kaum Spillovers vorliegen. Lediglich der öffentliche Personennahverkehr, Theater und Orchester und die Infrastruktur bilden hier (teilweise) eine Ausnahme. Für diese bieten sich jedoch alternative Instrumente der Internalisierung an.

Überführung von Vorwegabzügen in die Schlüsselzuweisungen

Die ökonomische Bedeutung von Schlüsselzuweisungen. In den deutschen Flächenländern sind die Schlüsselzuweisungen nach der mangelnden Steuerkraft das zentrale Element des kommunalen Finanzausgleichs. Schlüsselzuweisungen erfüllen vier wesentliche Funktionen: Sie statten die kommunalen Körperschaften mit finanziellen Mitteln aus (Finanzierungsfunktion), sie nähern die Finanzausstattung steuerschwacher und steuerstarker Kommunen an (Verteilungsfunktion), sie schirmen die Kommunen gegen Schwankungen

der Einnahmen ab (Versicherungsfunktion) und setzen Anreize für die kommunalen Entscheidungsträger (Lenkungsfunktion).

Wegfall von Vorwegabzügen. Im Hinblick auf die genannten Funktionen der Schlüsselzuweisungen und angesichts der kritischen Würdigung der Vorwegabzüge liegt es für die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern nahe zu prüfen, wie sich eine Abschaffung verschiedener Vorwegabzüge zugunsten der Schlüsselzuweisungen auswirken würde. Dazu wird die Verteilungswirkung verschiedener Szenarien simuliert.

Tabelle 2: Darstellung der berechneten Simulationen

Simulation	Wegfallende Vorwegabzüge	Verteilungsschlüssel
Simulation 1 a	§§ 10 a-c, f, h FAG MV	3-Säulen-Prinzip
Simulation 1 b	§§ 10 a-c, f, h FAG MV	modifiziert
Simulation 2	§§ 10 a-c, f-h FAG MV	modifiziert
Simulation 3 I	§ 10e FAG MV	modifiziert
Simulation 3 II	§§ 10 a-c, e-h FAG MV	modifiziert

Quelle: Eigene Darstellung.

In den Simulationen werden die Verhältnisse im Jahr 2007 mit der Situation verglichen, die sich unter Abschaffung verschiedener Vorgwegabzüge zugunsten der Schlüsselzuweisungen ergeben würde (vgl. Tabelle 2). Es wird jeweils die Summe der Zuweisungen betrachtet, die eine Gemeinde in beiden Situationen erhält.

Während in Simulation 1 a die Aufteilung der gesamten Schlüsselmasse nach den derzeit geltenden Quoten des 3-Säulen-Prinzips erfolgt, wird in den Simulationen 1 b bis 3 II eine differenzierte Aufteilung der durch den Wegfall der Vorwegabzüge frei werdenden Mittel auf die einzelnen Schlüsselmassen vorgenommen. Hierzu wird der Verteilungsschlüssel so

angepasst, dass er die derzeitige Verteilung der Zweckzuweisungen an die kreisangehörigen Gemeinden, die kreisfreien Städte und die Landkreise im Status-Quo repliziert. Es ergibt sich somit für jede Simulation ein neues Aufteilungsverhältnis für das 3-Säulen-Prinzip.

Tabelle 3: Vergleich der Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen und Zweckzuweisungen im Status Quo mit den Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen in Simulation 2 für kreisfreie Städte und Landkreise (in EUR)

Name	Δ Zuweisungen
<i>Kreisfreie Städte</i>	
Schwerin	-49,5541
Neubrandenburg	-42,6269
Greifswald	1,4096
Stralsund	6,4682
Rostock	21,4520
Wismar	65,3519
<i>Landkreise</i>	
Ostvorpommern	-12,0104
Mecklenburg-Strelitz	-10,5089
Parchim	-6,5435
Güstrow	-0,4207
Nordwestmecklenburg	1,8750
Ludwigslust	2,1911
Uecker-Randow	2,2108
Müritz	2,6404
Demmin	3,0044
Nordvorpommern	5,1000
Bad Doberan	6,3685
Rügen	6,5377

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle 3 zeigt exemplarisch die Ergebnisse der Simulation 2, in der die Vorwegabzüge nach §§ 10 a-c, f-h FAG MV in die Schlüsselzuweisungen überführt werden. Kreisangehörige Gemeinden werden von dieser Umschichtung nicht betroffen, da keiner dieser Vorwegabzüge an kreisangehörige Gemeinden fließt.

Bei den kreisfreien Städten gewinnen die Hansestädte Rostock und Wismar, während Neubrandenburg und Schwerin verlieren (vgl. Tabelle 3). Dies liegt an den vergleichsweise hohen Vorwegabzügen, die die Städte Neubrandenburg und Wismar, insbesondere für Theater und Orchester (§ 10c FAG MV), pro Einwohner erhalten, und an der relativ geringen Steuerkraft Rostocks. Bei den Landkreisen verliert der Landkreis Ostvorpommern am meisten Zuweisungen je Einwohner, gefolgt vom Landkreis Mecklenburg-Strelitz. Dagegen gewinnen u.a. die Landkreise Rügen, Bad Doberan und Nordvorpommern (vgl. Tabelle 3).

Schlüsselzuweisungen oder Vorwegabzüge? Die Überführung der Vorwegabzüge in die Schlüsselmasse trägt dazu bei, dass die Schlüsselzuweisungen ihre Finanzierungs-, Verteilungs- und Versicherungsfunktionen besser erfüllen können. Da die Schlüsselzuweisungen nicht zweckgebunden sind, wird zudem die kommunale Autonomie bezüglich der Aufgabenerfüllung erhöht.

Gleichzeitig fallen mit den Vorwegabzügen Zuweisungen weg, die an bestimmte Zwecke gebunden sind, sodass tendenziell die Anreize zurückgehen, gerade diese Aufgaben durchzuführen. Die Diskussion der Vorwegabzüge kam aber zu dem Ergebnis, dass die meisten Vorwegabzüge nicht durch bedeutende interkommunale Spillovers gerechtfertigt sind. Deshalb ist der Verlust an Lenkungswirkung in den meisten Fällen eher als Vorteil zu sehen. Von daher ist eine Abschaffung der Vorwegabzüge nach §§ 10a, 10b, 10f, 10g, 10h FAG MV zugunsten der Schlüsselzuweisungen zu begrüßen. Hinsichtlich des Vorwegabzugs für die Träger von Theatern und Orchestern (§ 10c FAG MV) ergibt sich ein differenzierteres Bild, da regionale Spillovers von den Zentren ins Umland hier nicht zu bestreiten sind und auch das Land als Ganzes möglicherweise von einem hohen kulturellen Standard profitiert. Eine Förderung von Theatern und Orchestern ist daher ökonomisch vertretbar. Alternative Instrumente, wie etwa Ko-Finanzierung oder Kooperation zwischen kommunalen Trägern sind aber möglicherweise zielführender.

Raumwirtschaftliche Analyse des kommunalen Finanzausgleichs

Eine grundsätzliche Problematik des Finanzausgleichs besteht darin, dass die eingebundenen Gemeinden eine erhebliche Heterogenität in der Größe aufweisen. So weisen in Mecklenburg-Vorpommern nur zwei Gemeinden, beide sind kreisfreie Städte, eine Größe oberhalb von 75.000 Einwohnern auf, während mehr als die Hälfte aller kreisangehörigen Gemeinden weniger als 750 Einwohner hat. Die ausgeprägt asymmetrische Verteilung der Einwohnerzahl reflektiert dabei Unterschiede in der raumwirtschaftlichen Funktion der Gemeinden. Für den Finanzausgleich ergibt sich deshalb die Frage, ob und wie diese raumstrukturellen Aspekte im Ausgleich zwischen den Gemeinden berücksichtigt werden sollen.

Gemeindegröße, öffentliches Leistungsangebot und Finanzausgleich. Einwohnerstarke Kommunen verfügen typischerweise über eine höhere Steuerkraft und können viele öffentliche Leistungen aufgrund von Fixkosten zu geringeren Kosten pro Einwohner bereit stellen als kleinere Gemeinden. Deshalb ist es effizient, wenn in großen Städten mehr und bessere Leistungen angeboten werden. Der Finanzausgleich sollte deshalb in seiner Behandlung zentraler Orte sowohl deren erhöhte Steuerkraft als auch deren höhere Nachfrage nach öffentlichen Leistungen berücksichtigen.

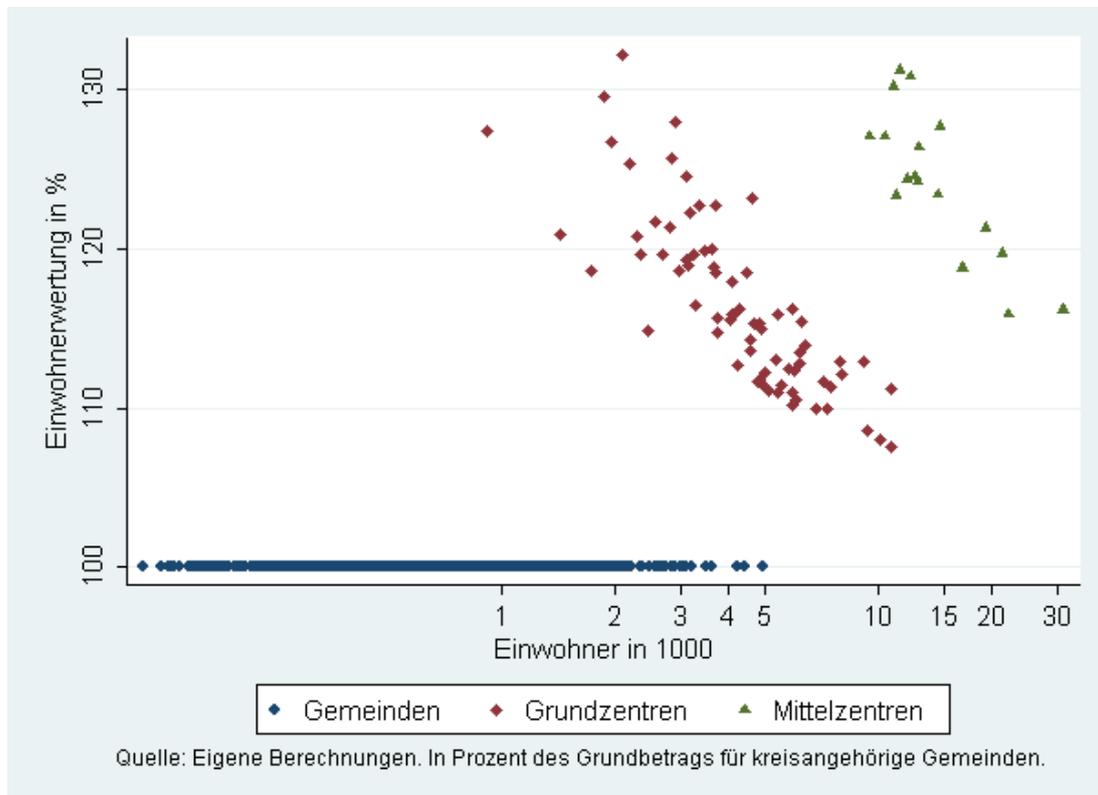
In analoger Weise kann auch die Frage gestellt werden, ob die Situation von kleinen Gemeinden und dünn besiedelten Regionen nicht ebenfalls im Finanzausgleich gesondert zu berücksichtigen ist, da die Bereitstellung öffentlicher Leistungen hier oftmals besonders teuer ist. Aus verteilungspolitischer Sicht ist eine Förderung dieser Regionen, etwa in Form des Flächenfaktors gemäß § 8 Abs. 3 S. 2 FAG MV nachvollziehbar. Aus ökonomischer Sicht ergibt sich aber ein Zielkonflikt mit der Effizienz, da eine solche Förderung dazu beiträgt ineffiziente Raumstrukturen zu konservieren.

Die kommunalen Finanzausgleichssysteme der meisten deutschen Flächenländer gehen davon aus, dass der Finanzbedarf pro Einwohner mit der Einwohnerzahl der Gemeinden steigt. Dabei wird üblicherweise die Einwohnerzahl anhand einer Staffelung in eine fiktive Einwohnerzahl übersetzt, die bei der Bestimmung der Bedarfsmesszahl zugrunde gelegt wird (Hauptansatzstaffel). Verschiedentlich erfolgen Zuweisungen auch an sogenannte "zentrale Orte". Ziel der Zuweisungen ist es dabei, auch die Versorgung der Umlandbevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen sowie mit einer leistungsfähigen Infrastruktur sicherzustellen. Obwohl Zuweisungen an zentrale Orte meist mit dem Verweis auf Spillovers begründet werden, tragen sie kaum zu deren Internalisierung bei, da sie pauschal gewährt werden. Da aber einwohnerstarke Gemeinden in der Regel auch zentralörtliche Funktionen wahrnehmen, sind entsprechende Zuweisungen eher als ein indirekter Mechanismus für die Anerkennung eines höheren Finanzbedarfs der einwohnerstarken Gemeinden zu interpretieren.

Äquivalente Einwohnerwertung. Um die Förderung zentraler Orte in Mecklenburg-Vorpommern mit den in anderen Ländern angewandten Hauptansatzstaffeln zu vergleichen, werden in einem ersten Schritt die Zuweisungen an zentrale Orte (§ 10e FAG MV) und in einem zweiten Schritt auch die anderen Vorwegabzüge gemäß §§ 10 a-c, f-h FAG MV in eine gemeindespezifische Einwohnerwertung übersetzt.

In Abbildung 1 wird die zu § 10e FAG MV äquivalente Einwohnerwertung der kreisangehörigen Gemeinden in Prozent des Grundbetrags der kreisangehörigen Gemeinden dargestellt. Hier finden sich entsprechend alle Gemeinden, die nicht als zentraler Ort klassifiziert sind, bei einer Einwohnerwertung von 100%. Gemeinden aber, die als Grund- oder Oberzentrum eingestuft sind, weisen höhere Werte auf. Man erkennt, dass innerhalb einer Gruppe von zentralen Orten die Finanzausstattung pro Einwohner mit zunehmender Einwohnerzahl spürbar abnimmt. Dies liegt nicht nur an dem in § 10e Abs. 3 S. 1 FAG MV angelegten Pauschalbetrag, sondern wird vor allem dadurch erzeugt, dass die Zahl der Einwohner in

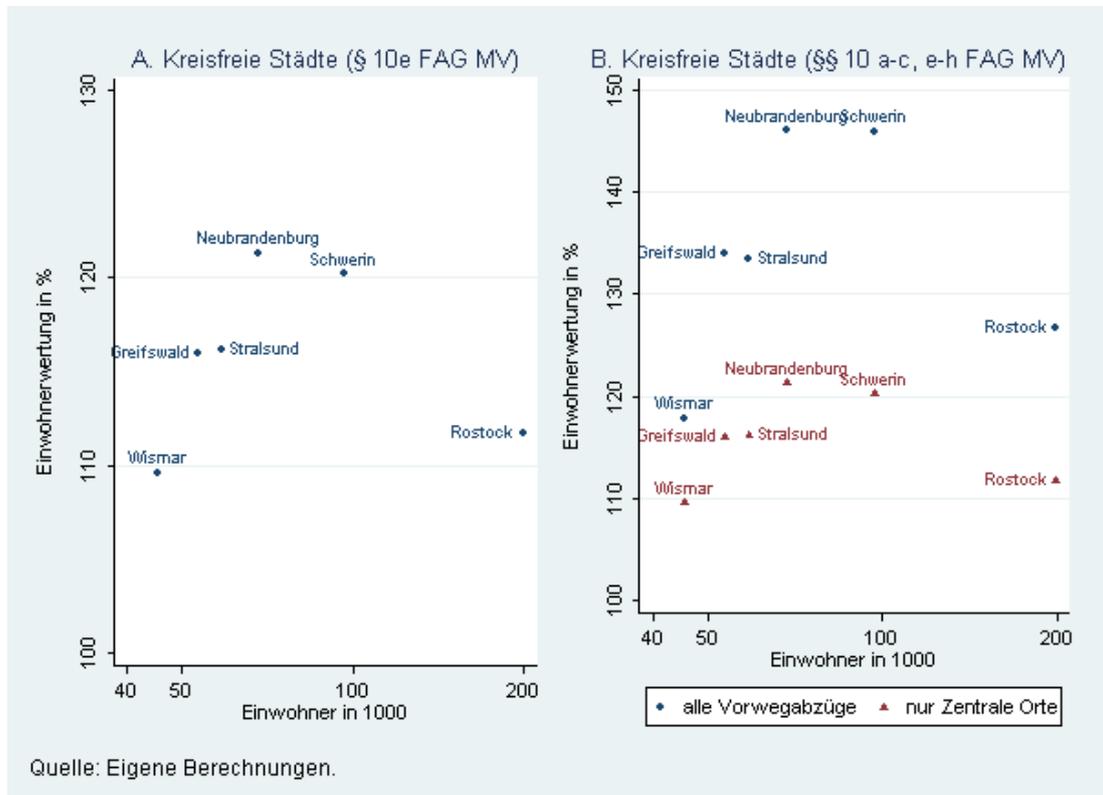
**Abbildung 1: Aufkommensäquivalente Einwohnerwertung:
kreisangehörige Gemeinden, § 10 e FAG MV**



den Verflechtungsbereichen relativ zur Zahl der Einwohner des zentralen Ortes mit zunehmender Einwohnerzahl abnimmt.

Abbildung 2 A zeigt die zu § 10e FAG MV äquivalente Einwohnerwertung der kreisfreien Städte in Prozent des Grundbetrags der kreisfreien Städte. Da Wismar als einzige kreisfreie Stadt nur als Mittelzentrum eingestuft ist und Stralsund und Greifswald ein gemeinsames Oberzentrum bilden, steigt die Einwohnerwertung bei den kreisfreien Städten zunächst mit der Einwohnerzahl an. Erneut zeigt sich dann aber innerhalb der Gruppe der Oberzentren ein Rückgang, sodass die Einwohnerwertung für Rostock deutlich niedriger liegt als für die anderen Oberzentren. In Abbildung 2 B wird für die kreisfreien Städte zusätzlich die Einwohnerwertung dargestellt, die zu allen Vorwegabzügen nach §§ 10 a-c, e-h FAG MV

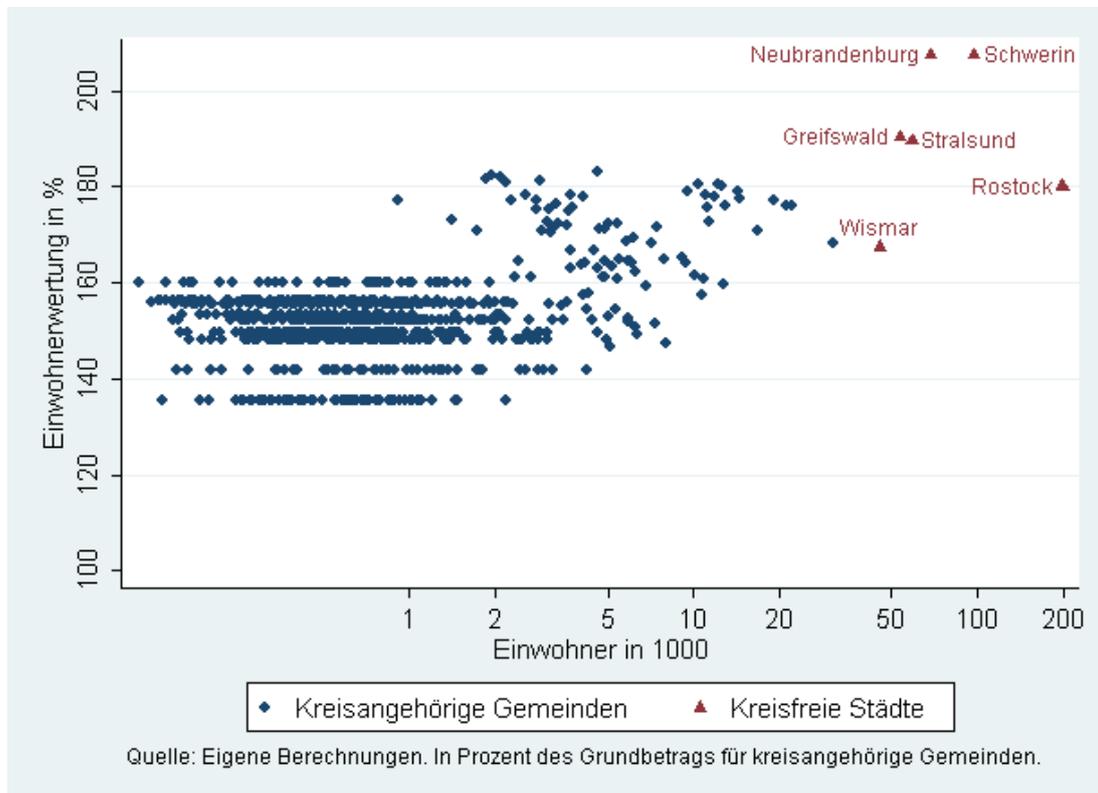
Abbildung 2: Aufkommensäquivalente Einwohnerwertung: kreisfreie Städte



äquivalent ist. Aufgrund des größeren betrachteten Volumens an Vorwegabzügen liegen die ermittelten Werte höher als bei alleiniger Betrachtung von § 10e FAG MV. Der zunächst in der Einwohnerzahl ansteigende und dann fallende Verlauf zeigt sich aber auch hier.

Schließlich zeigt Abbildung 3 eine zu §§ 10 a-c, e-h FAG MV äquivalente Einwohnerwertung, bei der die Finanzausstattung der kreisangehörigen Gemeinden und der kreisfreien Städte durch Berücksichtigung der Schlüsselzuweisungen an Kreise sowie der unterschiedlichen Grundbeträge vergleichbar gemacht wurde. Es zeigt sich, dass die Einwohnerwertung der kreisfreien Städte, die die einwohnerstärksten Gemeinden darstellen, nicht durchweg höher liegt als die der kreisangehörigen Gemeinden.

Abbildung 3: Aufkommensäquivalente Einwohnerwertung:
alle Gemeinden, § 10 a-c, e-h FAG MV

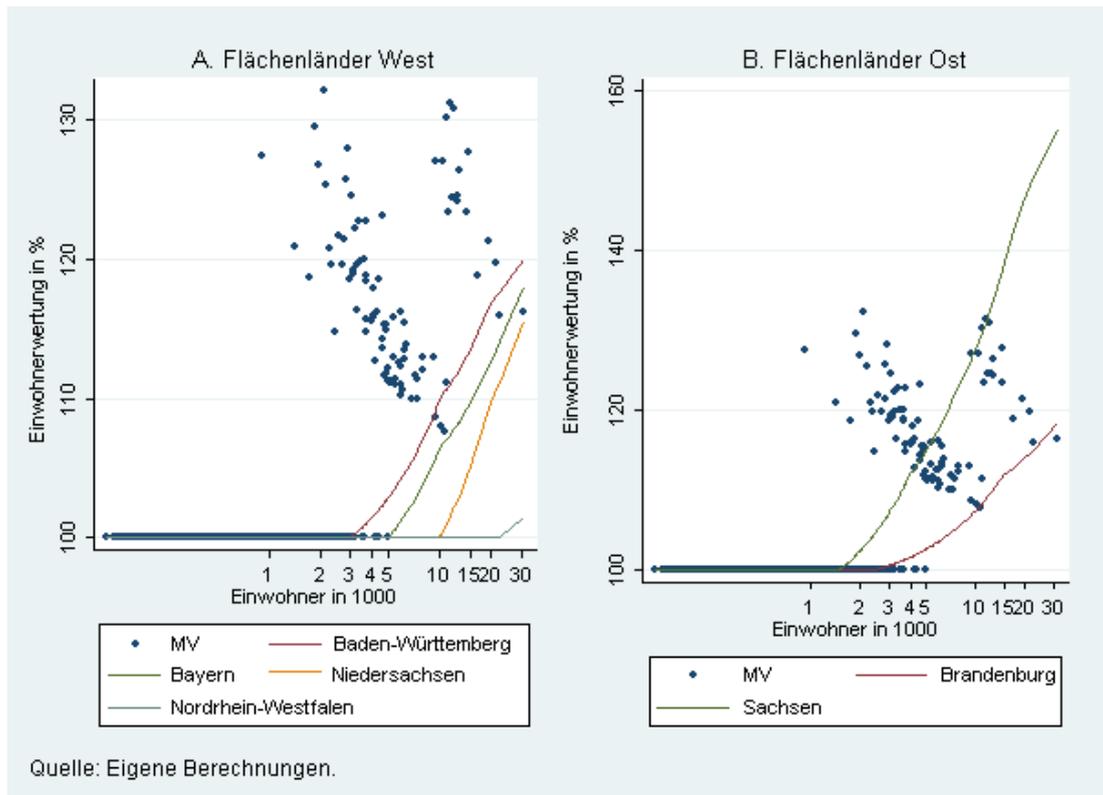


Vergleich mit anderen Bundesländern. Der Vergleich Mecklenburg-Vorpommerns mit den westdeutschen Flächenländern, die eine Hauptansatzstaffel mit Einwohnerwertung aufweisen, ist für die kreisangehörigen Gemeinden in Abbildung 4 A dargestellt. Die verschiedenen Kurven zeigen, wie stark der Finanzbedarf der Gemeinden in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl über den Grundbetrag hinausgeht.

Auffällig ist der andere Ansatz in Mecklenburg-Vorpommern mit dem schwächeren Bezug zur Bevölkerung. Es wird deutlich, dass die zur Regelung in Mecklenburg-Vorpommern äquivalente Steigerung des Finanzbedarfs bei erheblich niedrigeren Einwohnerzahlen einsetzen würde als in den anderen Ländern. Erkennbar ist auch, dass die äquivalente Einwohnerwertung in Mecklenburg-Vorpommern anders als in den Vergleichsländern für die

einwohnerstärkere Gruppe mit mehr als 10.000 Einwohnern nicht durchweg höher liegt als bei den Grundzentren. Ein ähnlicher Befund findet sich auch im Vergleich mit den ostdeutschen Ländern, die eine Hauptansatzstaffel aufweisen (vgl. Abbildung 4 B).

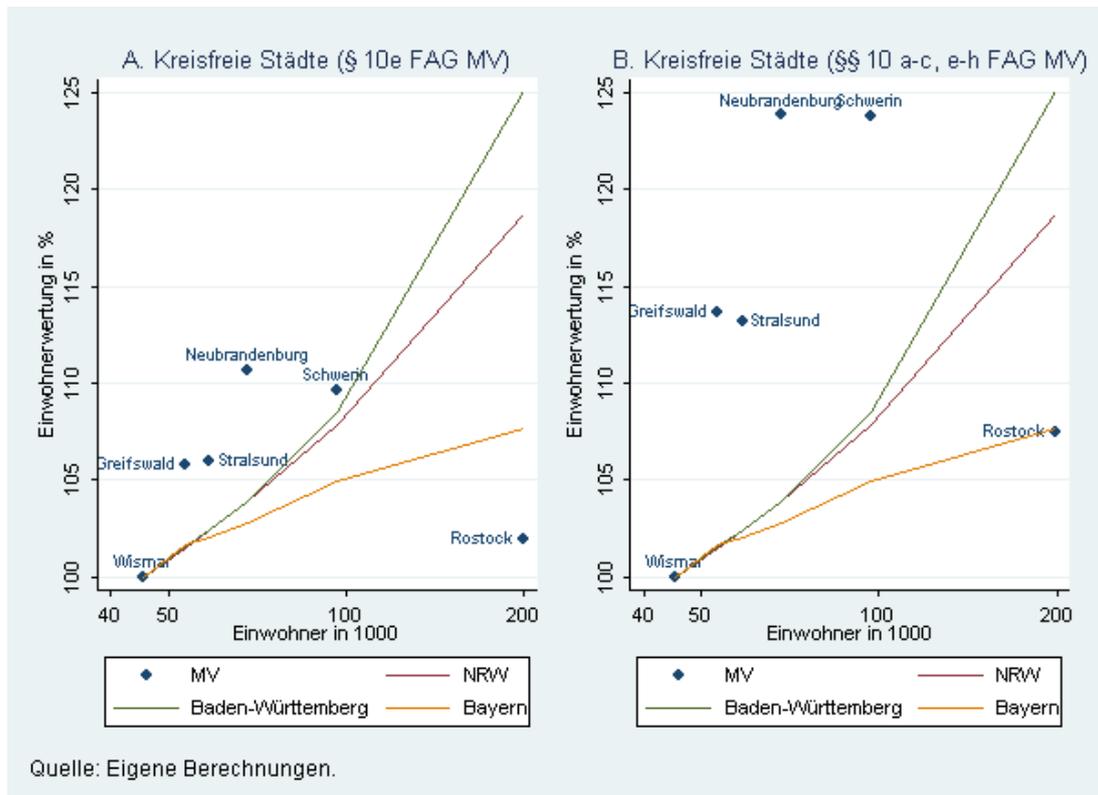
Abbildung 4: Einwohnerwertung im Vergleich mit den Flächenländern West und Ost



Beim Vergleich für die kreisfreien Städte beschränken wir uns auf diejenigen westdeutschen Flächenländer, in denen die kreisfreien Städte, ebenso wie in Mecklenburg-Vorpommern, nur aus einer einzigen Schlüsselmasse Zuweisungen erhalten. Abbildung 5 A zeigt die Unterschiede, die sich ohne Berücksichtigung der anderen Vorwegabzüge, also alleine aufgrund von § 10e FAG MV, ergeben. Abbildung 5 B zeigt die Ergebnisse mit Berücksichtigung dieser Vorwegabzüge (§§ 10 a-c, e-h FAG MV). Prinzipiell gelten die gleichen Aussagen wie für die kreisangehörigen Gemeinden. Die einwohnerschwächeren kreisfreien Städte, die zugleich Oberzentren sind, erhalten vergleichsweise hohe Zuweisungen, während der äqui-

valente Finanzbedarf der einwohnerstärkeren Städte, insbesondere der Hansestadt Rostock, niedriger ausfällt als in den Vergleichsländern.

Abbildung 5: Einwohnerwertung im Ländervergleich: Kreisfreie Städte



Reform des kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht ist anzuerkennen, dass im Rahmen der Zentralen-Orte-Regelung versucht wird, raumstrukturelle Merkmale zu erfassen. Allerdings ist die Auswahl und Erfassung der Kriterien nicht immer einfach nachzuvollziehen. Anders als bei der Einwohnerwertung wird nicht nur die Einwohnerzahl der betrachteten Gemeinde, sondern auch die Einwohnerzahl benachbarter Gemeinden bei der Einstufung und bei der konkreten Zuweisung der Zuweisungen berücksichtigt. Zwar kann diese Regelung im urbanen Kontext noch durch Spilloverargumente gerechtfertigt werden, sie hat aber auch die mögliche Konsequenz, dass eine schlechte, in einer lokalen Abwanderungsbewegung resultierende Politik

durch die Prämierung der Einwohnerzahl im Nah-, Mittel- oder Oberbereich subventioniert wird.

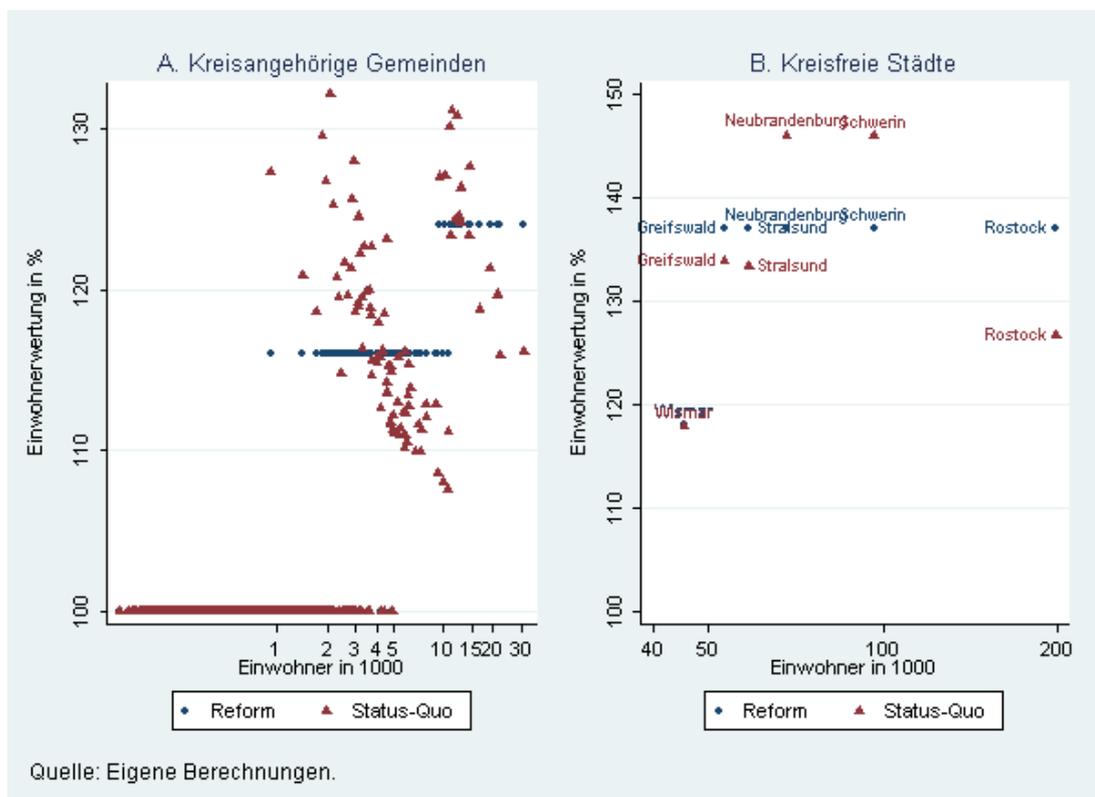
Problematisch ist zudem die einseitige Betonung der Spillovers. Der Ansatzpunkt an der Einwohnerzahl des Verflechtungsbereichs kann nicht sicherstellen, dass die größere Ausstattung mit Finanzmitteln auch den gewünschten Struktureffekt nach sich zieht und die Gemeinde sich entsprechend bei den Aufgaben, die Spillovers auslösen, besonders engagiert. Die Zentrale-Orte-Regelung führt darüber hinaus tendenziell zu einer Benachteiligung der einwohnerstarken Gemeinden. Dies ergibt sich aus den Pauschalbeträgen, die unabhängig von der Einwohnerzahl gewährt werden, und aus den Größenverhältnissen bei den Einwohnerzahlen in der Gemeinde selbst und im Verflechtungsbereich. Bei kleinen Gemeinden ist die Zahl der Einwohner im Verflechtungsbereich relativ zur eigenen Einwohnerzahl naturgemäß größer als bei großen Gemeinden.

Ein letzter kritischer Aspekt der Förderung zentraler Orte in Mecklenburg-Vorpommern bezieht sich auf die finanzkraftunabhängige Ausgestaltung der entsprechenden Zuweisungen im Rahmen der Vorwegabzüge. Folgt man der Logik der Zentrale-Orte-Regelung, so nehmen zentrale Orte Versorgungsfunktionen für die Bevölkerung im Verflechtungsbereich wahr. Als Konsequenz wäre dann im Rahmen der Schlüsselzuweisungen ein höherer Finanzbedarf anzusetzen.

Aus diesen Überlegungen ergeben sich für eine Reform des kommunalen Finanzausgleichs folgende Anforderungen:

Die Förderung zentraler Orte sollte finanzkraftabhängig sein und sicher stellen, dass größere Gemeinden zumindest dieselben Pro-Kopf-Zuweisungen erhalten wie kleinere. Soweit Spillovers entstehen, wie etwa im Falle der Theater und Orchester, sollten diese vorzugsweise durch spezielle Instrumente gefördert werden. Ansonsten sollten die zentralen Orte selbst frei über die Auswahl der von ihnen übernommenen öffentlichen Leistungen entscheiden.

Abbildung 6: Reformvorschlag



Ein kommunaler Finanzausgleich, der diese Forderungen umsetzt und die Verhältnisse der Finanzausstattungen zwischen den Klassen zentraler Orte unverändert lässt, könnte wie folgt konzipiert werden:

Alle Vorwegabzüge gemäß §§ 10 a-c, e-h FAG MV werden gestrichen und die Schlüsselmasse wird entsprechend erhöht. Zur Förderung zentraler Orte erhalten Oberzentren eine Einwohnerwertung von 137% des Grundbetrags der kreisfreien Städte und Mittelzentren unter den kreisfreien Städten eine Wertung von 118%. Bezüglich der kreisangehörigen Gemeinden ergibt sich eine Einwohnerwertung von 116% des Grundbetrags der kreisangehörigen Gemeinden für Grundzentren und von 124% für Mittelzentren.

Abbildung 6 zeigt die Auswirkungen der in diesem Vorschlag enthaltenen Einwohnerwer-

tung für kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte im Vergleich zum Status-Quo. Es wird deutlich, dass der Reformansatz die Schlechterstellung der einwohnerstarken Gemeinden innerhalb der jeweiligen Gruppen behebt. Zur Gleichbehandlung der Hansestadt Wismar mit den kreisangehörigen Mittelzentren könnte abweichend davon die Einwohnerwertung für alle Mittelzentren einheitlich auf 124% festgelegt werden.

Nachhaltigkeit der kommunalen Finanzen

Theorie der öffentlichen Verschuldung. Die Aufnahme langfristiger Kredite durch Kommunen ist sinnvoll, wenn dadurch Investitionen finanziert werden, deren zu erwartender Nutzen die Ausgaben rechtfertigt. Kurzfristige Kredite dienen dazu, schwankende Einnahmen zu verstetigen. Während eine Verschuldung aus diesen Gründen gerechtfertigt ist, darf Kreditaufnahme nicht dazu dienen, Ausgaben zu finanzieren, die dauerhaft über den Einnahmen liegen.

Aus rechtlichen, politischen und ökonomischen Gründen können Gläubiger kommunaler Körperschaften damit rechnen, dass das Land für deren Schulden einsteht. Diese Haftung reduziert den Zinssatz, den Kommunen für Kredite zahlen müssen, sodass aus deren Sicht mehr und riskantere Investitionsprojekte lohnend erscheinen. Um einer ausufernden Kreditaufnahme der Kommunen entgegenzuwirken, regulieren die Länder deshalb die Schuldenaufnahme ihrer Städte und Gemeinden. Gleichzeitig gewähren sie, etwa in Form der Fehlbetragszuweisungen und Konsolidierungshilfen nach § 9 FAG MV, denjenigen Kommunen Unterstützung, bei denen Fehlbeträge oder eine Haushaltsnotlage eingetreten sind.

Bewertung des § 9 FAG MV. Maßnahmen zur Sicherung der Nachhaltigkeit der kommunalen Finanzen stehen im Spannungsfeld zwischen der Notwendigkeit, einerseits nach dem Eintritt von Fehlbeträgen oder Haushaltsnotlagen ein Mindestangebot öffentlicher Lei-

stungen in den betreffenden Kommunen zu sichern, und andererseits zu vermeiden, dass die Aussicht auf großzügige Hilfe Verschuldungsanreize auslöst.

In diesem Spannungsfeld gibt es keine bessere Alternative als die derzeit praktizierte Kombination aus haushaltsrechtlicher Aufsicht des Landes und Hilfen in Fällen unabweisbarer Fehlbeträge. Um die Anreize zu solider Haushaltsführung zu sichern, ist dabei eine glaubwürdige Deckelung des für Fehlbetragszuweisungen und Konsolidierungshilfen zur Verfügung stehenden Betrags sinnvoll. Der bis 2006 geltende Betrag von je EUR 2,5 Mio. war jedenfalls gering genug angesetzt, um solche Fehlanreize zu begrenzen, und auch das derzeit geltende Volumen von je EUR 7,5 Mio. erscheint nicht zu hoch. Um politischem Druck auf eine Erhöhung des Zuweisungsvolumens entgegen zu wirken, sollte der Betrag von jeweils EUR 7,5 Mio. weiterhin als feste Summe im Finanzausgleichsgesetz normiert und nicht nach Bedarf ausgeweitet werden. Um die bestehenden Instrumente effizienter auszugestalten, wäre allenfalls eine Zusammenlegung von Fehlbetragszuweisungen und Konsolidierungshilfen vorstellbar.

Umlagen

Kreisumlage. Landkreise verfügen über keine eigene Steuerquelle, nehmen aber umfangreiche Aufgaben wahr und tragen hierfür die Ausgabenverantwortung. Folglich sind sie auf die Einnahmen anderer Gebietskörperschaften angewiesen, an denen sie über Zuweisungen und Umlagen beteiligt werden. Daraus ergeben sich Verteilungskonflikte zwischen dem Land bzw. den Gemeinden und den Kreisen, die die Frage nach möglichen Reformen bezüglich der Finanzierung der Kreise aufwerfen.

Alternativ zur derzeitige Ausgestaltung der Kreisumlage könnte eine Ober- oder eine Untergrenze für den Kreisumlagesatz festgesetzt werden. Eine Obergrenze unterstellt implizit, dass die Gemeinden vor einer zu hohen Abschöpfung der finanziellen Mittel durch die Kreise

geschützt werden müssen. Dies könnte dann der Fall sein, wenn der Kreis vor allem Aufgaben für das ganze Land wahrnimmt, während seine Funktion als Gemeindeverband in den Hintergrund tritt. Die Untergrenze besagt analog, dass die Kreistage derzeit keine Möglichkeit haben eine ausreichend hohe Kreisumlage zu erheben. Eine solche Festlegung wäre dann gerechtfertigt, wenn der Kreis in erster Linie Aufgaben für die ihm angehörenden Gemeinden übernimmt, sodass diese für deren Finanzierung zu sorgen haben.

Allerdings bedeuten Unter- und Obergrenzen für die Kreisumlagesätze einen starken Eingriff in die kommunale Entscheidungsfreiheit. Es ist ein Entscheidungsprozess vorzuziehen, der weiterhin die Verantwortung für die Landkreise bei den Gemeinden und dem Land gemeinsam überlässt. Die Gemeinden werden über die Kreisumlage an der Finanzierung beteiligt, da öffentliche Leistungen des Landkreises den Bürgern in den Gemeinden zustehen. Gleichzeitig muss das Land im Rahmen der vertikalen Zuweisungen für die Ausgaben die finanzielle Verantwortung übernehmen, die aus Aufgaben resultieren, die das Land den Kreisen übertragen hat.

Ein weiterer Reformvorschlag besteht in der Differenzierung des Kreisumlagesatzes zwischen den Gemeinden innerhalb eines Landkreises. Der Kreistag hat dann die Option den Umlagesatz entweder nach Umlagegrundlage oder nach Gemeinden zu differenzieren. Eine solche Differenzierung kann beispielsweise begründet werden, wenn eine Gemeinde Kreisaufgaben teilweise oder vollständig wahrnimmt oder von einer Leistung des Kreises besonders profitiert. Zudem könnte eine Differenzierung des Kreisumlagesatzes innerhalb eines Kreises, etwa zugunsten besonders steuerstarker Gemeinden, die Akzeptanz der Kreisumlage seitens dieser Gemeinden erhöhen.

Finanzausgleichsumlage für abundante Gemeinden. Der kommunale Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern beinhaltet keine Finanzausgleichsumlage. Diese könnte dem Ziel dienen die Finanzkraft der Gemeinden anzugleichen: Zum einen wird die Finanzkraft der abundanten Gemeinden gesenkt, da von diesen Mittel abgeschöpft werden. Zum

anderen besteht die Möglichkeit die durch die Umlage generierte Finanzmasse den übrigen Kommunen zuzuführen, sodass deren Finanzkraft steigt. Eine Auswertung der Daten für 2007 zeigt jedoch, dass das mögliche Aufkommen einer solchen Umlage sehr gering ist; bei einem Umlagesatz von 10% werden nur ca. EUR 4,1 Mio. an Einnahmen erzielt.

Zur Bewertung einer Finanzausgleichsumlage sind neben den Verteilungswirkungen auch Anreizeffekte zu berücksichtigen. Umlagen haben allgemein Auswirkungen auf die lokale Steuerpolitik. Je geringer der Anteil der Steuereinnahmen ist, der bei einer Vergrößerung der Steuerbasis in der Gemeinde verbleibt, desto geringer ist der Anreiz für die Gemeinde ihre Steuerquellen zu pflegen oder neue zu attrahieren. Dieser Ansatz sollte gerade bei den abundanten Gemeinden erhalten bleiben, da von ihnen eine Signalwirkung für das ganze Land ausgeht. Dieser Nachteil wiegt den Vorteil einer Finanzausgleichsumlage angesichts des geringen mit ihr erzielbaren Aufkommens deutlich auf, sodass von der Einführung einer solchen Umlage abzuraten ist.

Kapitel 1

Einleitung

Die Zukunft der öffentlichen Finanzen im Land Mecklenburg-Vorpommern wird durch zwei Entwicklungen geprägt. Zum einen sinken die Zahlungen aus den im Rahmen des “Solidarpakt II” gewährten Bundesergänzungszuweisungen in den nächsten Jahren deutlich. Zum anderen ist ein starker Rückgang der Bevölkerung zu erwarten, der sich voraussichtlich ungünstig auf die Steuereinnahmen auswirken wird. Um trotz hierdurch begrenzter Einnahmen eine möglichst gute Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Leistungen zu gewährleisten, muss das Land die verfügbaren Mittel in die besten Verwendungen lenken. Insbesondere geben die zu erwartenden Entwicklungen Anlass, die Finanzbeziehungen zwischen der Landesebene und den Kommunen kritisch zu überprüfen. Es stellt sich die Frage, ob die derzeitigen Finanzbeziehungen zwischen Landesebene und Kommunen den zukünftigen Herausforderungen gewachsen sind.

Das vorliegende Gutachten ist diesem Gegenstand gewidmet. Sein Ziel ist es, im Hinblick auf eine umfassende Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern die bestehenden Regelungen und mögliche Alternativen aus finanzwissenschaft-

licher Sicht zu bewerten. Nachdem der erste Teil des Gutachtens¹ die diesbezüglich auftretenden Probleme des vertikalen Finanzausgleichs behandelt hat, ist der vorliegende zweite Teil dem horizontalen Finanzausgleich gewidmet, also der Verteilung der insgesamt den kommunalen Körperschaften zur Verfügung stehenden Finanzausgleichsmasse zwischen den einzelnen Gemeinden, Landkreisen und kreisfreien Städten. Es soll untersucht werden, wie diese Verteilung ausgestaltet sein muss, damit die kommunalen Körperschaften ihre Aufgaben effizient wahrnehmen können. Zudem sollen Verteilungswirkungen möglicher Reformen aufgezeigt werden.

Die Untersuchung des horizontalen Finanzausgleichs befasst sich mit vier Themengebieten.

(1) Aufgabenbezogene Zuweisungen vs. Schlüsselzuweisungen.

Der kommunale Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern ist durch einen vergleichsweise großen Anteil an Zuweisungen geprägt, die sich auf spezielle Aufgaben beziehen.² Diese werden im Rahmen sogenannter Vorwegabzüge gewährt, die im Gegensatz zu Schlüsselzuweisungen nicht finanzkraftabhängig, sondern pauschal oder an Hand von Indikatoren der Aufgabenerfüllung verteilt werden. In diesem Zusammenhang untersucht das Gutachten zwei Fragen: Sind aufgabenbezogene oder finanzkraftabhängige Zuweisungen in Bezug auf die Effizienz der Aufgabenerfüllung vorzuziehen? Wie würde sich die Finanzausstattung der einzelnen kommunalen Körperschaften ändern, wenn Vorwegabzüge abgeschafft und die freiwerdenden Mittel der Schlüsselmasse zugeschlagen würden?

Dazu wird im Kapitel 3 die ökonomische Begründung einzelner Vorwegabzüge diskutiert, die in §§ 10, 10 a-d, f-h, 16 FAG MV³ geregelt sind sowie eines möglicherweise neu einzuführenden Vorwegabzugs für Kinder oder Schüler. Im Zentrum dieser Diskussion steht die

¹Vgl. Büttner et al. (2008).

²Siehe Abschnitt 2.2.1 in Teil I des Gutachtens.

³Finanzausgleichsgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (FAG MV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 13.01.2006, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 17.12.2007.

Abwägung zwischen dem mit Zweckzuweisungen verbundenen Eingriff in die kommunale Autonomie und dem Bestreben Gebietskörperschaften zu unterstützen, die Leistungen auch für auswärtige Bürger bereitstellen. In Kapitel 4 werden diesen Überlegungen die ökonomischen Funktionen von Schlüsselzuweisungen gegenüber gestellt sowie die Verteilungswirkungen einer Überführung der genannten Vorwegabzüge in die Schlüsselzuweisungen berechnet.

(2) Raumstruktur.

Im Vergleich zum restlichen Bundesgebiet ist das Land Mecklenburg-Vorpommern durch besonders dünne Besiedelung, eine Vielzahl kleiner Gemeinden und nur wenige urbane Zentren geprägt. Vor diesem Hintergrund sind die raumwirtschaftlichen Implikationen von Finanzausgleichsregelungen von besonderer Bedeutung. Das Gutachten widmet sich deshalb der Frage, wie ein kommunaler Finanzausgleich ausgestaltet sein muss, damit verschiedenartige Gemeinden und Kreise - kleine und große, zentrale und periphere, mehr oder weniger dicht besiedelte - ihre unterschiedlichen Funktionen effizient erfüllen können.

Zur Untersuchung dieser Frage wird in Kapitel 5 die finanzwissenschaftliche Begründung einer Förderung von Zentren oder einwohnerschwacher Gebiete zunächst grundsätzlich erörtert. Daran schließt sich eine qualitative und quantitative Analyse der speziellen Ausgestaltung der Förderung zentraler Orte in Mecklenburg-Vorpommern an. Diese erfolgt im Unterschied zu der Mehrheit der Länder mittels eines Vorwegabzuges (§ 10e FAG MV) und somit außerhalb des Systems der Schlüsselzuweisungen. Die Ergebnisse dieser Analyse erlauben es schließlich, die Intensität der Förderung größerer Städte in Mecklenburg-Vorpommern mit derjenigen anderer Länder zu vergleichen.

(3) Nachhaltigkeit der kommunalen Finanzen.

Auch wenn die Verschuldung der kommunalen Gebietskörperschaften in Mecklenburg-Vor-

pommern in den letzten Jahren rückläufig ist,⁴ befinden sich doch einzelne Gemeinden in einer schwierigen oder sogar notleidenden Haushaltslage. Für diese Fälle sieht § 9 FAG MV Fehlbetragszuweisungen und Konsolidierungshilfen des Landes vor, die den Gegenstand von Kapitel 6 bilden. Dort werden die ökonomische Begründung und die Wirkung derartiger Hilfen diskutiert. Diese Diskussion wird durch das Spannungsfeld zwischen der Notwendigkeit, auch im Falle einer Haushaltsnotlage öffentliche Leistungen anzubieten, und den Verschuldungsanreizen, die von der Aussicht auf Hilfe ausgehen, geprägt.

(4) Umlagen.

Während die anderen Themen Zuweisungen betreffen, die die kommunalen Körperschaften erhalten, werden in Kapitel 7 zwei Zahlungen behandelt, die die Kommunen zu leisten haben. Zum einen wird diskutiert, ob es sinnvoll ist, finanzstarke Gemeinden, deren Steuerkraft über dem Bedarfsansatz liegt, zu einer Abundanz- oder Finanzausgleichsumlage heranzuziehen. Zum anderen wird die Kreisumlage (§ 11 FAG MV), mit der kreisangehörige Gemeinden zur Finanzierung der Kreisaufgaben beitragen, kritisch betrachtet. Dabei werden alternative Möglichkeiten untersucht, die Umlagesätze zu bestimmen, wie die Vorgabe landesweiter Mindest- oder Höchstsätze oder das Recht, innerhalb eines Kreises differenzierte Umlagesätze festzulegen.

Die Auseinandersetzung mit diesen Themen führt in jedem Kapitel zu Einschätzungen hinsichtlich der Wirkungen bestehender Regelungen oder möglicher Reformansätze. Während diese Empfehlungen sich jeweils punktuell auf mehr oder weniger spezifische einzelne Aspekte des kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern beziehen, mündet die Diskussion der ersten beiden Themen in einen umfassenden Reformvorschlag, der aus finanzwissenschaftlicher Sicht den Weg für eine grundlegende Neukonzeption des kommunalen Finanzausgleichs weist. Dieser Vorschlag, der im Abschnitt 5.6.2 präsentiert wird, sieht vor, die Schlüsselzuweisungen zu Lasten der Zweckzuweisungen zu stärken und zudem

⁴Siehe Abschnitt 2.2.4 in Teil I des Gutachtens.

die Förderung zentraler Orte in das System der Schlüsselzuweisungen zu integrieren.

Zur Vorbereitung der Analyse werden im Kapitel 2 die wesentlichen Regelungen des kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern kurz dargestellt. Das abschließende Kapitel 8 fasst die wichtigsten Ergebnisse in Thesenform zusammen.

Kapitel 2

Darstellung des kommunalen Finanzausgleichs

Die vertikale Verteilung der Finanzmittel zwischen dem Land und den Kommunen wird im mecklenburg-vorpommerischen kommunalen Finanzausgleich insbesondere durch den Gleichmäßigkeitsgrundsatz bestimmt. Die auf diesem Grundsatz beruhende Ermittlung der Zuweisungsmasse wurde bereits im ersten Teil des Gutachtens dargestellt; an dieser Stelle wird auf diese detaillierten Ausführungen verwiesen.¹ Die folgende Darstellung hat nun insbesondere die horizontale Verteilung der Zuweisungsmasse, also die Verteilung zwischen den einzelnen Kommunen, zum Inhalt.

Die Finanzausgleichsleistungen. Die Finanzausgleichsleistungen werden anders als in vielen anderen Bundesländern nicht allein als ein Anteil der Landeseinnahmen ermittelt, sondern entsprechend dem sogenannten “Gleichmäßigkeitsgrundsatz” (§ 5 Abs. 1 S. 3 FAG MV) berechnet. Dieser bestimmt, dass die Gemeindeeinnahmen zuzüglich der Finanzausgleichsleistungen 33,92% und die Landeseinnahmen abzüglich der Finanzausgleichsleistun-

¹Siehe Abschnitt 3.1 in Teil I.

gen 66,08% der Gesamteinnahmen beider Ebenen entsprechen sollen. Dadurch bestimmt sich die Finanzausgleichsmasse, die den Kommunen insgesamt zur Verfügung steht.

Die Finanzausgleichsleistungen werden zum Teil als Schlüsselzuweisungen und zum Teil im Rahmen der Vorwegabzüge an die Kommunen verteilt (§ 6 FAG MV). Die Schlüsselzuweisungen dienen dabei der Angleichung der Finanzkraft; den Vorwegabzügen hingegen stehen entweder Ausgaben für konkrete Aufgaben gegenüber oder die Kommunen erfüllen einen besonderen Tatbestand. Die Höhe der Schlüsselzuweisungen ist abhängig vom Umfang der gesamten Finanzausgleichsleistungen. Die Summe der Vorwegabzüge hingegen ist konstant, sodass sich eine Änderung der Zuweisungsmasse nur in der Höhe der Schlüsselzuweisungen niederschlägt.

Schlüsselzuweisungen. Die Schlüsselzuweisungen werden getrennt für kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden und Landkreise ermittelt (§ 7 FAG MV). Die Aufteilung orientiert sich dabei an dem 3-Schlüsselmassen-System, nach dem jede Gruppe von Gebietskörperschaften einen festen Anteil der Zuweisungsmasse erhält. Kreisangehörige Gemeinden erhalten insgesamt 46,23% der Schlüsselzuweisungen; der Anteil der Landkreise beträgt 27,67% und der der kreisfreien Städte 26,10%.

Die Verteilung der Schlüsselzuweisungen zwischen den kreisangehörigen Gemeinden und den kreisfreien Städten erfolgt zwar getrennt, die Berechnungen sind jedoch analog. Daher wird im Folgenden allgemein von der Verteilung der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden gesprochen, wobei hier kreisfreie Städte mit einbezogen sind. Die Verteilung der Schlüsselzuweisungen an Landkreise wird im Anschluss daran dargestellt.

Grundsätzlich orientiert sich die horizontale Zuteilung der Schlüsselzuweisungen bei Gemeinden (§ 7 FAG MV) an deren Steuerkraft. Dieser wird ein abstrakt ermittelter Bedarf gegenübergestellt. Wenn der Bedarf die Steuerkraft übersteigt, wird die Differenz zu 65% ausgeglichen. Abundante Gemeinden, solche also, deren Steuerkraft den Bedarf übersteigt,

erhalten keine Schlüsselzuweisungen. Sie zahlen jedoch auch keine Finanzausgleichsumlage, wie es in einigen anderen Ländern² üblich ist.

Die Steuerkraft einer Gemeinde wird über die Steuerkraftmesszahl dargestellt. Diese knüpft zum Teil an dem tatsächlichen Steueraufkommen der Gemeinden an und zum Teil an dem sogenannten "normierten Steueraufkommen". Die Gemeindeanteile an der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer, Zahlungen an die Gemeinden im Rahmen des Länderfinanzausgleichs sowie die Ausgleichszahlungen für Grundsteuermindereinnahmen werden mit dem Istbetrag angesetzt (§ 7 Abs. 4 S. 2 Nr. 3-6 FAG MV). Die Einnahmen der Realsteuern (Gewerbsteuer und Grundsteuer A und B) werden hingegen normiert, da die Kommunen durch ihr Hebesatzrecht direkt das Aufkommen beeinflussen können. Dafür wird zunächst für jede Kommune die Bemessungsgrundlage der Gewerbe- und der Grundsteuer ermittelt, indem das lokale Steueraufkommen durch den jeweils für die Gemeinde geltenden Hebesatz geteilt wird (§ 7 Abs. 4 S. 3 FAG MV). Die entstehende Größe wird anschließend mit dem "Normierungshebesatz" der jeweiligen Steuer gewichtet. Dieser entspricht dem gewichteten Landesdurchschnitt der Hebesätze des vorvergangenen Jahres (§ 7 Abs. 4 S. 2 Nr. 1 und 2 FAG MV). Im Jahr 2007 lag der Normierungshebesatz der Gewerbsteuer beispielsweise bei 269 v.H. für kreisangehörige Gemeinden bzw. bei 397 v.H. für kreisfreie Städte. Durch die Normierung wird für jede Gemeinde ein fiktives Steueraufkommen berechnet, das diese zur Verfügung hätte, wenn sie den Normierungshebesatz tatsächlich erheben würde. Liegt der Steuersatz einer Gemeinde unter dem Normierungshebesatz, ist das normierte größer als das tatsächlich erzielte Steueraufkommen. Liegt der tatsächliche Hebesatz einer Gemeinde über dem Landesdurchschnitt, wird nur ein Teil des Steueraufkommens in die Steuerkraft mit einbezogen. Die Steuerkraftmesszahl ist ein absoluter Eurobetrag, der das Einnahmepotential einer Gemeinde abbildet, wobei in Bezug auf die Realsteuern nicht auf die tatsächlichen Einnahmen sondern auf ein normiertes Maß der Steuerkraft abgestellt wird.

²So zum Beispiel in Baden-Württemberg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein.

Der Bedarf einer Gemeinde wird durch die Ausgangsmesszahl ausgedrückt. Diese entspricht einem mit der jeweiligen Einwohnerzahl gewichteten Grundbetrag. Letzterer ist ein Eurobetrag, der so gewählt wird, dass die Summe der Schlüsselzuweisungen genau der Zuweisungsmasse entspricht. Als Folge des 3-Schlüsselmassen-Systems werden getrennte Grundbeträge für kreisfreie und kreisangehörige Gemeinden ermittelt. Diese entsprechen einem abstrakt angenommenen Pro-Kopf-Bedarf der Gemeinden, der durch die Gewichtung mit der Einwohnerzahl den Gesamtbedarf einer Gemeinde abbildet.

Die Schlüsselzuweisungen an die Landkreise (§ 8 FAG MV) werden nach einem analogen Verfahren verteilt: Die Umlagekraft, vergleichbar mit der Steuerkraft, wird einem Bedarf gegenübergestellt. Wenn der Bedarf die Umlagekraft übersteigt, wird der Unterschiedsbetrag zu 65% ausgeglichen. Im umgekehrten Fall kommt es zu keiner Zuweisung und auch zu keiner Zahlung des Landkreises. Die Umlagekraft wird durch die Umlagekraftmesszahl ausgedrückt. Sie stellt die Umlagegrundlage der Kreisumlage des vorvergangenen Jahres gewichtet mit dem durchschnittlichen Kreisumlagesatz eben dieses Jahres dar (§ 8 Abs. 4 FAG MV). Die Umlagegrundlage der Kreisumlage setzt sich aus den Steuerkraftmesszahlen der dem Kreis angehörenden Gemeinden und den an diese fließenden Schlüsselzuweisungen zusammen (§ 11 Abs. 3 FAG MV). Die Umlagekraftmesszahl entspricht damit dem Betrag, den ein Landkreis zur Verfügung hätte, wenn er den landesdurchschnittlichen Kreisumlagesatz erheben würde.

Die Ausgangsmesszahl, die den Bedarf eines Landkreises darstellt, orientiert sich nicht nur an der Einwohnerzahl, sondern auch an dem Anteil der Fläche, den der Landkreis an der Fläche aller Landkreise hat. Die tatsächliche Einwohnerzahl wird mit 73% gewichtet, die Anzahl der Einwohner pro Flächenanteil mit 27%. Die auf diese Weise ermittelte fiktive Einwohnerzahl wird wiederum mit einem Grundbetrag gewichtet, der so gewählt wird, dass die Summe der Schlüsselzuweisungen an die Landkreise genau der Zuweisungsmasse an diese entspricht.

Die Ausgleichsquote von 65% sowohl bei kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten als auch bei Landkreisen ist im Vergleich zu anderen Ländern verhältnismäßig gering.³ Gleichzeitig wird im Rahmen der Schlüsselzuweisungen keine Mindestausstattung garantiert, wie es beispielsweise in Niedersachsen der Fall ist.⁴ Diese Funktion wird im mecklenburg-vorpommerischen Finanzausgleich von den Vorwegabzügen wahrgenommen, die unter anderem finanzielle Härten von Kommunen absichern sollen. Diese finanzkraftunabhängigen Zuweisungen haben darüber hinaus weitere Zielsetzungen, die im Folgenden beschrieben werden.

Vorwegabzüge. Der kommunale Finanzausgleich Mecklenburg-Vorpommerns wird durch eine Vielzahl an Vorwegabzügen geprägt. Deren Summe umfasst für das Jahr 2008 ca. EUR 543 Mio. und damit ca. 41% der gesamten Zuweisungsmasse.⁵ Die Vorwegabzüge knüpfen entweder an eine konkrete Aufgabe oder einen Tatbestand an oder werden durch das Innenministerium nach besonderen Vorgaben und unter Auflagen vergeben. Insgesamt werden vier verschiedene Arten an Zuweisungen als Vorwegabzüge zusammengefasst: Fehlbetragszuweisungen und Konsolidierungshilfen (§ 9 FAG MV), Sonderbedarfszuweisungen (§ 10 FAG MV), Zuweisungen für gesetzlich übertragene Aufgaben (§ 10d FAG MV) und Zweckzuweisungen (§§ 10 a-c, e-h FAG MV). Darüber hinaus wird der kommunale Aufbaufonds (§ 16 FAG MV) jährlich mit EUR 10 Mio. aus den Vorwegabzügen gespeist.

Fehlbetragszuweisungen und Konsolidierungshilfen, deren Volumen bis zu einer Novellierung des Finanzausgleichsgesetzes je EUR 7,5 Mio.⁶ beträgt, erhalten Kommunen, die sich

³So ist die Ausgleichsquote beispielsweise im deutschlandweiten Vergleich in Nordrhein-Westfalen mit 90% am höchsten. In Sachsen beträgt sie 75% und in Bayern ist sie mit 55% für Gemeinden und 50% für Landkreise am niedrigsten.

⁴Das kommunale Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommerns hatte seinen Kommunen in den Jahren 2000 - 2004 eine Mindestfinanzausstattung garantiert. Diese wurde für das Jahr 2005 gestrichen und durch den Gleichmäßigkeitsgrundsatz ersetzt. Das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern (LVerfG 1/05, 5/05, 9/05) hat diese Änderungen für rechtmäßig erklärt.

⁵Vgl. Rundschreiben des Innenministeriums zur Aufstellung der Haushaltspläne vom 17.10.2007.

⁶Die Höhe des Vorwegabzugs für Fehlbetragszuweisungen und Konsolidierungshilfen wurde im Jahr

in Haushaltsengpässen befinden. Fehlbetragszuweisungen werden “zum Ausgleich unvermeidbarer Fehlbeträge” (§ 9 Abs. 1-6 FAG MV) gewährt. Die Zuweisungen beziehen sich auf die vorangegangenen Haushaltsjahre der Kommunen und sind an ein genehmigungsfähiges Haushaltssicherungskonzept geknüpft. Konsolidierungshilfen (§ 9 Abs. 7 FAG MV) werden Kommunen gewährt, die sich in besonders problematischen Haushaltslagen befinden und bei denen selbst auf lange Sicht kein ausgeglichener Haushalt zu erwarten ist.

Die Summe der Sonderbedarfszuweisungen beläuft sich auf EUR 24 Mio. Sie werden an Kommunen vergeben, die sich “in einer außergewöhnlichen Lage befinden oder besondere Aufgaben zu erfüllen haben” (§ 10 Abs. 1 S. 1 FAG MV). Es können beispielsweise Verwaltungskooperationen und kommunale Zweckverbände gefördert werden. Die Vergabe orientiert sich somit nicht zwangsläufig an Haushaltsnotlagen, sondern an besonderen Rahmenbedingungen und Aufgaben, mit denen sich die Kommunen konfrontiert sehen.

Die Zuweisungen für gesetzlich übertragene Aufgaben (§ 10d FAG MV) umfassen jährlich EUR 190 Mio. Sie werden an Ämter, amtsfreie Gemeinden und Kreise sowie die Träger der Katasterämter gezahlt, um Ausgaben zu decken, die durch vom Land übertragene Aufgaben entstehen. Die Verteilung erfolgt grundsätzlich nach der Einwohnerzahl, wobei allen Gebietskörperschaften ein Sockelbetrag zugestanden wird.

Den Zweckzuweisungen (§§ 10 a-c, e-h FAG MV) stehen konkrete kommunale Aufgaben gegenüber. Allerdings sind die Zahlungen meist nicht an tatsächliche Ausgaben der kommunalen Ebene geknüpft, sondern orientieren sich an verschiedenen Indikatoren, die in Zusammenhang mit der jeweiligen Leistungserstellung stehen. Im Folgenden wird ein knapper Überblick über die einzelnen Zweckzuweisungen gegeben. Die Darstellung beschränkt sich jedoch auf die Gesetzeslage⁷; die Inzidenz dieser Zahlungen wird später im Zusammenhang mit der quantitativen Analyse (Abschnitte 4.3 bis 4.5) untersucht.

2007 von jeweils EUR 2,5 Mio. auf jeweils EUR 7,5 Mio. angehoben.

⁷Die Darstellung basiert auf dem FAG MV in der Fassung der Bekanntmachung vom 13.01.2006, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 17.12.2007.

Die Zuweisungen an die Träger der Schülerbeförderung entsprechend § 10a FAG MV umfassen EUR 11 Mio. und erfolgen jeweils zu einem Drittel nach den tatsächlichen Ausgaben, dem Anteil der Jugendlichen zwischen sechs und 17 Jahren und der im umgekehrten Verhältnis gewichteten Einwohnerdichte der Landkreise. Empfänger sind ausschließlich die Landkreise, da nur diese die Schülerbeförderung für die Klassen eins bis zehn als Pflichtaufgabe wahrnehmen.

Die Zuweisungen für den öffentlichen Personennahverkehr (§ 10b FAG MV) umfassen EUR 18 Mio. Diese werden an alle Träger des ÖPNVs zu gleichen Teilen nach Einwohnern und nach den genehmigten Fahrplankilometern vergeben. Letztere werden je nach Beförderungsart unterschiedlich gewichtet.

Der Vorwegabzug für Theater und Orchester (§ 10c FAG MV) umfasst insgesamt EUR 35,8 Mio. und fördert entsprechend dem “Bedarf und der überörtlichen Bedeutung der jeweiligen Einrichtung” die Träger von Orchestern und Theatern. In einem ergänzenden Erlass⁸ wird die Verteilung dieser Mittel konkretisiert. Diese orientiert sich sowohl an der Zahl der Einwohner, die zu dem jeweiligen Einzugsgebiet der jeweiligen kulturellen Einrichtung gezählt werden können, als auch an den Aufwendungen und den Besucherzahlen.

Gemäß § 10e FAG MV erhalten die Kommunen Zuweisungen für übergemeindliche Aufgaben von insgesamt EUR 107,3 Mio. Die Vergabe dieser Mittel orientiert sich an der jeweiligen Einordnung einer Gemeinde als zentraler Ort in die Landesraumplanung⁹. Jedes Grund-, Mittel- und Oberzentrum erhält einen Grundbetrag. Darüber hinaus erhalten die zentralen Orte entsprechend der Einwohnerzahl in ihren jeweiligen Verflechtungsbereichen Zuweisungen.¹⁰

⁸Fortschreibung des Erlasses des Innenministeriums zu Zuweisungen für Theater und Orchester nach § 10c FAG (28.12.2005) vom 28.03.2007.

⁹Gesetz über die Raumordnung und Landesplanung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (LPIG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 05.05.1998, zuletzt geändert durch Gesetz vom 10.07.2006.

¹⁰Eine detaillierte Darstellung der Regelungen des § 10e FAG MV findet sich in Abschnitt 5.2.2.

Die Landkreise und kreisfreien Städte erhalten Zuweisungen für ihre Funktion als Straßenbaulastträger (§ 10f FAG MV). Die Verteilung der insgesamt EUR 10 Mio. erfolgt nach dem Anteil an der Straßenlänge, wobei die Straßenlänge von Bundes-, Land- und Kreisstraßen im jeweiligen Kreisgebiet betrachtet wird.

Entsprechend § 10g FAG MV erhalten die Landkreise und kreisfreien Städte insgesamt Zuschüsse in Höhe von insgesamt EUR 44 Mio. zur "Wahrnehmung der Aufgaben des örtlichen Trägers der Sozialhilfe und der Aufgaben nach dem Unterhaltsvorschussgesetz". Von diesen werden EUR 17 Mio. nach Ausgaben in diesem Bereich, Anzahl der Sozialhilfeempfänger und Einwohnern verteilt. Die übrigen EUR 27 Mio. werden in den Jahren 2008 und 2009 für individuelle Aufstockungsbeträge verwendet, die eine für die Kommunen unveränderte Zuweisung gemessen an dem Jahr 2007 gewährleisten.¹¹

Die Kommunen erhalten darüber hinaus EUR 20 Mio. "zur Finanzierung von Investitionen im Bereich der Infrastruktur" (§ 10h FAG MV). Diese werden zunächst an die Landkreise und kreisfreien Städte entsprechend der Einwohnerzahl verteilt. Die Zuweisungen an die Landkreise stehen jedoch zu 70% den Gemeinden zu, 30% verbleiben für Investitionen bei den Landkreisen. Zuweisungsempfänger für amtsangehörige Gemeinden sind die jeweils sie vertretenden Ämter. Die Zuweisungen entsprechend § 10h FAG MV erfolgen in den Vermögenshaushalt der Kommunen.

Neben diesen Zweckzuweisungen wird aus den Vorwegabzügen jährlich der Kommunale Aufbaufonds (§ 16 FAG MV) mit EUR 10 Mio. aus der Summe der Vorwegabzüge gespeist. Dieser bildet ein durch das mecklenburg-vorpommerische Innenministerium verwaltetes Sondervermögen des Landes. Gemeinden, Ämter, Landkreise und Zweckverbände können für Investitionen Zinshilfen und Darlehen beantragen. Die Zins- und Tilgungsleistungen

¹¹Die dargestellte Regelung ist erst seit dem 01.01.2008 rechtsens und soll mit der anstehenden Novelle des Finanzausgleichsgesetzes überprüft werden. Die in Abschnitt 4.4 vorgenommene Simulation hat als Basis das Jahr 2007. Die Verteilung der Mittel nach § 10g FAG MV erfolgt entsprechend der für dieses Jahr geltenden Gesetzeslage. Daraus ergibt sich jedoch keine Abweichung der Ergebnisse, da die individuellen Aufstockungsbeträge die Verteilung aus dem Jahr 2007 abbilden.

fließen wiederum dem Aufbaufonds zu. Daher sind die Leistungen aus dem Kommunalen Aufbaufonds nicht mit den übrigen Zuweisungen vergleichbar, die auf Basis des kommunalen Finanzausgleichs an die Kommunen vergeben werden.

Kapitel 3

Vorwegabzüge und kommunale Aufgabenerfüllung

Der kommunale Finanzausgleich Mecklenburg-Vorpommerns ist durch ein hohes Maß an Zweckbindung der Zuweisungen charakterisiert. Im Jahr 2004 machten die Schlüsselzuweisungen nur 50% aller Zuweisungen in die Verwaltungshaushalte aus. In den übrigen ostdeutschen Ländern (ohne Berlin) entsprach dieser Anteil dagegen 67%, in den finanzschwachen Flächenländern West immerhin noch 60%.¹ Anders als in anderen Finanzausgleichssystemen wird ein relativ großer Teil der Zuweisungsmasse im Rahmen der Vorwegabzüge somit für die Erfüllung einzelner kommunaler Aufgaben bestimmt. Dadurch reduziert sich der Anteil an Schlüsselzuweisungen, die den Gemeinden und Landkreisen unabhängig von spezifischen Aufgaben zur Verfügung stehen.

Die vorliegende Ausgestaltung kann als intransparent angesehen werden, da die Gewährung von Vorwegabzügen an viele verschiedene Bedarfsindikatoren knüpft, die teilweise nicht im

¹Eine ausführliche Darstellung findet sich im Abschnitt 2.2.1 des ersten Teils des Gutachtens. Durch ein steigendes Gesamtvolumen der Zuweisungen entsprach der Anteil der Schlüsselzuweisungen im Jahr 2008 ca. 59%.

Gesetz selbst niedergelegt sind (§ 10c FAG MV), oder die vom Land im Einzelfall diskretionär überprüft werden (z.B. § 10 FAG MV). Durch den Bezug auf einzelne Aufgaben greift der kommunale Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern auch in die kommunale Ausgabenstruktur ein. Im Sinne einer Stärkung der kommunalen Autonomie soll daher geprüft werden, ob eine Abschaffung der Vorwegabzüge zugunsten der Schlüsselzuweisungsmasse sinnvoll ist.

Dafür wird in diesem Kapitel eine theoretische Analyse der Vorwegabzüge vorgenommen, die eine mögliche finanzwissenschaftliche Rechtfertigung dieser Zahlungen hinterfragt. Diese Rechtfertigung basiert auf der Tatsache, dass manche kommunalen Leistungen auch von Einwohnern benachbarter Gebietskörperschaften genutzt werden. In Abschnitt 3.1 wird zunächst dargestellt, wie sich solche sogenannte “Spillovers” auf die Bereitstellung öffentlicher Leistungen durch Kommunen auswirken. Im Anschluss daran (Abschnitt 3.2) wird untersucht, ob von der Erfüllung der im Rahmen des FAG MV mit Vorwegabzügen geförderten Aufgaben tatsächlich Spillovers ausgehen, sodass ein koordinatives Eingreifen gerechtfertigt werden könnte. Abschnitt 3.3 stellt alternative Mechanismen vor, die eine solche Koordination leisten können. Das Kapitel schließt mit einem Fazit (Abschnitt 3.4).

3.1 Kommunale Autonomie und Spillovers

Die kommunale Selbstverantwortung ist durch das Grundgesetz abgesichert (§ 28 Abs. 2 S. 1 GG). Für diesen großen Handlungsspielraum politischer Entscheidungsträger vor Ort gibt es gute Gründe:² Zum einen ermöglicht eine lokale Entscheidung über die Leistungserstellung eine Ausrichtung des kommunalen Haushaltes an den Präferenzen der Bürger. Wenn sich diese regional unterscheiden, kann nur eine dezentrale Entscheidung über die Verwendung finanzieller Ressourcen diese Unterschiede abbilden und ihnen entsprechen.

²Vgl. Kapitel 5.1 des ersten Teils des Gutachtens.

Ein weiterer Grund für die weitreichende Leistungserstellung auf kommunaler Ebene ist die Bürgernähe kommunaler Entscheidungsträger. Durch ihre Kenntnis über die lokalen Gegebenheiten haben sie oftmals einen Informationsvorteil gegenüber zentralen Regierungen.

Die kommunale Autonomie wird neben der Personalhoheit durch die weitgehend unabhängige Aufstellung des Haushaltes gesichert. Ein Großteil der Einnahmen von Gemeinden und Kreisen sind allgemeine Deckungsmittel, die keiner besonderen Verwendung zugeführt werden müssen. Dies ermöglicht es, dass eine Kommune ihren Haushalt so aufstellen kann, dass die Präferenzen ihrer Bürger bestmöglich berücksichtigt werden. Durch zweckgebundene Mittel kann diese Entscheidung verzerrt werden. Die Gemeinde oder der Kreis werden durch die Festlegung der Ausgaben in einem Aufgabenbereich in ihrer Entscheidung beeinflusst. Könnte die Kommune über diese Mittel aber frei verfügen, könnte sie die Mittel stärker im Sinne eigener Präferenzen verwenden und so Wohlfahrtssteigerungen erzielen. Bildet die zentral gewählte Allokation zufällig die lokalen Präferenzen ab, mindert der zentrale Eingriff zwar nicht den Nutzen der Bürger, jedoch wäre eine Beeinflussung dann auch nicht notwendig.

Die Zuweisungen aus den Vorwegabzügen des mecklenburg-vorpommerischen Finanzausgleichs können zwar im Rahmen des Gesamtdeckungsprinzips frei eingesetzt werden und sind insofern pauschal. Andererseits sind den Zahlungen klar einzelne Aufgaben zugeordnet, so dass sich aus § 13 der Gemeindehaushaltsverordnung³ in Zusammenhang mit den §§ 6 und 10, 10 a-d, e-h FAG MV eine Zweckbindung ergibt: "Erträge sind auf die Verwendung für bestimmte Aufgaben beschränkt, soweit sich dies aus einer Rechtsvorschrift ergibt". Neben der juristischen Verpflichtung die Zuweisungen den entsprechenden Zwecken zuzuführen dürfte auch ein politischer Druck bestehen, den geförderten Zwecken zu entsprechen. Zum einen gibt ein Vorwegabzug denjenigen gesellschaftlichen Gruppen, die an der betreffenden Aufgabe besonderes Interesse haben, ein öffentlichkeitswirksames Argu-

³Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik (GemHVO-Doppik) vom 25.02.2008.

ment gegen Ausgabenkürzungen an die Hand. Zum anderen ist zu erwarten, dass auch der Landesgesetzgeber auf Ausgabensenkungen seitens der kommunalen Ebene reagiert, indem er den Vorwegabzug zurückführt.⁴ Es ist deshalb kaum vorstellbar, dass eine Kommune eine Zuweisung für eine Aufgabe erhält und nicht entsprechende Leistungen mindestens in Höhe dieses Betrages zur Verfügung stellt. In den meisten Fällen liegt der Betrag, den das Land den Kommunen zuweist, somit unter den Ausgaben der Gemeinden für die entsprechende Ausgabe. Die Vorwegabzüge stellen dennoch einen Eingriff in die Budgethoheit der Kommunen dar, da einzelne Ausgabenanteile festgeschrieben werden.

Im ersten Teil des Gutachtens wurde aber auch auf die Nachteile einer stark dezentralisierten Leistungserstellung hingewiesen.⁵ Zum einen ist die Bereitstellung öffentlicher Leistungen für eine große Anzahl an Nutzern oftmals kostengünstiger. Da viele öffentliche Leistungen nicht oder nur in geringem Maße rival im Konsum sind, kann durch eine höhere Nutzerzahl Kostendegression erreicht werden. Zum anderen können sogenannte “Spillovers” auftreten. Bezogen auf öffentliche Leistungen handelt es sich bei Spillovers um Nutzenvor- oder -nachteile, die die Bürger einer Gebietskörperschaft aus dem Angebot einer anderen, in der Regel benachbarten, Gebietskörperschaft ziehen. Da bei Vorliegen von Spillovers der Nutzerkreis öffentlicher Leistungen nicht mit den Grenzen administrativer Einheiten übereinstimmt, kann es zur Unterfinanzierung ebendieser kommen.⁶ Kommunale Aufgaben sind zum großen Teil steuerfinanziert und unterliegen der Budgetverantwortung der Gebietskörperschaft, die sie anbietet. Da die leistungserstellende Kommune nur den Nutzen der eigenen Bürger in die Betrachtung mit einbezieht, wird sie sich oftmals für eine “kleinere Lösung”, bzw. für ein geringeres Angebot an öffentlichen Leistungen entscheiden, als wenn alle tatsächlichen Nutzer berücksichtigt würden. Nur im Falle einer kostendeckenden Ge-

⁴So wurde im Rahmen des Entwurfs eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichs (vgl. Drucksache 4/1824 vom 24.08.2005) die Höhe der Finanzmittel des Vorwegabzugs für die Träger des öffentlichen Nahverkehrs abgesenkt. Diese Reduktion wurde damit begründet, dass im Zeitverlauf die Eigenmittel der Landkreise an der Finanzierung des öffentlichen Nahverkehrs abnahmen und in einigen Landkreisen die finanziellen Zuschüsse die tatsächlichen Ausgaben sogar überstiegen.

⁵Vgl. Abschnitt 5.2 des ersten Teils des Gutachtens.

⁶Vgl. Blankart (2006, S. 608 f.).

bührenfinanzierung tritt dieses Problem nicht auf, da die Ausgaben für die entsprechende Leistung auf sämtliche Nutzer verteilt werden.

Auch wenn eine Gebührenfinanzierung nicht in Frage kommt, gibt es verschiedene Möglichkeiten, um der aus Spillovers resultierenden Unterversorgung entgegenzuwirken: Wenn eine Zentralisierung der Aufgabe aus den oben genannten Gründen nicht sinnvoll ist, kann beispielsweise eine gezielte Förderung dieser Aufgabe durch das Land vorgenommen werden. Zwar stellt diese Förderung einen Eingriff in die kommunale Autonomie dar, jedoch kann diese aus gesamtgesellschaftlicher Sicht gerechtfertigt sein. Es bedarf dabei aber einer sorgfältigen Abwägung zwischen den Nutzeneinbußen einer möglichen Unterversorgung und dem Eingriff in die kommunale Autonomie, der durch zweckgebundene Zuweisungen erfolgen würde.

Für die Reform des kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern ist also zu prüfen, ob den durch Vorwegabzüge geförderten kommunalen Aufgaben Leistungen gegenüberstehen, durch die den benachbarten Kommunen oder sogar dem ganzen Land Nutzenvorteile erwachsen. Wenn dies der Fall ist, entsteht aus der daraus resultierenden Unterversorgung die Begründung für einen Eingriff des Landes. Eine gesonderte Förderung wird dagegen nicht durch den hohen Finanzbedarf einer Kommune gerechtfertigt, der mit der Erfüllung einer bestimmten Aufgabe verbunden ist, solange diese Aufgabe keine Spillovers auslöst.

Spillovers können nach dem räumlichen Umfang, in dem sie wirken, unterschieden werden. Gleichzeitig erlauben sie eine Einordnung der öffentlichen Leistungen in "lokale", "regionale" und "landesweite" Wirkungen. Liegen bei kommunalen Aufgaben keine Spillovers vor, handelt es sich um lokale öffentliche Leistungen. Sind die Nutznießer in der direkten Nachbarschaft der anbietenden Gebietskörperschaft, handelt es sich um regionale Spillovers. Diese können beispielsweise bei einem Schwimmbad oder Sportplatz vorliegen. Nicht jede Gemeinde unterhält diese, sodass die Einwohner einer Kommune in eine benachbarte Ge-

meinde fahren, um die öffentliche Einrichtung zu besuchen. Diese Aufgaben sind regionale öffentliche Leistungen.

Es ist aber auch vorstellbar, dass die kommunale Ebene einige Aufgaben wahrnimmt, die dem ganzen Land positiven Nutzen stiften. Es handelt sich dann um landesweite öffentliche Leistungen, die administrativ auf kommunaler Ebene verwaltet werden. Der Vorteil einer dezentralen Aufgabenwahrnehmung kann insbesondere in Informationsvorteilen gesehen werden, die die Kommunen gegenüber dem Land haben.⁷ Die Präsenz der lokalen Behörden ermöglicht dann eine bessere Aufgabenwahrnehmung als eine zentrale Stelle auf Landesebene sie leisten könnte. Beispielhaft kann die Bekämpfung von Tierseuchen als eine entsprechende Aufgabe der Landkreise angeführt werden. Der Nutzen einer konsequenten Aufgabenwahrnehmung erstreckt sich weit über die jeweiligen Kreisgrenzen hinaus. Gleichzeitig bedarf es eines engen Kontaktes zu den betroffenen landwirtschaftlichen Betrieben und Tierärzten vor Ort, sodass eine Wahrnehmung dieser Aufgabe auf der Kreisebene dennoch sinnvoll erscheint.

3.2 Spillovers und Vorwegabzüge

Im Folgenden wird geprüft, ob bei den Aufgaben, die derzeit durch Vorwegabzüge des mecklenburg-vorpommerischen Finanzausgleichs gefördert werden, Spillovers vorliegen. Dabei werden die §§ 10, 10 a-d, f-h und 16 FAG MV betrachtet, nicht aber der Vorwegabzug entsprechend § 10e FAG MV. Die Bewertung für Zahlungen an zentrale Orte (§ 10e FAG MV) wird im Zusammenhang mit einer raumwirtschaftlichen Analyse in Kapitel 5 vorgenommen. Neben der Diskussion über die bereits bestehenden Vorwegabzüge wird darüber hinaus auch die Einführung eines Vorwegabzuges für Kinder oder Schüler in den kommunalen Finanzausgleich untersucht.

⁷Vgl. hierzu beispielsweise Schwager (1999).

3.2.1 Sonderbedarfszuweisungen (§ 10 FAG MV)

Den Sonderbedarfszuweisungen stehen entsprechend der gesetzlichen Grundlage keine konkreten Aufgaben gegenüber. Sie werden vielmehr für “Investitionen gewährt, soweit sich diese [Gemeinden, Landkreise, Ämter und Zweckverbände] in einer außergewöhnlichen Lage befinden oder besondere Aufgaben zu erfüllen haben” (§ 10 Abs. 1 S. 1 FAG MV). Um eine Bewertung vornehmen zu können, ob darunter öffentliche Leistungen verstanden werden, die nicht nur lokalen, sondern regionalen oder sogar landesweiten Charakter haben, wird die Vergabe der Mittel des Jahres 2007 exemplarisch herangezogen.

Das Land vergab Sonderbedarfszuweisungen für vier verschiedene Aufgabenbereiche: Zuweisungen (i) zur Unterstützung von Fusionen, (ii) zur Umsetzung von E-Government-Maßnahmen, (iii) zur Haushaltskonsolidierung und (iv) zur Wahrnehmung besonderer Aufgaben. Je nach Verwendung lässt sich das Vorliegen von Spillovers unterschiedlich bewerten.

Im Jahr 2007 wurden Zusammenschlüsse von Gemeinden und Gemeindeverbänden mit Zuweisungen in Höhe von ca. EUR 7,9 Mio. gefördert. Es ist davon auszugehen, dass Fusionen zu einer effizienteren Leistungsbereitstellung durch die Kommunen führen. Andernfalls würde es nicht zu entsprechenden Reformen kommen. Durch geringere Ausgaben profitieren in erster Linie die Bürger der fusionierten Gemeinden, da es entweder zu einer geringeren Abgabenbelastung oder zu einem verbesserten Angebot öffentlicher Leistungen kommt. Gleichzeitig ist aber durch das Einsparen von Ausgaben zu erwarten, dass die neuen Kommunen weniger stark auf die Solidarität des Landes bzw. der Gesamtheit der kommunalen Ebene angewiesen sein werden. Die fusionierten Gebietskörperschaften werden sich mit geringerer Wahrscheinlichkeit in einer so problematischen Haushaltslage wiederfinden, dass das Land innerhalb oder außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs unterstützende Zuweisungen leisten muss. Dadurch entsteht ein Nutzenvorteil für das Land und für die anderen Kommunen, sodass landesweite Spillovers vorliegen.

Ähnlich kann bezüglich der Zuweisungen zur Umsetzung von Maßnahmen des E-Government argumentiert werden, die im Jahr 2007 Zahlungen in Höhe von knapp EUR 2,6 Mio. umfassten. Durch die modernisierte Verwaltung einer Gemeinde oder eines Kreises profitieren vorrangig die Einwohner der entsprechenden Gebietskörperschaft. Jedoch kann von einer flächendeckenden elektronischen Verwaltung auch ein positiver Effekt für das ganze Land ausgehen. Durch einheitliche Aufgabenwahrnehmung können Abstimmungsprozesse erleichtert werden. Gleichzeitig ist bei der landesweiten Umsetzung eines innovativen Konzeptes ein stärkerer Imagegewinn für das Land zu erwarten, als wenn sich nur einzelne Gemeinden daran beteiligen. Somit sind wiederum ein lokaler und ein landesweiter Aspekt der öffentlichen Leistung identifizierbar. In beiden Fällen wird jedoch vermutlich der lokale Nutzen deutlich höher sein als die landesweiten Spillovers. Von substantziellen regionalen Spillovers ist nicht auszugehen.

Bei den insgesamt knapp EUR 3,5 Mio. Sonderbedarfzuweisungen und Konsolidierungshilfen, die im Jahr 2007 als umgewandelte Fehlbetragsmittel an Landkreise und kreisfreie Städte gezahlt wurden, handelt es sich um Zuweisungen, die aufgrund einer problematischen Haushaltslage vergeben wurden. Damit entsprechen diese Zahlungen in ihrer Bedeutung den Zuweisungen für Haushaltskonsolidierungen, die im Zusammenhang mit den Fehlbetragszuweisungen in Kapitel 6 behandelt werden.

Darüber hinaus wurden unter den Sonderbedarfzuweisungen im Jahr 2007 Zahlungen in Höhe von ca. EUR 8,5 Mio. für verschiedene Aufgaben bzw. zur Umsetzung verschiedener Maßnahmen geleistet. Es handelt sich beispielsweise um die Investition in lokale Infrastruktur, wie etwa den Umbau einer Schule oder die Anschaffung eines Feuerwehrfahrzeuges. Von diesen Ausgaben sind keine Spillovers auf andere Gemeinden oder sogar das ganze Land zu erwarten. Auch von der Umstellung öffentlicher Haushalte auf die doppelte Buchführung in Konten (Maßnahmen entsprechend des NKHR-MV⁸) sind kaum positive Effekte auf umliegende Gebietskörperschaften zu erwarten. Es könnte lediglich von ver-

⁸Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen Mecklenburg-Vorpommern.

gleichbaren Spillovers wie bei Maßnahmen des E-Government ausgegangen werden, da ein einheitliches System der Rechnungslegung Vergleichbarkeit zwischen den Kommunen sichert. Jedoch wird dies über einen gesetzlichen Zwang zur Umstellung gesichert.⁹ Bei den Zahlungen an je zwei Landkreise und kreisfreie Städte für die Ausgaben im Zusammenhang mit dem G8-Gipfel handelt es sich um Einmalzahlungen, die keine Aussage für zukünftige Reformen des kommunalen Finanzausgleichs erlauben. Daher wird von deren Bewertung abgesehen.

Zusammenfassend ergibt sich für die Sonderbedarfszuweisungen ein uneinheitliches Bild: Während von Fusionen und in geringerem Maße auch durch den Ausbau des E-Government positive Effekte auf das Land ausgehen können, ist das bei der Unterstützung einzelner Investitionen in die lokale Infrastruktur nicht zu erwarten. Es handelt sich bei keinem der durch die Sonderbedarfszuweisungen geförderten kommunalen Aufgaben eindeutig um ein regionales oder landesweites öffentliches Gut.

3.2.2 Schülerbeförderung (§ 10a FAG MV)

Entsprechend § 10a FAG MV trägt das Land jährlich insgesamt EUR 11 Mio. zu den Ausgaben der Landkreise für Schülerbeförderung bei. Die Aufgabe der Schülerbeförderung ist dabei eindeutig eine lokale öffentliche Leistung. Von ihr profitieren ausschließlich die im entsprechenden Landkreis wohnhaften Schüler, sodass Einwohnern benachbarter Landkreise kein positiver Nutzen entsteht. Auch ist kein landesweiter positiver Nutzen dieser kommunalen Aufgabe zu erwarten. Es bestehen daher auch keine Spillovers, die eine Unterversorgung mit dieser Leistung begründen könnten.

Allenfalls kann es zu Spillovers bei der Schülerbeförderung durch einen kreisfremden Bürger kommen, wenn ein Schüler eine im benachbarten Kreis liegende Schule besucht und für den

⁹Kommunal-Doppik-Einführungsgesetz (KomDoppikEG MV) vom 14.12.2007.

Schulweg die Schulbusse des entsprechenden Kreises in Anspruch nimmt. Jedoch sind die Landkreise nur zur Kostenübernahme für die Beförderung der Schüler verpflichtet, die eine Schule im eigenen Landkreis besuchen. Pendelt ein Schüler stattdessen zu einer Schule in einem benachbarten Kreis oder in eine kreisfreie Stadt, kann er je nach den Regelungen des Landkreises seines Wohnsitzes Fahrtkostenzuschüsse beantragen.¹⁰ Er hat jedoch kein Anrecht darauf, von dem Landkreis, in dem die von ihm besuchte Schule liegt, kostenfrei befördert zu werden.

3.2.3 Öffentlicher Personennahverkehr (§ 10b FAG MV)

Den Trägern des öffentlichen Personennahverkehrs werden entsprechend § 10b FAG MV jährlich EUR 18 Mio. zugewiesen. Bei den Zuweisungsempfängern handelt es sich um Landkreise und kreisfreie Städte. Spillovers im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs liegen vor, wenn Einwohner eines Kreises Busse und Bahnen eines benachbarten Landkreises nutzen und die Fahrpreise nicht kostendeckend sind. In Betrachtung zweier Landkreise wird es eher vereinzelt vorkommen, dass die Einwohner eines Kreises regelmäßig die öffentlichen Verkehrsmittel eines benachbarten Kreises nutzen. Ein anderes Bild ergibt sich jedoch bei der Nutzung des ÖPNV kreisfreier Städte: Dieser wird auch verstärkt von den Bürgern der Umlandgemeinden frequentiert. Zum einen pendeln viele Arbeitnehmer, die im Umkreis einer kreisfreien Stadt leben, täglich zu ihrem Arbeitsplatz in diese ein. Zum anderen nutzen die Einwohner des Landkreises oftmals die Vorteile des Ballungsraums auch in ihrer Freizeit. Daher können zwischen kreisfreien Städten und den umliegenden Gebietskörperschaften verstärkt Spillovers auftreten: Einwohner benachbarter Landkreise nutzen den ÖPNV der kreisfreien Städte, sodass eine Unterversorgung die Folge sein kann.

Diese Spillovers werden jedoch bereits jetzt vielerorts durch eine alternative Lösung inter-

¹⁰Der Landkreis Parchim legt beispielsweise in seiner Satzung über die Schülerbeförderung vom 28.06.2006 eine entsprechende Regelung fest.

nalisiert. Da der öffentliche Personennahverkehr nur sinnvoll geregelt werden kann, wenn der Landkreis mit der Stadt verbunden wird, besteht in vielen Regionen ein Verkehrsverbund. Dabei handelt es sich beispielsweise um eine Gesellschaft, die sowohl vom Landkreis als auch von der kreisfreien Stadt finanziert wird. Damit werden die Interessen der Bürger beider Gebietskörperschaften berücksichtigt und die Internalisierung von Spillovers gewährleistet.

3.2.4 Theater und Orchester (§ 10c FAG MV)

Das Land fördert die kommunalen Theater und Orchester jährlich mit EUR 35,8 Mio. entsprechend “dem Bedarf und der überregionalen Bedeutung der jeweiligen Einrichtung” (§ 10c Abs. 2 FAG MV). Die Nutzeninzidenz der kulturellen Einrichtungen lässt sich an der Herkunft der jeweiligen Besucher ablesen. Wenn die Zuschauer eines Theaters oder Orchesters ausschließlich aus der Gebietskörperschaft stammen, die diese Einrichtung finanziell trägt, liegen keine Spillovers vor. Ist der Einzugsbereich hingegen größer, sodass auch Einwohner benachbarter Gemeinden und Kreise das betreffende kulturelle Angebot nutzen, kann von Spillovers ausgegangen werden.

Auch wenn keine umfassenden Zahlen über den Anteil an Besuchern der geförderten kulturellen Einrichtungen vorliegen, die nicht aus der jeweiligen Gebietskörperschaft stammen, ist doch davon auszugehen, dass zumindest regionale Spillovers auftreten. Da nicht jeder Kreis eigene Theater und Orchester vorhält, kann angenommen werden, dass auch Einwohner benachbarter Gebietskörperschaften diese Einrichtungen besuchen. Darüber hinaus kann sogar überlegt werden, ob Theater und Orchester von überregionaler Bedeutung sind. Ein breites Kulturprogramm ist vermutlich für die touristische Attraktivität und das Ansehen des Landes vorteilhaft. Dadurch kann ein positiver Effekt auch über die regionalen Spillovers hinaus angenommen werden. Der Umfang des landesweiten Effekts ist jedoch schwer messbar.

3.2.5 Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises (§ 10d FAG MV)

Gemeinden, Ämter und Landkreise erhalten für die Wahrnehmung von Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises sowie als untere staatliche Verwaltungsbehörde finanzielle Zuweisungen vom Land (§ 10d Abs. 1 FAG MV). Darüber hinaus unterstützt das Land die Träger von Katasterämtern, um die hier anfallenden Belastungen auszugleichen (§ 10d Abs. 5 FAG MV). Insgesamt stellt das Land für diese Aufgaben Finanzmittel im Umfang von EUR 190 Mio. zur Verfügung. Hierbei handelt es sich um die größte Summe, die im Rahmen der Vorwegabzüge an die Kommunen verteilt wird.

Zu den Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises bzw. zu den Aufgaben als untere staatliche Verwaltungsbehörde gehören beispielsweise die Bekämpfung von Tierseuchen, die Unterbringung von Aussiedlern und die Straßenaufsicht. Bei diesen Beispielen sind regionale oder sogar landesweite Wirkungen zu vermuten. Generell legt die Klassifizierung einer Aufgabe als übertragene Landesaufgabe oder Aufgabe der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde nahe, dass ihre erfolgreiche Erfüllung für das Land von besonderem Interesse ist. Dem steht nicht entgegen, dass die Durchführung solcher Aufgaben dezentral besser bewältigt werden kann und das Land diese deshalb den Kommunen nach Weisung überträgt (§ 3 KV MV¹¹). Es gehen somit landesweite Effekte von gesetzlich übertragenen Aufgaben aus. Für die Wahrnehmung der übertragenen Aufgaben soll den Kommunen ein finanzieller Ausgleich gewährt werden, der zeitgleich zur Aufgabenerfüllung erfolgt (§ 4 KV MV). Die bereitgestellten Finanzmittel des § 10d FAG MV werden für diese Zwecke verwendet.

¹¹Vgl. Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Kommunalverfassung - KV MV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 08.06.2004, zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.12.2007.

3.2.6 Straßenbaulastträger (§ 10f FAG MV)

Die Landkreise und kreisfreien Städte erhalten in ihrer Funktion als Baulastträger jährlich EUR 10 Mio. Da diese entsprechend der Länge der Kreis-, Bundes- und Landstraßen verteilt werden, für die die Gebietskörperschaften diese Aufgabe wahrnehmen, fließen von diesen Mitteln jährlich nur knapp EUR 220.000 an die kreisfreien Städte. Der übrige Betrag wird zwischen den Landkreisen für die Belastungen verteilt, die aus der Baulastträgerschaft für die Kreisstraßen erwachsen. Dabei handelt es sich laut § 11 des Straßen- und Wegegesetzes des Landes Mecklenburg-Vorpommern¹² um “alle mit dem Bau und der Unterhaltung der Straßen zusammenhängenden Aufgaben”. Dies beinhaltet insbesondere die Kosten, die mit der Instandhaltung verbunden sind.

Spillovers in Bezug auf die Straßenbaulastträgerschaft liegen vor, wenn die Kreisstraßen auch durch Fahrzeuge genutzt werden, deren Fahrer nicht im entsprechenden Landkreis gemeldet ist. Es ist zwar grundsätzlich davon auszugehen, dass es zur “Fremdnutzung” der Kreisstraßen kommt; jedoch ist unklar, ob es sich dabei um eine relevante Größenordnung handelt. Zwar liegen Statistiken zu der Straßennutzung des in- und ausländischen Lastkraftverkehrs vor.¹³ Nach dem Wissensstand der Gutachter wurde die Nutzung der Kreisstraßen getrennt nach kreisangehörigen und kreisfremden Fahrern bis heute nicht erfasst. Eine eindeutige Aussage bezüglich der Nutzeninzidenz und damit zu Spillovers lässt sich daher nicht treffen. So kann es in stark touristisch genutzten Landkreisen zu einer höheren Fremdnutzung kommen als in anderen Regionen. Dann lägen Spillovers vor, die jedoch weder regional noch landesweit, sondern sogar bundesweit wären. Gleichzeitig hätte die Region jedoch auch einen eigenen Vorteil aus der höheren touristischen Attraktivität, sodass sie selbst Interesse an einem guten Zustand der Straßen hätte. Für die überwiegende Anzahl an Kreisen wird jedoch vermutet, dass der Anteil der nicht-kreisangehörigen

¹²Straßen- und Wegegesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (StrWG - MV) vom 13.01.1993, zuletzt geändert durch Art. 22 des Gesetzes vom 10.07.2006.

¹³Vgl. Kraftfahrtbundesamt (2006).

Fahrer eher gering ist. Folglich gehen auch allenfalls geringe Spillovers von der Aufgabe der Straßenbaulastträger aus.

3.2.7 Soziale Sicherung (§ 10g FAG MV)

Die Landkreise und kreisfreien Städte erhalten jährlich EUR 44 Mio. zur Wahrnehmung der Aufgaben als örtliche Träger der Sozialhilfe und des Unterhaltsvorschussgesetzes.¹⁴ Entsprechend § 10g Abs. 2 S. 1 FAG MV werden davon in den Jahren 2008 und 2009 EUR 17 Mio. zu je einem Drittel nach den Ausgaben, der Anzahl an Sozialhilfeempfängern und den Ausgaben verteilt, die in der Gebietskörperschaft anfallen würden, wenn sie diese Aufgabe zu den landesdurchschnittlichen Ausgaben pro Einwohner wahrnehmen würde. Die restlichen EUR 27 Mio. werden in den Jahren 2008 und 2009 für Aufstockungsbeträge verwendet, die jedem Träger Zuweisungen in derselben Höhe wie im Jahre 2007 garantieren sollen (§ 10g Abs. 3 FAG MV).¹⁵

Die Nutzer der Ausgaben für Sozialhilfe und nach dem Unterhaltsvorschussgesetz sind zunächst die Empfänger der entsprechenden Transferzahlungen und damit die Einwohner des leistenden Landkreises oder der leistenden kreisfreien Stadt. Unter diesem Gesichtspunkt ist zunächst von einer rein lokalen öffentlichen Leistung auszugehen. Eine Unterversorgung mit Sozialhilfeleistungen ist zudem insoweit nicht zu erwarten, als die Kommunen hinsichtlich der Ausgaben für Sozialhilfe relativ geringe Entscheidungskompetenzen haben, da die Höhe der Leistungen durch Bundesgesetze und Gerichte stark bestimmt wird.

Ein etwas anderes Bild ergibt sich jedoch, wenn man berücksichtigt, dass die Landkreise und kreisfreien Städte bei der Ausführung dieser Aufgabe einen gewissen Spielraum ha-

¹⁴Neben diesen Zahlungen erhalten die Kommunen für die Erfüllung dieser Aufgaben auch außerhalb des Finanzausgleichs Zuweisungen. Eine entsprechende Darstellung dieser Mittel erfolgt in Abschnitt 4.4.1.

¹⁵Im Jahre 2007 wurde das gesamte Volumen in Höhe von EUR 44 Mio. nach dem Schlüssel des § 10g Abs. 2 S. 1 FAG MV verteilt.

ben. Zwar ist die Höhe der Leistungen an Sozialhilfeempfänger klar bestimmt, jedoch ist es vorstellbar, dass die Intensität der Prüfung der einzelnen Fälle in den verschiedenen Kommunen unterschiedlich ist. Wenn ein Landkreis besonders viel Personal vorhält um die Angaben der Antragssteller zu überprüfen, steigt dadurch die Wahrscheinlichkeit einen Missbrauch aufzudecken. Der Nutzen einer intensiven Prüfung liegt dabei in erster Linie bei der prüfenden Gebietskörperschaft selbst, da die Kosten in diesem Aufgabenbereich sinken, wenn es weniger Missbrauchfälle gibt.

Eventuell ziehen jedoch einige Leistungsempfänger eine weniger starke Überprüfung vor, weil sie sich höhere Leistungen versprechen. Im Ausnahmefall könnte es dadurch zu einem Umzug der Leistungsempfänger in einen anderen Landkreis kommen. Durch Migration können von dieser Aufgabe deshalb durchaus Spillovers ausgehen, die jedoch im Unterschied zu den übrigen untersuchten Aufgaben negativ wären. Die umliegenden Kreise hätten keinen Nutzenvorteil, wenn eine Gebietskörperschaft besonders intensiv prüft, sondern müssten im Gegenteil damit rechnen, dass die Transferempfänger in ihren Kreis ziehen. Ihnen würden dadurch zusätzliche Ausgaben und damit Nutzeneinbußen entstehen.

Es ist jedoch unwahrscheinlich, dass diese Spillovers quantitativ bedeutsam sind. Ein Umzug von Transferempfängern, dessen Kostenübernahme von den Behörden genehmigt werden müsste, wird nur sehr selten vorkommen. Es ist nicht davon auszugehen, dass diese Einzelfälle tatsächlich relevante Auswirkung auf die Ausgabenwahrnehmung der Kommunen haben wird. Im Folgenden wird daher davon ausgegangen, dass diese Aufgabe keine Spillovers auslöst.

3.2.8 Infrastrukturinvestitionen (§ 10h FAG MV)

Jährlich fließen den Gemeinden und Kreisen insgesamt EUR 20 Mio. für Infrastrukturinvestitionen zu (§ 10h FAG MV). Diese werden zwischen den Landkreisen und den kreisfreien

Städten entsprechend ihrer Einwohnerzahl verteilt. Innerhalb der Landkreise stehen den Gemeinden 70% der Mittel zu. Die Zuweisung erfolgt in den Vermögenshaushalt der Kommunen und soll “zur Finanzierung von Investitionen im Bereich der Infrastruktur” dienen. Da jedoch der Begriff der Infrastruktur unterschiedliche Investitionsarten zusammenfasst, kann an dieser Stelle nur eine sehr allgemeine Aussage getroffen werden.

Investitionen in die Infrastruktur können beispielsweise der Neu- oder Umbau von Immobilien sein. Jedoch kann beispielsweise auch die Erschließung neuer Gewerbegebiete eine Investition darstellen. Bezüglich des Nutzens für umliegende Gemeinden sind diese Vorhaben unterschiedlich zu bewerten. Während von einem Anbau an eine Grundschule beispielweise keine Spillovers auf benachbarte Gemeinden oder sogar das ganze Land ausgehen, können umliegende Gemeinden von der Erschließung eines Gewerbegebiets sehr wohl profitieren. Die Ansiedlung von Unternehmen wirkt sich in der Regel über gesteigerte Kaufkraft und neue Arbeitsplätze positiv auf die ganze Region aus. Es liegen also Spillovers vor, die zu einer Unterfinanzierung im Bereich der Infrastruktur führen können, während Investitionen im allgemeinen nicht notwendigerweise Spillovers verursachen.

Ein Sonderproblem ergibt sich im Zusammenhang mit Infrastrukturinvestitionen aus der Verpflichtung des Landes, die im Rahmen des Solidarpakt II erhaltenen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für Investitionen auszugeben (§ 11 Abs. 3 S. 3 FAG).¹⁶ Da Land und Kommunen für Zwecke des bundesstaatlichen Finanzausgleichs gemeinsam betrachtet werden, muss das Land diese Verpflichtung an die kommunale Ebene weiter geben. Um die Anreize für Investitionen zu erhöhen, kann deren Förderung deshalb unabhängig vom Vorliegen von Spillovers angezeigt sein. Ob dies aber im Rahmen der Vorwegabzüge organisiert werden sollte, oder ob andere Instrumente hier zielführender sind, wird in Abschnitt 3.3 untersucht.

¹⁶Vgl. Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (FAG) in der Fassung der Bekanntmachung durch Art. 5 des Gesetzes vom 20.12.2001, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 22.12.2006.

3.2.9 Kommunalen Aufbaufonds (§ 16 FAG MV)

Die Zuführungen entsprechend § 16 FAG MV an den kommunalen Aufbaufonds in Höhe von jährlich EUR 10 Mio. sind keine direkten Zuweisungen an die kommunale Ebene. Es handelt sich dabei um die Überführung in ein Sondervermögen, dessen Verwaltung dem Land obliegt.¹⁷ Dieser Betrag wird als Vorwegabzug im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zur Verfügung gestellt. Über den Fonds werden Kreisen und Gemeinden Zinsbeihilfen und Darlehen gewährt, sodass es sich um Leistungen an die Kommunen handelt. Zwar müssen letztere zurückgezahlt werden, jedoch liegt eine indirekte Förderung vor, da die Darlehen zu einem geringeren als dem marktüblichen Zinssatz vergeben werden. Die Zuweisung besteht lediglich in dem Gegenwert, der aus den geringeren Zinsen erwächst. Es ist daher zu prüfen, ob bei den durch die Darlehen des kommunalen Aufbaufonds indirekt geförderten Aufgaben Spillovers vorliegen.

Vergleichbar mit den Sonderbedarfzuweisungen (§ 10 FAG MV) handelt es sich bei den Zuweisungen des kommunalen Aufbaufonds um diskretionäre Zahlungen. Zinshilfen und Darlehen werden jährlich durch einen Beirat vergeben. Da keine allgemeingültigen Vorgaben für die Verteilung der Mittel vorliegen, kann sich die Analyse nur an der im Jahr 2007 geltenden Vergabe orientieren. In dem Betrachtungszeitraum wurden Zahlungen für drei verschiedene Maßnahmen gewährt: Zuweisungen (i) zur Umschuldung, (ii) für Bau, Ausbau oder Sanierung von Bauobjekten und (iii) zur Finanzierung des Eigenanteils von Fördermitteln im Bereich Infrastruktur. Die Darlehen, die im Zusammenhang mit einer Umschuldung durch den kommunalen Aufbaufonds gefördert werden, dienen der Reduzierung der Zinsbelastung der betreffenden Gemeinde. Spillovers auf andere Gemeinden können nicht festgestellt werden. Bei der Bewilligung für Darlehen zum Bau, Ausbau oder der Sanierung von Objekten und der Bezuschussung des Eigenanteils von Fördermitteln handelt es sich um eine Förderung der kommunalen Investitionen in Infrastruktur. Daher

¹⁷Vgl. auch Kapitel 2.

wird in diesem Zusammenhang auf die Ausführung zu dem Vorwegabzug für Infrastrukturinvestitionen (§ 10h FAG MV) verwiesen. Insgesamt ist bei der Vergabe der Förderungen für das Jahr 2007 keine Aufgabe zu identifizieren, die eindeutig regionale oder landesweite Spillovers hat.

3.2.10 Kinder und Schüler

Im Rahmen einer Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs steht die Förderung der Gemeinden oder Landkreise mit einem hohen Anteil an Kindern oder einer großen Zahl von Schülern zur Diskussion. Ziel kann dabei sein, für die Kommunen einen Anreiz zu setzen im Rahmen ihrer Ausgabenpolitik einen Schwerpunkt auf “familienfreundliche Leistungen” zu legen.

Es lassen sich eine Reihe von Gründen anführen, die es zunächst plausibel erscheinen lassen, dass eine Förderung von Ausgaben für Kinder oder Schüler im Interesse des gesamten Landes ist. So ist es vorstellbar, dass für Mecklenburg-Vorpommern das Image eines “kinderfreundlichen Landes” im Standortwettbewerb nützlich ist, etwa weil ein breites Angebot von Kindergärten und Kindertagesstätten hilft, gut ausgebildete Arbeitskräfte zu attrahieren. Eine Förderung von Geburten und die damit erfolgende Stärkung der jungen Generation können sich zudem in Zukunft günstig auf die Renten- und Krankenversicherung auswirken, so dass die Erwerbstätigen entlastet werden. Schließlich kann die Förderung von Kindern bei Mobilität angezeigt sein. Dies ist dann der Fall, wenn eine gute Betreuung oder Ausbildung soziale Probleme zwar in der Zukunft mindert, wegen der Mobilität aber andere Gemeinden davon profitieren.

Es ist jedoch fraglich, ob diese Wirkungen ein so großes Ausmaß annehmen, dass eine spezielle Förderung gerechtfertigt ist, und ob durch die Bereitstellung kommunaler Leistungen für Kinder die genannten Ziele wirklich in nennenswertem Umfang erreicht werden kön-

nen. Für die Wohnsitzwahl sind andere Aspekte, vor allem die regionale Arbeitsnachfrage, zweifellos wesentlich wichtiger als Kinderbetreuungsangebote, so dass die Standortwirksamkeit kinderbezogener Ausgaben gering sein dürfte. Ähnliches gilt selbstverständlich in noch stärkerem Maße für den Einfluss solcher Ausgaben auf das Fertilitätsverhalten. Auch die quantitative Bedeutung der Mobilität von Bürgern mit sozialen Problemen ist vermutlich eher gering, so dass die späteren Kosten unterlassener Betreuungsleistungen weitgehend der Gemeinde anheim fallen, die sie zu verantworten hat.

Diese Bedenken wiegen um so schwerer, da hier nur das Land Mecklenburg-Vorpommern betrachtet wird, die möglichen Vorteile einer Förderung von Kindern jedoch oftmals dem ganzen Bundesgebiet zugute kommen. Dies bedeutet, dass die betrachteten Spillovers weder regional noch landesweit, sondern bundesweit sind und von daher nicht innerhalb Mecklenburg-Vorpommerns angegangen werden sollten. Dies trifft beispielsweise dann zu, wenn die gut ausgebildeten Kinder als junge Erwachsene aus dem Land Mecklenburg-Vorpommern abwandern. Am augenfälligsten ist die bundesweite Natur der Spillovers im Hinblick auf die Sozialversicherungen: Eine mögliche Entlastung der gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung kommt ganz Deutschland zugute.

Diese Überlegungen schwächen die Argumente zugunsten eines Vorwegabzuges für Kinder oder Schüler deutlich ab. Zudem darf in der Abwägung nicht vergessen werden, dass kommunale Kindertagesstätten und ähnliche Einrichtungen in erster Linie den Kindern selbst und ihren Eltern nutzen, die fast immer in der anbietenden Gemeinde wohnen. Die positiven Wirkungen solcher Ausgaben fallen deshalb vorwiegend bei Bürgern der bereitstellenden Gemeinde oder des bereitstellenden Kreises an. Von daher lässt sich eine spezielle Förderung von Kindern oder Schülern im Rahmen eines neu zu schaffenden Vorwegabzuges letztlich nicht mit dem Verweis auf Spillovers begründen.

Gegen einen Vorwegabzug, der die Förderung von Kindern im kommunalen Finanzaus-

gleich verfolgt, spricht zudem, dass das Land sich bereits im Kindertagesförderungsgesetz¹⁸ verpflichtet hat, sich ab 2004 an den allgemeinen Kosten der Förderung von Kindern in Kindertageseinrichtungen und Tagespflege mit EUR 77 Mio. zu beteiligen. Dieser Betrag steigt ab 2006 jährlich um 2 v.H. an. Darüber hinaus stellt das Land seit 2005 einen jährlichen Betrag von EUR 7 Mio. zur Verfügung, der für die Verbesserung der vorschulischen Bildung eingesetzt werden soll. Schließlich wird sich die Verteilung eines Vorwegabzugs, der die Förderung von Kindern oder Schülern zum Ziel hat, teilweise mit einer Förderung der Schülerbeförderung überschneiden. Diese orientiert sich entsprechend § 10a FAG MV an der Anzahl von Kindern und Jugendlichen in einem Kreis. Die vorgehende Analyse hat jedoch ergeben, dass für eine Förderung dieser Aufgabe keine allokativen Begründung vorliegt.

3.3 Alternative Internalisierung von Spillovers

Die vorhergehenden Überlegungen haben gezeigt, dass einige öffentliche Leistungen, die von Gemeinden und Kreisen bereit gestellt werden, regionale oder sogar landesweite Bedeutung haben. Tabelle 3.1 gibt einen Überblick über die entsprechende Einordnung der geförderten kommunalen Aufgaben als lokale, regionale oder landesweite öffentliche Leistungen. Auch wenn diese Zuordnung in einigen Fällen nicht trennscharf vorgenommen werden kann, und wenn im Einzelfall sicherlich auch andere Abgrenzungen getroffen werden können, bietet diese Zusammenfassung doch einen Anhaltspunkt, bei welchen kommunalen Leistungen Spillovers vorliegen.

In diesen, in Tabelle 3.1 mit “regional” oder “landesweit” gekennzeichneten Fällen, ist zu vermuten, dass die Kommunen ohne weitere Koordination die betreffende Leistung in einem zu geringen (oder auch zu großen) Umfang anbieten. Um dieser Ineffizienz entgegen-

¹⁸Vgl. Gesetz zur Förderung von Kindern in Kindertageseinrichtungen und in Tagespflege (Kindertagesförderungsgesetz - KiföG MV) vom 01.04.2004.

Tabelle 3.1: Kategorisierung kommunaler Leistungen nach Nutzeninzidenz

	lokal	regional	landesweit
§ 10 (Sonderbedarf)	✓		
§ 10a (Schülerbeförderung)	✓		
§ 10b (ÖPNV)		✓	
§ 10c (Theater)		✓	✓
§ 10d (Übertrag. Wirkungskreis)			✓
§ 10f (Straßen)	✓		
§ 10g (Soziales)	✓		
§ 10h (Infrastruktur)	✓	✓	
§ 16 (Komm. Aufbaufonds)	✓		
Kinder und Schüler	✓		

Quelle: Eigene Darstellung.

zuwirken, können diese Aufgaben vom Land durch Zuweisungen gefördert werden. Jedoch ist fraglich, ob hierdurch eine Internalisierung der Spillovers gelingen kann, und ob nicht andere Instrumente dazu möglicherweise besser in der Lage sind.

Zur Wirksamkeit von Zweckzuweisungen. Zweifel an der Wirksamkeit von Vorwegabzügen sind durch die Tatsache begründet, dass zweckgebundene Zuweisungen nicht notwendigerweise zu einer Ausweitung des Angebotes der geförderten öffentlichen Leistung führen müssen. So wie es bei Subventionen an private Unternehmen Mitnahmeeffekte geben kann, ist es im Extremfall vorstellbar, dass durch die Zuweisung für eine spezielle Aufgabe lediglich der "eigene" Beitrag der Kommune reduziert wird. Dies entspräche durchaus einem rationalen Verhalten der kommunalpolitischen Entscheidungsträger, da ja die Wertschätzung der Bürger für die geförderte Aufgabe aufgrund der Zuweisung nicht steigt und die zusätzlichen Mittel vernünftigerweise für die Leistungen verwendet werden sollten, die den höchsten Nutzen stiften. Wenn beispielsweise das Theater einer Stadt durch das Land ge-

fördert wird, ist es denkbar, dass die Kommune ihr Budget entsprechend anpasst und den eigenen Beitrag für das Theater reduziert. Die Mittel, die durch einen geringeren Eigenbeitrag freiwerden, können dann beispielsweise für einen neuen Park verwendet werden.

Wenn die Kommunalpolitik sich in diesem Sinn rational verhält, kann eine Steigerung des Angebots einer öffentlichen Leistung durch eine Zweckzuweisung nur dann erreicht werden, wenn die Zuweisung selbst höher ist als der Betrag, den die Kommune ohne Förderung verausgaben würde. Da Zweckzuweisungen nicht für andere Ausgaben verwendet werden dürfen, legt das Land somit durch die Höhe seiner Förderung einen Mindestbetrag fest, der für diese öffentliche Leistung verwendet werden muss. Da der Finanzierungsanteil, den die Kommune ohne Förderung leisten würde, auch in diesem Fall durch die Zuweisung verdrängt wird, ist die Wirkung einer Zweckzuweisung entsprechend geringer.

Es gibt allerdings Gründe, warum die oben beschriebene Verdrängung eigener Mittel durch Zuweisungen in der Praxis nicht in der oben beschriebenen, extremen Form auftreten wird. So kann das Land versuchen, die Ausgaben der Kommunen verpflichtend festzuschreiben. Da es sich dabei jedoch um einen tiefen Eingriff in die kommunale Budgethoheit handelt, sollten entsprechende Festlegungen mit großer Vorsicht gehandhabt werden. Zumindest langfristig muss eine Kommune, die Zweckzuweisungen erhält, aber damit rechnen, dass der ihr zufließende Betrag gekürzt wird, wenn sie allzu offensichtlich eigene Mittel durch Zuschüsse substituiert. Darüber hinaus stärkt eine Zweckzuweisung vermutlich die Position derjenigen Politiker, Beschäftigten und Interessenvertreter, die eine Ausweitung der geförderten Leistung fordern, sodass im politischen Entscheidungsprozess höhere Ausgaben beschlossen werden. Schließlich gibt es einige empirische Evidenz, die belegt, dass Zweckzuweisungen tatsächlich zu einer Ausweitung der geförderten Ausgaben führen können.¹⁹

Trotz dieser Einschränkungen muss die Möglichkeit einer Verdrängung eigener Leistungen durch Zweckzuweisungen beachtet werden. Das Problem der Unterfinanzierung von Aufga-

¹⁹Vgl. den Übersichtsbeitrag von Oates (1988b).

ben, die Spillovers auslösen, kann deshalb über zweckgebundene Zuweisungen nur teilweise gelöst werden. Von daher lohnt sich ein Blick auf verschiedene andere Koordinationsmechanismen, die Spillovers internalisieren können. Im Folgenden werden verschiedene solche Ansätze vorgestellt und ihre Anwendbarkeit auf die kommunalen Leistungen geprüft, die nach der oben aufgeführten Analyse Spillovers auslösen.

Fusionen und Zweckverbände. Eine Möglichkeit Spillovers zu internalisieren besteht darin, den Kreis der Nutzer in Einklang mit den administrativen Einheiten zu bringen. Das kann durch Fusionen von ganzen Gebietskörperschaften geschehen. Dadurch richtet sich die Ausgestaltung der öffentlichen Leistung an den Präferenzen aller Nutzer aus, sodass das Angebot ausgeweitet wird. Jedoch sind Fusionen in der Praxis mit Problemen behaftet: Zum einen unterscheiden sich die Nutzerkreise der verschiedenen öffentlichen Leistungen, sodass die “passende Größe” der Gebietskörperschaft für jede kommunale Aufgabe unterschiedlich sein kann. Im Extremfall müsste für die Internalisierung der landesweiten Spillovers die Abschaffung der kommunalen Ebene erfolgen. Das kann offensichtlich nicht zielführend sein. Zum anderen ergeben sich oftmals Widerstände aus der Bevölkerung, die eine Fusion erschweren.

Es gibt jedoch für die Gemeinden und Kreise die Möglichkeit Zweckverbände zu gründen.²⁰ Diese erlauben eine gemeinsame Leistungserstellung für eine Aufgabe oder ein genau abgegrenztes Bündel an Leistungen. Innerhalb dieser Zweckverbände werden die Präferenzen aller Bürger der beteiligten Gemeinden oder Kreise berücksichtigt. Da Zweckverbände sich durch Kostenbeiträge der beteiligten Kommunen finanzieren, tragen alle Bürger zur Bereitstellung der entsprechenden öffentlichen Leistung bei. Neben der Internalisierung von Spillovers besteht ein weiterer Vorteil von Zweckverbänden darin, dass eine möglicherweise auftretende Kostendegression in größeren Einheiten besser ausgenutzt werden kann.

²⁰§ 152 der Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Kommunalverfassung - KV MV) vom 08.06.2004, zuletzt geändert am 14.12.2007, sieht die Möglichkeit der Neugründung von Zweckverbänden vor. Diese müssen jedoch durch die Rechtsaufsichtsbehörde genehmigt werden.

Verhandlungen und Sondernutzungsbeiträge. Eine den Zweckverbänden vergleichbare Möglichkeit besteht in der direkten Verhandlung bzw. einem direkten Kostenausgleich zwischen den Gebietskörperschaften. Wenn eine Gemeinde eine öffentliche Leistung zur Verfügung stellt und diese auch von den Bürgern der benachbarten Gemeinde genutzt wird, ist es vorstellbar, dass die kommunalen Entscheidungsträger der “entsendenden” Gemeinde dem Anbieter eine Kostenbeteiligung anbieten oder die “leistende” Gemeinde diese fordert. Im Unterschied zu einer Fusion oder der Gründung eines Zweckverbandes bleibt die anbietende Gebietskörperschaft alleiniger Leistungsersteller; jedoch wird sie durch Zahlungen der entsendenden Gebietskörperschaft entschädigt.

Ein solches Verfahren wird bereits in der Schweiz praktiziert. Das neue Finanzausgleichsgesetz der Schweiz legt fest, dass in Fällen, in denen die Einwohner eines Kantons von den Leistungen eines anderen Kantons profitieren, die lokalen Regierungen zur Zusammenarbeit verpflichtet werden können.²¹ Der Kanton, dessen Bürger die öffentlichen Leistungen eines anderen Kantons in Anspruch nehmen, kann zu Zahlungen an den anderen Kanton verpflichtet werden. Gleichzeitig erhält er ein Mitspracherecht bei der Ausgestaltung der Aufgabe.

Die Beteiligung der Einwohner benachbarter Gebietskörperschaften kann in manchen Fällen in der Form von Sondernutzungsbeiträgen erfolgen. Dies gelingt dann, wenn eine genaue Erhebung der Nutzung von kommunalen Einrichtungen durch Umlandbewohner technisch möglich ist und zu vertretbaren Kosten erfolgen kann. So ist es bei solchen Einrichtungen, für deren Nutzung Eintrittsgelder oder Gebühren verlangt werden, wie etwa bei Schwimmbädern, prinzipiell denkbar, das Eintrittsgeld nach dem Wohnort zu differenzieren. Praktikabler ist es, diese Beiträge in Form von Zahlungen zwischen den betroffenen Gebietskörperschaften zu erheben, die sich an den Nutzerzahlen orientieren. Ein Beispiel hierfür findet sich in der Schweiz. Dort sind die Heimatkantone von Studenten, die eine Universität in

²¹Vgl. z.B. Bundesbeschluss zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 03.10.2003; Fischer, Beljean und Fivaz (2003).

einem anderen Kanton besuchen, zu einer vertraglich vereinbarten Zahlung pro Student und Semester an den Universitätskanton verpflichtet.²²

Eine ähnliche Lösung wird bereits jetzt in Mecklenburg-Vorpommern für die Kosten praktiziert, die aus der Entsendung von Schülern in einen benachbarten Landkreis entstehen. Entsprechend dem Schulgesetz regelt das Land Zahlungen zwischen den Kommunen.²³ Kreise, die Schüler benachbarter Gebietskörperschaften aufnehmen, sind den entsendenden Kreisen gegenüber anspruchsberechtigt. Auch wenn hier das Land regelnd eingreift, wird in der Praxis der Schullastenausgleich mit Verhandlungen zwischen den Kreisen verbunden sein. Zwar sind solche Verhandlungen auch mit Transaktionskosten verbunden, jedoch fördern sie auch eine gezielte Verwendung finanzieller Mittel.

Ko-Finanzierung. Wenn es durch das Auftreten von Spillovers zu einer Unterversorgung mit öffentlichen Leistungen kommt, kann dem durch eine sogenannte Ko-Finanzierung entgegengewirkt werden. Es handelt sich dabei um Zahlungen des Landes, die in einem festen Verhältnis zu den Zahlungen der Gemeinde stehen. Das Land übernimmt einen Ausgabenanteil, der jedoch an eine Finanzierung durch die Kommunen geknüpft ist. Dadurch erscheint die Bereitstellung der geförderten Leistung aus Sicht der empfangenden Kommune - auch im Vergleich zu anderen öffentlichen Leistungen - günstiger, als sie tatsächlich ist. Die Kommune wird deshalb den Umfang der öffentlichen Leistung erhöhen, da pro selbst finanziertem Euro der Leistungsumfang stärker ansteigt als es bei einer alleinigen Finanzierung der Fall wäre. Im Gegensatz dazu muss die Kommune im Falle einer Zweckzuweisung jede Erhöhung des Angebotes vollständig selbst tragen, da die Höhe der Zweckzuweisung unabhängig von den eigenen Ausgaben der Kommune ist. Ko-Finanzierungen erhöhen deshalb das Angebot der geförderten Leistung wirksamer als Zweckzuweisungen, bei denen

²²Interkantonale Universitätsvereinbarung (IUV) vom 20.02.1997.

²³Schulgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Schulgesetz - SchulG MV) vom 13.02.2006, ergänzt durch die Verordnung zur Berechnung der Schulkostenbeiträge und zum Verfahren des Schullastenausgleichs sowie der Internatsunterbringungskosten (Schullastenausgleichsverordnung SchLAVO MV) vom 22.05.1997.

mit einer gewissen Verdrängung der eigenen Aufwendungen zu rechnen ist.

Im Bereich der Förderung von Infrastruktur ist die Ko-Finanzierung ein häufig gewähltes Instrument. Zahlreiche EU-Förderprogramme und Gemeinschaftsaufgaben setzen eine Eigenbeteiligung der Kommunen voraus. Oftmals wird die Kritik erhoben, dass Kommunen nicht in der Lage seien, ihren Finanzierungsanteil zu tragen und sie dadurch nicht von der Ko-Finanzierung profitieren könnten. Jedoch muss berücksichtigt werden, dass in Kommunen, deren Budget diese Ko-Finanzierung nicht zu erlauben scheint, die Schwerpunkte in der Leistungserstellung offensichtlich bei anderen Aufgabenbereichen gesetzt worden sind. Wenn diese die Präferenzen der Bürger abbilden, wäre eine Förderung der ko-finanzierten Aufgabe vermutlich auch nicht sinnvoll. Deshalb spricht die mangelnde Inanspruchnahme entsprechender Zuweisungen nicht gegen die Anwendung von Ko-Finanzierungen.

Die Ko-Finanzierung ist jedoch mit zwei grundsätzlichen Problemen verbunden. Zum einen muss die Höhe der Kostenbeteiligung des Landes sich an der Stärke der Spillovers orientieren, die entsprechend regionaler Gegebenheiten zwischen den Kommunen variieren können. Jedoch scheint weder eine unterschiedlich hohe Kostenbeteiligung durchsetzbar, noch kann der Umfang der Spillovers eindeutig ermittelt werden. Deshalb kann durch Ko-Finanzierung eine zielgenaue Internalisierung von Spillovers kaum gewährleistet werden.

Zum anderen ist die Höhe der Gesamtförderung bei einer reinen Ko-Finanzierung im Voraus nicht absehbar. Da das Land für jede Einheit einer öffentlichen Leistung einen Kostenbeitrag leistet, die Entscheidung über die Bereitstellungsmenge aber bei den Kommunen liegt, ist es möglich, dass das Angebot der entsprechenden Leistung stark ausgeweitet wird. Folglich muss das Land potenziell einen sehr hohen Betrag an Fördermitteln aufbringen. Dem kann nur mit einer Deckelung des Volumens der Förderung begegnet werden, wie es regelmäßig bei Programmen der Europäischen Union der Fall ist. Wenn diese Obergrenze aber relevant ist, wenn also die Gesamtmenge der abgefragten Förderung höher ist als die vorgesehene Zuweisungsmenge, so wirkt die Ko-Finanzierung wiederum wie eine fest vorge-

geben Zweckzuweisung. In diesem Fall wird durch die gedeckelte Ko-Finanzierung ebenso wie durch eine Zweckzuweisung ein Teil des Eigenbeitrages der Kommune verdrängt.

Trotz dieser Einschränkungen stellen Ko-Finanzierungen im allgemeinen ein geeignetes Instrument dar, um das Angebot bestimmter öffentlicher Leistungen zu stimulieren. Deshalb sollte in den Fällen, in denen Spillovers unstreitig sind, eine maßvolle Ko-Finanzierung der entsprechenden Aufgaben durch das Land überlegt werden.

3.4 Fazit

Es kann festgestellt werden, dass für die meisten kommunalen Aufgaben des eigenen Wirkungsbereiches, die derzeit über Vorwegabzüge im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs gefördert werden, keine Spillovers vorliegen.²⁴ Lediglich der öffentliche Personennahverkehr, Theater und Orchester und die Infrastruktur bilden hier (teilweise) eine Ausnahme. Für diese bieten sich jedoch alternative Instrumente der Internalisierung an. Eine Übersicht bietet die Tabelle 3.2.

Der ÖPNV kann beispielweise in einem gemeinsamen Verkehrsverbund von Landkreis und kreisfreier Stadt organisiert werden. Dabei handelt es sich letztlich um einen kommunalen Zweckverband, der rechtlich in verschiedenen Formen ausgestaltet sein kann. Durch eine gemeinsame Organisation und Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs werden die Nutzer der kreisfreien Stadt und des Landkreises bei dem Umfang der Bereitstellung berücksichtigt.

Die Förderung von Infrastruktur erfolgt bereits jetzt außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs oftmals über Ko-Finanzierung. Es ist fraglich, ob dieser Bereich einer weiteren

²⁴Wie in Unterabschnitt 3.2.5 ausgeführt, gilt hinsichtlich der den Kommunen übertragenen Landesaufgaben und der Aufgaben, die die Kommunen als untere staatliche Verwaltungsebene wahrnehmen, dagegen die generelle Vermutung, dass diese Aufgaben landesweite Wirkungen haben.

Tabelle 3.2: Alternative Internalisierung von Spillovers

	Wirkung	Instrument
§ 10 (Sonderbedarf)	lokal	–
§ 10a (Schülerbeförderung)	lokal	–
§ 10b (ÖPNV)	regional	Zweckverbände
§ 10c (Theater)	regional/landesweit	Kooperation/zentr. Förd.
§ 10d (Übertrag. Wirkungskreis)	landesweit	zentrale Förderung
§ 10f (Straßen)	lokal	–
§ 10g (Soziales)	lokal	(eigenes Gesetz)
§ 10h (Infrastruktur)	lokal/regional	–/zentrale Förderung
§ 16 (Komm. Aufbaufonds)	lokal	–
Kinder und Schüler	lokal	–

Quelle: Eigene Darstellung.

Förderung durch Vorwegabzüge bedarf. Darüber hinaus hat ein Großteil der Investitionen in kommunale Infrastruktur keine Auswirkungen auf benachbarte Kommunen. Spillovers liegen somit nicht vor. Dies kann allenfalls zutreffen, wenn es sich um wirtschaftsfördernde Maßnahmen handelt, so dass deren Förderung prinzipiell sinnvoll ist. Für diese Fälle liegt eine Straffung des Instrumentariums nahe, etwa indem die Mittel, die für die Vorwegabzüge nach §§ 10 und 10h FAG MV vorgesehen sind, zu einem einheitlichen Förderinstrument im Rahmen eines landesweiten Programms zusammen gefasst werden. Dies gilt auch, wenn die Förderung von Investitionen primär das Ziel verfolgt, die bestimmungsgemäße Verwendung der Mittel aus dem Solidarpakt II durch das Land zu sichern.

Die regionale und in einigen Fällen vielleicht sogar landesweite Bedeutung kultureller Einrichtungen begründet durchaus eine Förderung ebendieser Leistungen. Diese wird durch den Vorwegabzug nach § 10c FAG MV geleistet. Zudem ist anzuerkennen, dass durch die Verteilung eines Teils der hier vorgesehenen Mittel nach Besucherzahlen und Ausgaben,

ähnlich wie bei einer Ko-Finanzierung, Anreize geschaffen werden, das Angebot zu erhöhen. Es ist jedoch fraglich, ob diese Förderung im kommunalen Finanzausgleich verankert sein muss. Eine zentrale Förderung im Rahmen eines gesonderten Gesetzes wäre ebenfalls vorstellbar. Zudem bestehen gerade im Bereich der Kultur zahlreiche Kooperationsmöglichkeiten, die ausgeschöpft werden sollten.

Die Untersuchungen haben gezeigt, dass die meisten Vorwegabzüge aus finanzwissenschaftlicher Sicht keine Begründung haben. Ein Großteil der geförderten Aufgaben sind lokale öffentliche Leistungen. Ihr Umfang sollte sich an den Präferenzen der Bürger orientieren, die in den entsprechenden Gebietskörperschaften leben. Der mit einer Zweckbindung von Zuweisungen einhergehende Eingriff in die kommunale Budgetentscheidung ist deshalb in den meisten Fällen nicht gerechtfertigt. Bei den wenigen Aufgaben, bei denen sich tatsächlich Spillovers identifizieren lassen, gibt es andere Instrumente, die besser geeignet sind, einer Unterversorgung entgegenwirken.

Kapitel 4

Überführung von Vorwegabzügen in die Schlüsselzuweisungen

Dieses Kapitel befasst sich mit der Frage, wie ein Wegfall verschiedener Vorgewegabzüge zugunsten der Schlüsselzuweisungen zu bewerten ist und welche Konsequenzen sich daraus auf der Ebene der kreisangehörigen Gemeinden, der kreisfreien Städte und der Landkreise ergeben. Ein erster Abschnitt 4.1 diskutiert zunächst die ökonomische Bedeutung der Schlüsselzuweisungen, bevor anschließend in den Abschnitten 4.2 bis 4.5 im Rahmen von Simulationen aufgezeigt wird, welche Konsequenzen eine solche Substitution von Vorwegabzügen durch die Schlüsselzuweisungen für die finanzielle Situation der Kommunen hätte. Abschnitt 4.6 bietet eine Zusammenfassung und Bewertung der Ergebnisse.

4.1 Die ökonomische Bedeutung von Schlüsselzuweisungen

In den deutschen Flächenländern sind die Schlüsselzuweisungen nach der mangelnden Steuerkraft das zentrale Element des kommunalen Finanzausgleichs. Sie dienen im wesentlichen vier Funktionen:

1. Finanzierungsfunktion
2. Verteilungsfunktion
3. Versicherungsfunktion
4. Koordinierungs- und Lenkungsfunktion

Finanzierungsfunktion. Nach dem Grundgesetz sind die Länder verpflichtet, die Gemeinden zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben in einem angemessenen Umfang an den Landeseinnahmen aus den Gemeinschaftsteuern zu beteiligen (Art. 106 Abs. 7 S. 1 GG). In ähnlicher Weise bestimmt die Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern in Art. 72 Abs. 2¹, dass die Leistungsfähigkeit finanzschwacher Gemeinden durch die Bereitstellung der erforderlichen Mittel im Finanzausgleich durch das Land abzusichern ist. Diese Funktion nehmen zu einem erheblichen Teil die Schlüsselzuweisungen wahr. Sie erhöhen die allgemeinen Deckungsmittel der Gemeinden mit Ausnahme besonders steuerstarker Gemeinden.

Die Finanzierungsfunktion zeigt sich an dem erheblichen Anteil der Schlüsselzuweisungen an den Gemeindeeinnahmen. Obschon in Mecklenburg-Vorpommern nur ein weniger

¹Vgl. Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern Vom 23.05.1993, zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.7.2006.

großer Teil der Finanzausgleichsmasse in die Schlüsselzuweisungen fließt als in den anderen Bundesländern² ist der Anteil mit ungefähr 53% Prozent an den Gemeindeeinnahmen³ erheblich.

Verteilungsfunktion. Nicht nur durch die Berücksichtigung der Steuerkraft, sondern auch durch die Berücksichtigung des Finanzbedarfs nehmen die Schlüsselzuweisungen eine Verteilungsfunktion wahr, indem die Mittel vor allem in besonders steuerschwache oder durch einen hohen Ausgabebedarf gekennzeichnete Gemeinden fließen. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht reflektiert die Verteilungsfunktion die kooperative Zielsetzung des Finanzausgleichs. Zwar obliegt den Gemeinden selbst die Entscheidung über die Mittelverwendung. Die Orientierung an Bedarf und Steuerkraft dient aber dazu, auch den steuerschwachen und besonders bedürftigen Gemeinden zu ermöglichen, öffentliche Leistungen in einem angemessenen Umfang anzubieten.

Die Verteilungswirkung der Schlüsselzuweisungen in Mecklenburg-Vorpommern wird in Abbildung 4.1 illustriert. Auf der vertikalen Achse sind hier die Pro-Kopf-Einnahmen der kreisangehörigen Gemeinden abgetragen. Die durchgezogene Kurve zeigt die Finanzkraft in den kreisangehörigen Gemeinden gemessen durch die Summe von Steuerkraft und Schlüsselzuweisungen sortiert in absteigender Folge. Die Steuerkraft selbst ist durch die Punkte dargestellt, die mit Ausnahme der abundanten Gemeinden unterhalb der durchgezogenen Kurve liegen. Jeder Punkt charakterisiert also den entsprechenden Einnahmewert vor Finanzausgleich. Es wird deutlich, dass sich die Einnahmen der Gemeinden fast durchweg deutlich durch die Schlüsselzuweisungen erhöhen. Zugleich aber ergibt sich eine starke Reduktion der Disparitäten. Dies wird durch den deutlich flacheren Verlauf der Kurve illustriert, die die Finanzkraft einschließlich Schlüsselzuweisungen darstellt. Im Vergleich dazu ist das Gefälle zwischen finanzstarken und -schwachen Gemeinden vor Schlüsselzuweisun-

²Siehe hierzu S. 85 ff. des ersten Teils des Gutachtens.

³Die Größe Gemeindeeinnahmen bezieht sich hier auf die Summe aus Schlüsselzuweisungen und Steuer-einnahmen. Die Daten entstammen der Fachserie 14 des Statistischen Bundesamtes für das Jahr 2005.

Abbildung 4.1: Verteilung der Einnahmen der kreisangehörigen Gemeinden



gen erheblich höher.

Versicherungsfunktion. Während sich die Verteilungsfunktion der Schlüsselzuweisungen auf die gegebenen Unterschiede der Gemeinden bezieht, erfüllt die Anknüpfung an Bedarf und Steuerkraft zugleich eine Versicherungsfunktion.⁴ Unvorhergesehene Entwicklungen sowohl beim Bedarf als auch bei der Steuerkraft werden tendenziell abgefedert. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund bedeutsam, dass sich die Gemeinden in Deutschland erheblichen Schwankungen beim Gewerbesteueraufkommen gegenübersehen. Bei der Bewertung ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Versicherungsfunktion gerade in Bezug auf die Gewerbesteuer nur mit Verzögerung greift. Andere Schwankungen werden dem-

⁴Vgl. Persson und Tabellini (1996).

gegenüber eher zeitnah aufgefangen. Für eine Illustration der einnahmeseitigen Versicherungsfunktion kann mit diesem Vorbehalt erneut Abbildung 4.1 herangezogen werden: Einnahmeseitige Schwankungen einer Gemeinde würden sich hier durch eine Verschiebung der Position dieser Gemeinde auf der Horizontalen ausdrücken. Dass die Pro-Kopf-Einnahmen nach Schlüsselzuweisungen weniger stark abfallen, zeigt die Abschirmwirkung gegenüber derartigen Schwankungen.

Koordinierungs- und Lenkungsfunktion. Schließlich erfüllt der Finanzausgleich eine Koordinierungs- bzw. Lenkungsfunktion. Indem die Zuweisungen an bestimmte Indikatoren der Gemeinden und Gemeindeverbände anknüpfen, entfalten sie eine Anreizwirkung auf die lokale Finanzpolitik. Dies gilt zunächst für die Determinanten des Finanzbedarfs. So führt der Bezug auf die Einwohnerzahl und andere Indikatoren im Rahmen von Nebenansätzen dazu, dass die Gebietskörperschaften von einer Politik, die mit einem Anstieg der Indikatoren verbunden ist, in dem Sinne profitieren, dass ihnen ein höherer Bedarf zugestanden wird. Ähnlich verhält es sich mit der Steuerkraft. Insoweit die lokale Politik einen Einfluss auf die Steuerkraft ausübt, kommt es zu einem veränderten Indikatorwert, der sich in einer Veränderung der Schlüsselzuweisungen niederschlägt. Durch Wahl und Gewichtung der Indikatoren kann der Finanzausgleich damit die Gebietskörperschaften anregen, verstärkt bestimmte Politiken durchzuführen.

Lenkungsmechanismen sind besonders plastisch bei ko-finanzierenden Zuweisungen festzustellen, beispielsweise, wenn sich übergeordnete Ebenen an der Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen beteiligen. Die Koordinierungs- und Lenkungsfunktion im Finanzausgleich ist demgegenüber allgemeinerer Art. Dies ist insbesondere im Hinblick auf die Gewerbesteuer von Bedeutung. Wenn lokale Unterschiede in der Gewerbesteuer oder in anderen Determinanten der Standortattraktivität Verlagerungen in der Investitionstätigkeit oder Beschäftigung nach sich ziehen, kommt es zu fiskalischen Verschiebungseffekten zwischen den Gemeinden. Wenn eine Gemeinde beispielsweise aufgrund eines hohen Ge-

werbsteuerhebesatzes für einen Investor weniger attraktiv ist, steht der resultierenden niedrigen Steuerkraft möglicherweise eine höhere Steuerkraft in einer anderen Gemeinde gegenüber. Durch das Schlüsselzuweisungssystem erhält die erste Gemeinde dann aber etwas mehr Zuweisungen, wogegen die andere Gemeinde weniger Zuweisungen verbucht. So wird die Standortkonkurrenz zwischen den Gemeinden abgeschwächt.⁵

Ein Maß für die Abschwächung der Standortkonkurrenz um Gewerbesteuerzahler ist die Abschöpfungsquote. Sie gibt an, wie wenig bzw. wie viel eine Gemeinde von einem zusätzlichen Euro Gewerbesteuereinnahmen profitiert, der durch Steigerung der Steuerkraft entsteht. Bei einer Abschöpfungsquote von 0% verbleibt jeder zusätzliche Euro aus Gewerbesteuereinnahmen vollständig bei der Gemeinde. Schon aufgrund der Gewerbesteuerumlage und bei den kreisangehörigen Gemeinden auch aufgrund der Kreisumlage liegt die Abschöpfungsquote deutlich höher. Durch die Schlüsselzuweisungen erhöht sich die Abschöpfungsquote weiter, da ein Anstieg des Gewerbesteuermessbetrags zu einem Rückgang von Schlüsselzuweisungen führt. Tabelle 4.1 zeigt die Abschöpfungsquoten getrennt für kreisangehörige und kreisfreie Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern auf Basis der Gestzeslage in 2007. Es zeigt sich, dass die Abschöpfungsquote für die 843 kreisangehörigen Gemeinden bei durchschnittlich 76% liegt, während sie bei den sechs kreisfreien Städten einen Wert von 68% im Durchschnitt erreicht. Der Wert für die kreisfreien Städte überrascht, da bei diesen keine Kreisumlage anfällt. Er reflektiert aber den mit 397 v.H. deutlich höheren Normierungshebesatz der kreisfreien Städte.

Kritische Aspekte. Den genannten Funktionen des Schlüsselzuweisungssystems stehen allerdings grundsätzliche Bedenken gegenüber, die zum einen aus der Unterminierung der gemeindlichen Autonomie herrühren und zum anderen aus Steuerungsproblemen und Fehlanreizen resultieren. Bezüglich der gemeindlichen Autonomie besteht ein Spannungsverhältnis, da die fiskalischen Konsequenzen gemeindlicher Entscheidungen abgeschwächt

⁵Vgl. Wildasin (1989), Bucovetsky und Smart (2006).

Tabelle 4.1: Abschöpfungsquoten in Mecklenburg-Vorpommern

Variable	Beob.	Mittelw.	Stabw.	Min.	Max.
	<i>Kreisangehörige Gemeinden</i>				
AQ	843	0,7636	0,1040	0,4270	1,0881
AQ nicht abundant	832	0,7672	0,0996	0,5362	1,0881
AQ abundant	11	0,4924	0,0685	0,4270	0,6292
	<i>Kreisfreie Städte</i>				
AQ	6	0,6809	0,0272	0,6368	0,7132

Quelle: Eigene Berechnungen.

werden. Dies könnte sich in einer Verminderung der Eigenverantwortlichkeit niederschlagen. Die Abschirmung gegenüber finanzpolitischen Risiken kann zudem die Gemeinden veranlassen, riskante Investitionsprojekte zu tätigen oder auch der Verstetigung der Gemeindeeinnahmen einen geringen Wert beizumessen.

Bei einem einfachen Finanzausgleich sind aufgrund ähnlicher Ausgangsbedingungen vielleicht Erfolge und Misserfolge der Gemeinden aus Sicht des Bürgers besser zu erkennen. Ein komplexes Schlüsselzuweisungssystem, das beispielsweise beim Bedarf viele Tatbestände anerkennt, kann die Transparenz aber erschweren und verwischt die Verantwortlichkeiten.⁶ Da die verschiedenen Indikatoren, an die das Schlüsselzuweisungssystem anknüpft, oft nur Näherungsgrößen eines Finanzbedarfs oder der Steuerkraft sind, entstehen zudem Steuerungsprobleme, da die örtliche Politik veranlasst ist, sich an den Indikatoren auszurichten. Dies kann dazu führen, dass die Gemeinden Entscheidungen treffen, die sich zwar positiv auf die Zuweisungen auswirken, möglicherweise aber gar nicht die eigentlich gewünschten Effekte oder auch unerwartete Folgen haben. Kritisch ist in diesem Zusammenhang auch die Verwendung der unterschiedlichen Normierungshebesätze für kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte zu sehen. Während der Finanzausgleich mit seiner kooperativen

⁶Vgl. Kotsogiannis und Schwager (2008).

Zielsetzung auf eine Koordinierung der gemeindlichen Steuerpolitik zielt, wird durch die unterschiedliche Anrechnung hier ein Signal erzeugt, dass die angemessene steuerliche Belastung in den einwohnerstarken Gemeinden höher sein soll.

Eine weitere grundsätzliche Problematik der steuerkraftbasierten Umverteilung der Finanzmittel liegt darin, dass nicht nur zufällige Unterschiede in der Steuerkraft ausgeglichen werden sondern auch systematische Unterschiede, die aus der räumlichen Wirtschaftsstruktur rühren. Da beispielsweise die Steuerkraft in den Agglomerationen in der Regel höher ist, führt eine starke Umverteilung tendenziell dazu, einwohnerstarke Gemeinden gegenüber schwachen Gemeinden zu benachteiligen. Mitunter wird auch argumentiert, dass in bestimmten peripheren Regionen besonderer Entwicklungsbedarf besteht. Vor diesem Hintergrund sind eigentlich alle kommunalen Finanzausgleichssysteme bemüht, der Heterogenität der Gemeinden in ihrer raumwirtschaftlichen Stellung durch Sonderregelungen gerecht zu werden. In Mecklenburg-Vorpommern ist in diesem Zusammenhang der Vorwegabzug für zentrale Orte zu nennen. Diese Problematik wird weiter unten in Kapitel 5 gesondert aufgegriffen.

Bei Lichte besehen gelten die genannten Kritikpunkte indessen ebenso oder sogar eher noch für zweckbezogene Zuweisungen, die außerhalb der Schlüsselzuweisungen erfolgen. Wie in Abschnitt 3.1 dargelegt, bestimmen zweckgebundene Zuweisungen wie die Vorwegabzüge im kommunalen Finanzausgleich Mecklenburg-Vorpommerns die Ausgabenstruktur der Gemeinden zumindest teilweise vorher. Sie schränken die Autonomie deshalb noch stärker ein als allgemeine Zuweisungen, die nicht an einzelne Aufgaben gebunden sind. In Abschnitt 3.2 wurde zudem gezeigt, dass diese Steuerung der Ausgabenstruktur nur in wenigen Fällen durch übergemeindliche Spillovers gerechtfertigt werden kann. Schließlich sind zweckbezogene Zuweisungen nicht in eine breitere Systematik eingebunden. Im Rahmen des Schlüsselzuweisungssystems werden die verschiedenen einzelnen Indikatoren demgegenüber in einen Gesamtzusammenhang gestellt. Hierdurch entsteht das Erfordernis, die Anforderungen an die Gebietskörperschaften und die Einnahmensituation gemeinsam zu

betrachten. So ist es im Rahmen von Schlüsselzuweisungen eher möglich, die genannten Steuerungsprobleme zu verringern und auch die Transparenz zu erhöhen. Insofern lässt sich aus der grundsätzlichen Kritik zunächst folgern, dass das Schlüsselzuweisungssystem möglichst transparent ausgestaltet und eine vollständige Umverteilung im Interesse der Eigenverantwortung vermieden werden sollte.

Betrachtet man darüber hinaus die hier ausgeführten Überlegungen zu Schlüsselzuweisungen zusammen mit der kritischen Würdigung der Vorwegabzüge in Kapitel 3, so liegt es für die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern nahe zu prüfen, wie sich eine Abschaffung verschiedener Vorwegabzüge zugunsten der Schlüsselzuweisungen auswirken würde. Eine solche Maßnahme würde die Funktionen der Schlüsselzuweisungen stärken. Zugleich würde der Zweckbezug aufgegeben werden, was eine Stärkung der gemeindlichen Autonomie bedeutet. Allerdings ergeben sich dann Verteilungseffekte zwischen den einzelnen Kommunen. Die folgenden Abschnitte beleuchten die Konsequenzen einer solchen Reform für die horizontale Finanzverteilung in Mecklenburg-Vorpommern an Hand eines umfassenden Simulationsmodells.

4.2 Überblick über den Simulationsansatz

Für eine quantitative Analyse der vorgeschlagenen Veränderungen werden die Verhältnisse im Jahr 2007 mit der Situation verglichen, die sich unter Abschaffung der Vorgwegabzüge zugunsten der Schlüsselzuweisungen ergeben würde. Es wird jeweils die Summe der Zuweisungen betrachtet, die eine Gemeinde in beiden Situationen erhält. Im Status-Quo wird also die Summe aus Schlüsselzuweisungen und Vorwegabzügen betrachtet, während in den Simulationen die Höhe der Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen untersucht wird, die sich ergibt, nachdem die Vorwegabzüge in die Schlüsselmasse überführt wurden.

Insgesamt werden drei verschiedene Simulationen mit Varianten berechnet (vgl. Tabelle

4.2). Diese Simulationen unterscheiden sich an Hand der einbezogenen Vorwegabzüge sowie dem für die Aufteilung der Schlüsselmasse auf die kommunalen Gebietskörperschaftsgruppen angewandten Verteilungsschlüssel.

Tabelle 4.2: Übersicht über die berechneten Simulationen

Simulation	Wegfallende Vorwegabzüge	Verteilungsschlüssel
Simulation 1 a	§§ 10 a-c, f, h FAG MV	3-Säulen-Prinzip
Simulation 1 b	§§ 10 a-c, f, h FAG MV	modifiziert
Simulation 2	§§ 10 a-c, f-h FAG MV	modifiziert
Simulation 3 I	§ 10e FAG MV	modifiziert
Simulation 3 II	§§ 10 a-c, e-h FAG MV	modifiziert

Quelle: Eigene Darstellung.

Simulation 1 betrachtet die Zuweisungen für die Träger der Schülerbeförderung (§ 10a FAG MV), für die Träger des öffentlichen Personennahverkehrs (§ 10b FAG MV), für die Träger von Theatern und Orchestern (§ 10c FAG MV), an die Straßenbaulastträger (§ 10f FAG MV) sowie zur Förderung von Infrastrukturinvestitionen (§ 10h FAG MV). In Simulation 2 wird zusätzlich der Vorwegabzug für die örtlichen Träger der Sozialhilfe (§ 10g FAG MV) untersucht. In Simulation 3 wird der Vorwegabzug für übergemeindliche Aufgaben (§ 10e FAG MV) einbezogen. Dabei wird in Variante 3 I ein Wegfallen dieses Vorwegabzuges isoliert betrachtet, sodass alle anderen Vorwegabzüge in dieser Variante beibehalten werden. In Variante 3 II wird dagegen angenommen, dass der Vorwegabzug nach § 10e FAG MV zusammen mit den anderen bisher genannten Vorwegabzügen entfällt.

In den Simulationen finden die Vorwegabzüge, die für die Wahrnehmung des übertragenen Wirkungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde nach § 10d FAG MV, als Sonderbedarfszuweisungen nach § 10 FAG MV bzw. an den kommunalen Aufbaufonds nach § 16 FAG MV geleistet werden, keine Berücksichtigung. Gemäß § 10d FAG MV

wird eine Summe von EUR 190 Mio. an Gemeinden, Ämter, Landkreise sowie an die Träger von Katasterämter gezahlt. Da dieser Vorwegabzug laut Gutachtenauftrag nicht zu untersuchen ist, und da der Zweckbezug dieser Zuweisungen durch die landesweite Wirkung der betreffenden Aufgaben gerechtfertigt erscheint,⁷ wird § 10d FAG MV hier nicht weiter betrachtet.

In § 10 FAG MV ist für 2007 festgelegt, dass EUR 19 Mio. der Finanzausgleichsleistungen vorab als Sonderbedarf an die Kommunen gezahlt wird. Hierbei handelt es sich um diskretionär verteilte Mittel, die eine Kommune nur auf Antrag erhalten kann. Folglich sind von Jahr zu Jahr erhebliche Schwankungen bei der Verteilung dieser Mittel auf die kommunalen Gebietskörperschaften zu erwarten. Eine Status-Quo-Simulation, die auch diskretionär verteilte Mittel in die Betrachtung einbezieht, würde vordergründig erhebliche Verteilungseffekte suggerieren, die jedoch nicht auf systematischen Effekten beruhen.

In § 16 FAG MV ist bestimmt, dass jährlich eine Summe von EUR 10 Mio. in den Kommunalen Aufbaufonds überführt wird. Die kommunalen Gebietskörperschaften können aus dem gebildeten Fonds Darlehen erhalten, für die sie Zins- und Tilgungszahlungen leisten müssen. Dies unterscheidet die Zahlungen aus dem Kommunalen Aufbaufonds von Zuweisungen, die ohne finanzielle Gegenleistung gewährt werden. Deshalb wird auch dieser Vorwegabzug nicht in die Simulationen einbezogen.

Neben einer differenzierten Auswahl an abzuschaffenden Vorwegabzügen unterscheiden sich die berechneten Simulationen in dem angewandten Verteilungsschlüssel, der die Schlüsselmasse auf die kommunalen Gebietskörperschaftsgruppen verteilt: In Variante 1 a bleibt der Aufteilungsschlüssel unverändert und entspricht somit dem derzeitigen Verteilungsverhältnis. Die um das Volumen der eliminierten Vorwegabzüge erhöhte Schlüsselmasse wird also in Variante 1 a weiterhin zu 46,23% an die kreisangehörigen Gemeinden, zu 26,10% an die kreisfreien Städte und zu 27,67% an die Landkreise verteilt (§ 6 Abs. 2 S. 1 FAG MV).

⁷Siehe Abschnitt 3.2.5.

In Variante 1 b werden die Schlüssel dagegen so angepasst, dass sich die Finanzmassen, die an die Landkreise, die kreisfreien Städte und die kreisangehörigen Gemeinden gezahlt werden, nicht ändern. Dies bedeutet, dass die an die jeweilige kommunale Körperschaftsgruppe fließende Schlüsselmasse jeweils um den Betrag aufgestockt wird, der den im Status Quo an diese gezahlten Vorwegabzügen entspricht.⁸

Allgemein betrachtet führt eine Überführung der Vorwegabzüge in die Schlüsselmasse dazu, dass sämtliche Zuweisungen gemäß der Verteilungssystematik der Schlüsselzuweisungen erfolgen. Für die Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden wird lediglich die Einwohnerzahl und für die Schlüsselzuweisungen an die Landkreise zusätzlich noch die Fläche bedarfs erhöhend berücksichtigt. Im Status-Quo hingegen werden die Vorwegabzüge an Hand finanzkraftunabhängiger Indikatoren verteilt, die sich an zweckgemäßen Kriterien wie z.B. der Anzahl der Schüler, den Fahrplankilometern oder der Länge des Straßennetzes orientieren. Da die beiden Zuweisungssysteme auf gänzlich unterschiedlichen horizontalen Verteilungskriterien aufbauen, stellt sich nicht nur die Frage nach der Aufteilung der Finanzmasse zwischen den drei Körperschaftsgruppen. Zusätzlich werden auch Verteilungswirkungen zwischen den einzelnen Gemeinden, Kreisen und kreisfreien Städten induziert. In den nachfolgenden Abschnitten werden diese Auswirkungen für die Simulationen 1, 2 und 3 dargestellt.

⁸Bei den in diesem Abschnitt durchgeführten Berechnungen handelt es sich um Status-Quo Simulationen, die sich auf ein einzelnes Jahr (2007) beziehen. Deshalb wird der Verteilungsschlüssel nur so angepasst, dass die Verteilung der finanziellen Mittel in den einzelnen Szenarien der aktuellen Situation entspricht. Diese Anpassungen berücksichtigen nicht, dass der Bevölkerungsrückgang in den Kreisen einerseits und den kreisfreien Städten andererseits asymmetrisch verläuft. Für Projektionen in die Zukunft wäre eine entsprechende Anpassung des Aufteilungsverhältnisses zwischen den drei Säulen zu berücksichtigen.

4.3 Wegfall aufgabenbezogener Vorwegabzüge

4.3.1 Vorgehensweise

In der Simulation 1 werden nicht alle Vorwegabzüge der allgemeinen Schlüsselmasse zugeführt, sondern lediglich die folgenden Zweckzuweisungen:

1. Zuweisungen für die Träger der Schülerbeförderung (§ 10a FAG MV) in Höhe von EUR 11 Mio.
2. Zuweisungen für die Träger des ÖPNV (§ 10b FAG MV) in Höhe von EUR 18 Mio.
3. Zuweisungen für die Träger von Theatern und Orchestern (§ 10c FAG MV) in Höhe von EUR 35,8 Mio.
4. Zuweisungen an die Straßenbaulastträger (§ 10f FAG MV) in Höhe von EUR 10 Mio.
5. Zuweisungen für Infrastrukturinvestitionen (§ 10h FAG MV) in Höhe von EUR 20 Mio.

In einem ersten Schritt (Simulation 1 a) wird eine einfache Aufteilung der Summe der genannten Zweckzuweisungen (EUR 94,8 Mio.) nach dem derzeitigen Aufteilungsschlüssel der Schlüsselmasse vorgenommen. Somit erhöht sich die Schlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden um 46,23% dieser Summe (EUR 43,8 Mio.), die der kreisfreien Städte um 26,10% (EUR 24,7 Mio.) und die der Landkreise um 27,67% (EUR 26,2 Mio.). Die neue Schlüsselmasse beträgt also für kreisangehörige Gemeinden EUR 379,4 Mio., für kreisfreie Städte EUR 214,2 Mio. und für Landkreise EUR 227,1 Mio.

In einem zweiten Schritt (Simulation 1 b) wird ein differenzierter Verteilungsschlüssel verwendet. Hierbei wird die Inzidenz der Vorwegabzüge, die der Schlüsselmasse zugeführt

werden, berücksichtigt. Der Verteilungsschlüssel wird also so angepasst, dass die derzeitige Verteilung der Zweckzuweisungen an die kreisangehörigen Gemeinden, die kreisfreien Städte und die Landkreise im Status-Quo repliziert wird. Dann beträgt die simulierte Schlüsselmasse für kreisangehörige Gemeinden EUR 335,6 Mio., für kreisfreie Städte EUR 234,5 Mio. und für Landkreise EUR 250,6 Mio.

4.3.2 Simulation 1 a

Die Erhöhung der einzelnen Schlüsselmassen resultiert zunächst in einem Anstieg des Grundbetrages für alle kommunalen Gebietskörperschaftsformen. Der Grundbetrag ist ein näherungsweise bestimmter Wert, der so festgesetzt wird, dass die gesamte zur Verfügung stehende Schlüsselmasse auf die Kommunen aufgeteilt wird (§ 7 Abs. 3 FAG MV). Für kreisangehörige Gemeinden steigt der Grundbetrag folglich von EUR 711,89 auf EUR 769,51, für kreisfreie Städte von EUR 1.012,10 auf EUR 1.085,09 und für Landkreise von EUR 432,55 auf EUR 466,58 (vgl. Tabelle 4.3).

Tabelle 4.3: Veränderung der Grundbeträge in Simulation 1 a und 1 b im Vergleich zum Status-Quo (in EUR)

Variable	<i>Status-Quo</i>		<i>Simulation 1 a</i>		<i>Simulation 1 b</i>	
	Beob.	GB Status-Quo	Beob.	Δ GB Sim 1 a	Beob.	Δ GB Sim 1 b
KaG	832 ^a	711,89	834 ^a	57,62	832 ^a	0
KfS	6	1.012,10	6	72,99	6	132,82
LK	12	432,55	12	34,03	12	64,58

^aNicht abundante kreisangehörige Gemeinden. Quelle: Eigene Berechnungen.

Durch diesen Anstieg des Grundbetrags nimmt die Anzahl der abundanten Gemeinden leicht ab; sie ist im Vergleich zum Status Quo von elf auf neun gesunken. Vergleicht man die Summe aus Vorwegabzügen und Schlüsselzuweisungen in der Simulation 1 a mit der

entsprechenden Summe im Status Quo, so zeigt sich zudem, dass die kreisangehörigen Gemeinden an Zuweisungen pro Einwohner gewinnen (EUR 37,03), während kreisfreie Städte (EUR -38,31) und Landkreise (EUR -19,96) im Durchschnitt verlieren (vgl. Tabelle 4.4).

Tabelle 4.4: Vergleich der Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen und Zweckzuweisungen im Status Quo mit den Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen in Simulation 1 a (in EUR)

Variable	Beob.	Mittelw.	Stabw.	Min	Max
KaG	834 ^a	37,4364	0,4318	25,7484	37,4556
KfS	6	-38,3077	38,3078	-79,0201	24,1740
LK	12	-19,9640	6,9150	-33,1682	-12,5062

^aNicht abundante kreisangehörige Gemeinden. Quelle: Eigene Berechnungen.

Dieser Verteilungseffekt ist auf die Inzidenz der in Simulation 1 a der Schlüsselmasse zugeführten Vorwegabzüge zurückzuführen: Im bestehenden System werden diese nur an kreisfreie Städte und Landkreise gezahlt. Durch die Anwendung des 3-Säulen-Prinzips des geltenden Rechts profitieren jedoch auch die kreisangehörigen Gemeinden von den zusätzlichen Finanzmitteln, da ungefähr 46% der durch die Abschaffung der Vorwegabzüge frei werdenden Mittel auf eben diese verteilt werden. Die Inzidenz der Vorwegabzüge, d.h. deren Verteilung auf die kommunalen Gebietskörperschaftsgruppen, wird also hier nicht berücksichtigt.

In Tabelle 4.5 werden die Auswirkungen der in Simulation 1 a vorgenommenen Umschichtungen auf die einzelnen kreisfreien Städte und Landkreise dargestellt. Besonders für Schwerin und Neubrandenburg sinkt die Höhe der Pro-Kopf-Zuweisungen im Vergleich zur Summe aus Schlüsselzuweisungen und Vorwegabzügen, die sie im Status-Quo erhalten, deutlich (EUR -79,02 bzw. EUR -76,65; siehe Tabelle 4.5). Dagegen steigen die Zuweisungen pro Einwohner für Wismar an (EUR 24,17). Bei den Landkreisen liegt die Spanne der Unterschiede zwischen den Pro-Kopf-Zuweisungen im bestehenden System und denen in

Tabelle 4.5: Vergleich der Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen und Zweckzuweisungen im Status Quo mit den Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen in Simulation 1 a für kreisfreie Städte und Landkreise (in EUR)

Name	Δ Zuweisungen
<i>Kreisfreie Städte</i>	
Schwerin	-79,0201
Neubrandenburg	-76,6522
Greifswald	-40,6294
Stralsund	-36,6614
Rostock	-21,0572
Wismar	24,1740
<i>Landkreise</i>	
Mecklenburg-Strelitz	-33,1682
Ostvorpommern	-29,7638
Parchim	-28,8112
Müritz	-19,4110
Güstrow	-19,1211
Demmin	-19,0333
Ludwigslust	-18,3530
Nordwestmecklenburg	-17,5406
Rügen	-14,9157
Uecker-Randow	-14,3414
Bad Doberan	-12,5997
Nordvorpommern	-12,5061

Quelle: Eigene Berechnungen.

Simulation 1 a dagegen nur zwischen EUR -33,17 für den Landkreis Mecklenburg-Strelitz und EUR -12,51 für den Landkreis Nordvorpommern (vgl. Tabelle 4.5). Sie ist damit im Vergleich zu den kreisfreien Städten verhältnismäßig gering.

Diese Ergebnisse lassen sich durch die unterschiedliche Bedeutung der Vorwegabzüge für die einzelnen kreisfreien Städte und Landkreise erklären. So ist der Anteil der Vorwegabzüge an der Summe aus Schlüsselzuweisungen und Vorwegabzügen im Status-Quo beispielsweise für die Städte Schwerin und Neubrandenburg vergleichsweise hoch (28,92 bzw. 30,68%),

während dieselbe Kennzahl für die Hansestadt Wismar nur 6% beträgt. Dies führt dazu, dass Wismar sogar an Zuweisungen gewinnt, wenn die Vorwegabzüge in die allgemeine Schlüsselmasse überführt werden, obwohl die kreisfreien Städte insgesamt, bedingt durch die Anwendung des 3-Säulen-Prinzips des geltenden Rechts, verlieren.

4.3.3 Simulation 1 b

Um dem Problem der Verteilungseffekte zwischen den kommunalen Gebietskörperschaftsformen zu begegnen, wird in einer zweiten Simulation 1 b eine differenzierte Aufteilung der Zweckzuweisungen auf die einzelnen Schlüsselmassen vorgenommen. Hierzu wird der Verteilungsschlüssel so angepasst, dass er die derzeitige Verteilung der Zweckzuweisungen an die kreisangehörigen Gemeinden, die kreisfreien Städte und die Landkreise im Status-Quo repliziert. Dementsprechend wird berücksichtigt, wie hoch der Anteil der jeweiligen kommunalen Gebietskörperschaftsformen an den einzelnen Zuweisungsposten im Status-Quo ist. Basierend auf diesem Anteil wird eine angepasste Zuordnung der Zweckzuweisungen auf die Schlüsselmassen der einzelnen Gruppen vorgenommen.

Es ergibt sich folgendes neues Aufteilungsverhältnis für das 3-Säulen-Prinzip: Für die kreisangehörigen Gemeinden sinkt der Anteil an der Schlüsselmasse auf 40,89%, während sich dieser für kreisfreie Städte und Landkreise auf 28,57% bzw. 30,54% erhöht. Dann beträgt die der Simulation zugrunde liegende Schlüsselmasse für kreisangehörige Gemeinden wie im Status-Quo EUR 335,6 Mio. Für kreisfreie Städte und Landkreise ist sie dagegen auf EUR 234,5 Mio. bzw. EUR 250,6 Mio. gestiegen.

Wie bereits dargestellt, werden in der Simulation 1 nur Vorwegabzüge betrachtet, die an die kreisfreien Städte und die Landkreise gezahlt werden. Somit resultiert unter Anwendung des modifizierten Verteilungsschlüssels auch nur für diese kommunalen Gruppen eine Grundbetragsänderung. Für kreisfreie Städte erhöht sich der fiktive Finanzbedarf im Ver-

gleich zum geltenden Recht um EUR 132,82 und für Landkreise um EUR 64,58 (vgl. Tabelle 4.3). Da sich der Grundbetrag für kreisangehörige Gemeinden nicht ändert, verändert sich auch nicht die Anzahl der abundanten Gemeinden; es sind weiterhin elf kreisangehörige Gemeinden abundant.

Tabelle 4.6: Vergleich der Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen und Zweckzuweisungen im Status Quo mit den Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen in Simulation 1 b (in EUR)

Variable	Beob.	Mittelw.	Stabw.	Min	Max
KaG	832 ^a	0	0	0	0
KfS	6	0,5807	38,3078	-40,1317	63,0624
LK	12	0,0041	6,4792	-11,9298	7,7078

^aNicht abundante kreisangehörige Gemeinden. Quelle: Eigene Berechnungen.

Die Höhe der Pro-Kopf-Zuweisungen ändert sich für die kreisfreien Städte und die Landkreise im Durchschnitt nur um wenige Cent, wenn die jeweilige kommunale Gruppierung als Gesamtheit betrachtet wird, da der Verteilungsschlüssel entsprechend der Inzidenz der Vorwegabzüge angepasst wurde (vgl. Tabelle 4.6). Ähnlich wie in Simulation 1 a ergeben sich aber innerhalb der einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen erhebliche Differenzen verglichen mit dem Status-Quo: Bei den kreisfreien Städten gewinnen Wismar (EUR 63,06), Rostock (EUR 17,83) und Stralsund (EUR 2,22), während Schwerin (EUR -40,13), Neubrandenburg (EUR -37,76) und Greifswald (EUR -1,74) an Zuweisungen pro Einwohner verlieren (vgl. Tabelle 4.7).

Die Verteilungswirkungen, die innerhalb einer Gruppe der kommunalen Gebietskörperschaften auftreten, sind zum einen auf den Umfang der im bestehenden System erhaltenen zweckbezogenen Zahlungen zurückzuführen, die in der Simulation wegfallen. Zum anderen ist auch der Finanzbedarf der einzelnen Kommune wichtig, da dieser die Höhe der empfangenen Schlüsselzuweisungen bestimmt. Dementsprechend gewinnen finanzschwache Kommunen durch die simulierte Aufstockung der Schlüsselmasse besonders viel, finanz-

Tabelle 4.7: Vergleich der Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen und Zweckzuweisungen im Status Quo mit den Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen in Simulation 1 b für kreisfreie Städte und Landkreise (in EUR)

Name	Δ Zuweisungen
<i>Kreisfreie Städte</i>	
Schwerin	-40,1317
Neubrandenburg	-37,7637
Greifswald	-1,7409
Stralsund	2,2269
Rostock	17,8312
Wismar	63,0625
<i>Landkreise</i>	
Mecklenburg-Strelitz	-11,9300
Ostvorpommern	-9,8312
Parchim	-8,4561
Güstrow	0,6203
Ludwigslust	1,4206
Demmin	1,4300
Nordwestmecklenburg	1,6362
Müritz	1,9211
Rügen	4,6840
Bad Doberan	5,0189
Uecker-Randow	5,8268
Nordvorpommern	7,7078

Quelle: Eigene Berechnungen.

starke vergleichsweise wenig.

In Bezug auf den ersten Aspekt erscheint nun die Frage interessant, welche Vorwegabzüge die Umverteilungseffekte treiben. Um dies zu untersuchen, werden die Vorwegabzüge einzeln betrachtet: Für die Vorwegabzüge nach §§ 10 b, f und h FAG MV⁹ ergeben sich pro Einwohner nur sehr geringe Auswirkungen auf die Verteilung der Schlüsselzuweisungen.

⁹Der Vorwegabzug für die Träger der Schülerbeförderung (§ 10a FAG MV) wird hier nicht weiter analysiert, da dieser nur Landkreise betrifft.

gen. Dagegen sind die Umverteilungseffekte besonders beim Vorwegabzug für Theater und Orchester (§ 10c FAG MV) erheblich. Wird also nur dieser Vorwegabzug in die Schlüsselmasse überführt und anschließend entsprechend eines modifizierten Verteilungsschlüssels auf die kommunalen Gebietskörperschaftsgruppen aufgeteilt, so ergibt sich für die kreisfreien Städte folgendes Bild: Neubrandenburg und Schwerin verlieren im Vergleich zum bestehenden System deutlich an Pro-Kopf-Zuweisungen (EUR -41,29 bzw. EUR -37,98), während Rostock und Wismar gewinnen (EUR 20,42 bzw. EUR 59,83).

Die Hansestadt Wismar erhält derzeit nur einen sehr geringen Anteil des Vorwegabzugs für Theater und Orchester und profitiert in der Simulation durch die Zuführung dieser Zweckzuweisung zur allgemeinen Schlüsselmasse. Die Hansestadt Rostock erhält dagegen im Finanzausgleich 2007 nach Schwerin die meisten Zuwendungen für Theater und Orchester. Dass Rostock trotzdem deutlich durch die Umschichtung der Zuweisungen zur allgemeinen Schlüsselmasse gewinnt, ist darin begründet, dass diese Zuweisung pro Einwohner mit EUR 41,61 vergleichsweise gering ausfällt, und dass Rostock mit EUR 418,93 eine relativ geringe Steuerkraft pro Einwohner aufweist. Dem stehen beispielsweise die an Neubrandenburg fließende Pro-Kopf-Zuweisung für Theater und Orchester in Höhe von EUR 103,32 und die Steuerkraft Neubrandenburgs in Höhe von EUR 580,81 pro Einwohner gegenüber. Damit verliert Rostock in der Pro-Kopf-Betrachtung wenig, Neubrandenburg viel durch den Wegfall des Vorwegabzugs nach § 10c FAG MV. Ebenso profitiert Rostock besonders stark, Neubrandenburg dagegen nur wenig von einer höheren Dotierung der Schlüsselzuweisungen.

Ein ähnliches, wenn auch nicht ganz so eindeutiges Bild ergibt sich bei den Landkreisen: Wenn alle Vorwegabzüge entsprechend Simulation 1 b in die allgemeine Schlüsselmasse überführt werden, sinken die Pro-Kopf-Zuweisungen u.a. in den Landkreisen Mecklenburg-Strelitz (EUR -11,93) und Ostvorpommern (EUR -9,83), während die der Landkreise Nordvorpommern (EUR 7,71) und Uecker-Randow (EUR 5,83) steigen.

Auch bei den Landkreisen wird ein großer Anteil der Umverteilungswirkungen durch den Vorwegabzug für die Träger von Theatern und Orchestern (§ 10c FAG MV) getrieben. Im Jahr 2007 werden nur die Landkreise Güstrow, Mecklenburg-Strelitz, Ostvorpommern und Parchim durch diese Zweckzuweisung gefördert, wobei die Zuweisung an den Landkreis Güstrow verhältnismäßig gering ausfällt. Wird nun lediglich § 10c FAG MV zugunsten der Schlüsselmasse abgeschafft, verlieren folglich die Landkreise Mecklenburg-Strelitz, Ostvorpommern und Parchim deutlich an Pro-Kopf-Zuweisungen.

4.4 Wegfall des Vorwegabzugs für die Träger der Sozialhilfe

Dieser Abschnitt ergänzt die zuvor betrachteten Simulationen um den Vorwegabzug für die örtlichen Träger der Sozialhilfe (§ 10g FAG MV). Hierfür wird zunächst in 4.4.1 ein Überblick über die gesetzlichen Regelungen zur Sozialhilfe und ihrer Finanzierung gegeben. Im Anschluss wird Simulation 2 - also die zusätzliche Abschaffung des Vorwegabzugs nach § 10g FAG MV zugunsten der Schlüsselzuweisungen - dargestellt. Hierfür wird zunächst in 4.4.2 die Vorgehensweise erläutert, bevor in 4.4.3 die Ergebnisse ausgewertet werden.

4.4.1 Gesetzliche Regelungen zur Sozialhilfe

Kreisfreie Städte und Landkreise erhalten nach § 10g FAG MV finanzkraftunabhängige Zuweisungen als örtliche Träger der Sozialhilfe sowie als Träger der Aufgaben nach dem Unterhaltsvorschussgesetz. Ziel ist es dabei, die Kommunen für die mit der Wahrnehmung dieser Aufgaben verbundenen Ausgaben zu kompensieren. Hierfür werden EUR 44 Mio. im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs bereitgestellt und vorab als Zweckzuweisung an die jeweiligen Träger verteilt. Für das Jahr 2007 zeigt sich, dass ungefähr 97% dieser

Finanzmittel an die örtlichen Träger der Sozialhilfe gezahlt werden und nur ungefähr 3% auf die Träger der Aufgaben nach dem Unterhaltsvorschussgesetz entfallen. Die Gelder, die die örtlichen Träger der Sozialhilfe erhalten, werden zu einem Drittel nach den Aufwendungen, zu einem zweiten Drittel nach der Anzahl der Sozialhilfeempfänger sowie zu einem weiteren Drittel nach den im Land durchschnittlich aufgewendeten Sozialhilfeleistungen pro Einwohner, die mit der jeweiligen Bevölkerungszahl gewichtet werden, verteilt.¹⁰

Zum 01.01.2005 wurde das bis dahin geltende Sozialhilferecht reformiert und als zwölftes Buch in das Sozialgesetzbuch (SGB XII "Sozialhilfe"¹¹) integriert. Diese Reformen beinhalteten zum einen die Zusammenlegung der Arbeitslosen- und der Sozialhilfe durch das "Vierte Gesetz für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt"¹² ("Hartz IV"). Zum anderen wurden die Leistungen nach SGB XII um eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter sowie bei Erwerbsminderung ergänzt. Die sachliche Zuständigkeit der örtlichen Träger der Sozialhilfe umfasst damit die folgenden Aufgaben:

- Hilfe zum Lebensunterhalt,
- Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung,
- Hilfe zur Gesundheit,
- Eingliederungshilfe für behinderte Menschen,
- Hilfe zur Pflege,
- Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten, sowie
- Hilfe in anderen Lebenslagen.

¹⁰Die für die Jahre 2008 und 2009 beschlossenen Änderungen werden nicht berücksichtigt, da die Simulation auf Basis des Jahres 2007 berechnet wird.

¹¹Vgl. Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch - Sozialhilfe - (Art. 1 des Gesetzes vom 27.12.2003), zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 23.12.2007.

¹²Vgl. Vierte Gesetz für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24.12.2003.

Im SGB XII "Sozialhilfe" wird neben dem Aufgabenbereich auch der Personenkreis, der sozialhilfeberechtigt ist, neu bestimmt: Begünstigt werden nur noch Hilfebedürftige, die nicht erwerbsfähig sind und die ihren Lebensunterhalt nicht aus eigenen Mitteln bestreiten können. Somit werden Hilfebedürftige, die grundsätzlich erwerbsfähig sind, hier nicht mehr erfasst. Stattdessen erhalten diese nun Leistungen nach dem SGB II "Grundsicherung für Arbeitssuchende"¹³. Der Kreis der Sozialhilfeberechtigten ist somit durch die Reform kleiner geworden: Viele Personen, die vor der Reform Empfänger von Sozialhilfeleistungen waren, wurden nach der Reform als erwerbsfähig eingestuft und sind daher nicht mehr Empfänger von Sozialhilfeleistungen. So ist die Zahl der Sozialhilfeempfänger in Mecklenburg-Vorpommern, die Ende 2004 noch 70.184 betrug, um ungefähr 88% auf 8.235 im Jahr 2006 gesunken.¹⁴ Der als erwerbsfähig eingestufte Personenkreis erhält heute nach dem SGB II Arbeitlosengeld II.

Mit dem kleineren Personenkreis, der nach der Reform weiterhin sozialhilfeberechtigt ist, sinken auch die Ausgaben für die Träger der Sozialhilfe. Die Summe der Ausgaben betrug für Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2004 noch EUR 204,98 Mio. und ist durch die Reform auf EUR 69,02 Mio. im Jahr 2006 gesunken.¹⁵

Das Sozialhilfefinanzierungsgesetz¹⁶ regelt die Höhe der jährlichen Ausgleichszahlungen des Landes Mecklenburg-Vorpommern an die örtlichen Träger der Sozialhilfe sowie die Kriterien, nach denen die Finanzausweisungen auf die kreisfreien Städte und Landkreise verteilt werden. Demzufolge beträgt der finanzielle Ausgleich für die Wahrnehmung der vom Land übertragenen Aufgaben für das Jahr 2007 EUR 225,64 Mio. Dies bedeutet, dass

¹³Vgl. Zweites Buch Sozialgesetzbuch - Grundsicherung für Arbeitssuchende - Art. 1 des Gesetzes vom 24.12.2003, zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 23.12.2007.

¹⁴Vgl. Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (2008, 2005).

¹⁵Die hier verwendeten Zahlen über die Sozialhilfeausgaben beruhen auf den Berechnungen der Zuweisungen an die kommunalen Träger im kommunalen Finanzausgleich nach § 10g FAG MV. Für das Jahr 2005 liegen keine verlässlichen Werte vor.

¹⁶Vgl. Gesetz zur Finanzierung der Aufgaben nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch und anderen Sozialvorschriften (Sozialhilfefinanzierungsgesetz - SozhfinanzG MV) vom 17.12.2001.

die kreisfreien Städte und Landkreise außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs weitere bedeutsame Zuweisungen erhalten, um die Sozialhilfearbeiten zu erfüllen. Eine zusätzliche Erstattung dieser Aufwendungen im Rahmen eines Vorwegabzugs im kommunalen Finanzausgleich ist daher kritisch zu beurteilen.

Die gesetzliche Neugestaltung des Sozialhilferechts hat darüber hinaus zu einer Kompetenzverlagerung zwischen dem Bund und den Kommunen geführt. Wie bereits dargestellt, beziehen erwerbsfähige Personen heute Arbeitslosengeld II, das von der Bundesagentur für Arbeit getragen wird. Aber auch Kommunen nehmen Aufgaben nach dem SGB II wahr, beispielsweise kommen sie für die Kosten der Unterkunft auf. Die Kostenerstattung für Aufgaben, die die Kommunen nach dem SGB II tragen, ist im Landesausführungsgesetz SGB II - AG-SGB II¹⁷ geregelt. Damit erhalten die Kommunen außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs auch für die Erfüllung dieser Aufgaben Zuweisungen. Es stellt sich also die Frage, ob eine zusätzliche Berücksichtigung im kommunalen Finanzausgleich sinnvoll ist.

In längerfristiger Betrachtung wäre es für die Bemessung der Zuweisungen für Sozialhilfe und andere soziale Leistungen zweifellos interessant, die Entwicklung der zukünftigen Ausgaben für diesen Aufgabenbereich zu kennen. Eine solche Projektion ist jedoch mit fundamentaler Unsicherheit behaftet. Diese bezieht sich nicht nur auf die vom Bundesgesetzgeber zu erwartenden Änderungen der Leistungsansprüche, die kaum vorher zu sehen sind. Auch die im Gesetzesvollzug anfallenden Ausgaben hängen von den Entscheidungen der Aufgabenträger ab, die wiederum wesentlich von den zur Verfügung stehenden Mitteln bestimmt werden. Eine Fortschreibung aktueller Verhältnisse wäre von daher wenig aussagekräftig, so dass von ihr Abstand genommen wird.

Auch ohne eine solche Projektion ist offenkundig, dass dem bisherigen Ansatz von EUR 44

¹⁷Vgl. Gesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern zur Ausführung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (Landesausführungsgesetz SGB II - AG-SGB II) vom 28.10.2004, zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.05.2006.

Mio. für die Zweckzuweisungen nach § 10g FAG MV, die die örtlichen Träger der Sozialhilfe sowie die Träger der Aufgaben nach dem Unterhaltsvorschussgesetz für die Erfüllung ihrer Aufgaben erhalten, seit Anfang 2005 und damit seit der Einführung von “Hartz IV” deutlich geringere Ausgaben der Kommunen gegenüberstehen: Die Anzahl der begünstigten Personen und folglich auch die hier anfallenden Ausgaben sind durch diese Reform erheblich gesunken.¹⁸ Es liegt nahe, die nicht mehr im bisherigen Umfang benötigten Mittel des Vorwegabzugs nach § 10g FAG MV in die allgemeinen Schlüsselzuweisungen zu überführen. Daher wird im Folgenden geprüft, wie sich eine Abschaffung dieses Vorwegabzugs zugunsten der Schlüsselzuweisungen auf die Finanzausstattung der kreisfreien Städte und der Landkreise auswirken würde.

4.4.2 Vorgehensweise

In der Simulation 2 wird neben den Vorwegabzügen, die bereits in der Simulation 1 berücksichtigt wurden (§§ 10 a-c, f, h FAG MV), auch der Vorwegabzug für die örtlichen Träger der Sozialhilfe und die Träger der Aufgaben nach dem Unterhaltsvorschussgesetz (§ 10g FAG MV) in die Schlüsselmasse überführt. Hierbei handelt es sich um eine zusätzliche Summe von 44 Mio. Euro, die nun als Schlüsselzuweisungen auf die kommunalen Gebietskörperschaftsgruppen verteilt wird. Insgesamt erhöht sich die Schlüsselmasse also um EUR 138,8 Mio. Die neue Schlüsselmasse wird, wie für Simulation 1 b dargestellt,¹⁹ mittels eines modifizierten Verteilungsschlüssels, der die Inzidenz der jeweiligen Zweckzuweisungen berücksichtigt, auf die kreisangehörigen Gemeinden, die kreisfreien Städte und die Landkreise aufgeteilt. Damit wird gewährleistet, dass die Summe der Zuweisungen, die jeweils an die kreisangehörigen Gemeinden, die kreisfreien Städte und die Landkreise fließen, unverändert bleiben.

¹⁸Dies wurde auch vom Landesgesetzgeber in der Begründung zum Haushaltsbegleitgesetz 2008-2009, mit dem § 10g FAG MV reformiert wurde, festgestellt; siehe Artikel 2 des Gesetzes vom 17.12.2007.

¹⁹Vgl. Abschnitt 4.3.3.

Im Status Quo werden den kommunalen Trägern der Sozialhilfe EUR 44 Mio. zugewiesen. Hiervon erhalten die kreisfreien Städte ca. 40%, während ungefähr 60% der Finanzmittel auf die Landkreise entfallen. Wird der Vorwegabzug nun in die allgemeine Schlüsselmasse überführt, erfolgt eine Anpassung der drei Säulen entsprechend der Inzidenz des bestehenden Systems. Somit nimmt in dieser Simulation der Anteil der kreisangehörigen Gemeinden an der Schlüsselmasse auf 38,81% ab, da diese derzeit keine entsprechenden Zuweisungen erhalten. Dagegen steigen die Anteile für kreisfreie Städte und Landkreise auf 29,13% bzw. 32,06%. Die Schlüsselmasse bleibt damit für kreisangehörige Gemeinden im Vergleich zum Status-Quo konstant bei EUR 335,6 Mio., während sie sich für kreisfreie Städte und Landkreise auf EUR 251,9 Mio. bzw. EUR 277,2 Mio. erhöht.

4.4.3 Simulation 2

Da kreisangehörige Gemeinden im bestehenden System von den hier untersuchten Vorwegabzügen nicht profitieren, bleibt der simulierte Grundbetrag für diese unverändert, weshalb sich auch die Schlüsselzuweisungen innerhalb der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden nicht verändern. Damit bleibt auch die Anzahl der abundanten Gemeinden konstant. Dagegen steigt der Grundbetrag der kreisfreien Städte um EUR 184,13 auf EUR 1.196,23 und der der Landkreise um EUR 99,10 auf EUR 531,65 (vgl. Tabelle 4.8).

Tabelle 4.8: Veränderung der Grundbeträge im Vergleich zum Status-Quo (in EUR)

Variable	<i>Status-Quo</i>		<i>Simulation 2</i>	
	Beob.	GB Status-Quo	Beob.	Δ GB Sim 2
KaG	832 ^a	711,89	832 ^a	0
KfS	6	1.012,10	6	184,13
LK	12	432,55	12	99,10

^aNicht abundante kreisangehörige Gemeinden. Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle 4.9: Vergleich der Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen und Zweckzuweisungen im Status Quo mit den Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen in Simulation 2 (in EUR)

Variable	Beob.	Mittelw.	Stabw.	Min	Max
KaG	832 ^a	0	0	0	0
KfS	6	0,4167	42,5359	-49,5542	65,3519
LK	12	0,0371	6,2970	-12,0104	6,5377

^aNicht abundante kreisangehörige Gemeinden. Quelle: Eigene Berechnungen.

Werden die Pro-Kopf-Zuweisungen betrachtet, so gewinnen kreisfreie Städte und Landkreise durchschnittlich leicht hinzu (vgl. Tabelle 4.9). Dagegen kommt es, wie schon in der Simulation 1 b, innerhalb dieser Gruppen zu Verschiebungen (vgl. Tabelle 4.10). Bei den kreisfreien Städten verlieren Schwerin und Neubrandenburg (EUR -49,55 bzw. EUR -42,63). Im Vergleich zu Simulation 1 b (siehe Tabelle 4.7) sind die Pro-Kopf-Zuweisungen an diese beiden Städte durch die zusätzliche Berücksichtigung des Vorwegabzugs für Sozialhilfe weiter gesunken. Alle anderen kreisfreien Städte gewinnen hinzu. Auch Greifswald verzeichnet jetzt einen Zugewinn von EUR 1,40. Am stärksten steigen die Pro-Kopf-Zuweisungen für Wismar um jetzt EUR 65,35. Die Reihenfolge der Gewinner und Verlierer hat sich im Vergleich zur Simulation 1 b jedoch nicht verändert.

Bei den Landkreisen verliert der Landkreis Ostvorpommern (EUR -12,01, vgl. Tabelle 4.10) am meisten Zuweisungen je Einwohner, gefolgt vom Landkreis Mecklenburg-Strelitz (EUR -10,51). Dagegen gewinnen u.a. die Landkreise Rügen (EUR 6,54) und Nordvorpommern (EUR 5,10).

Wie schon in Abschnitt 4.3 beschrieben, führt jeder einzelne Vorwegabzug zu einer Umverteilung der finanziellen Mittel, wenn diese zugunsten der Schlüsselmasse abgeschafft werden. Dabei ist das Ausmaß der Umverteilung innerhalb einer Gebietskörperschaftsgruppe jedoch unterschiedlich. Bezüglich der Frage, welcher Vorwegabzug diese Verteilungseffekte hauptsächlich begünstigt, ist teilweise auf die Ergebnisse in Abschnitt 4.3.3 zu verweisen:

Tabelle 4.10: Vergleich der Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen und Zweckzuweisungen im Status Quo mit den Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen in Simulation 2 für kreisfreie Städte und Landkreise (in EUR)

Name	Δ Zuweisungen
<i>Kreisfreie Städte</i>	
Schwerin	-49,5541
Neubrandenburg	-42,6269
Greifswald	1,4096
Stralsund	6,4682
Rostock	21,4520
Wismar	65,3519
<i>Landkreise</i>	
Ostvorpommern	-12,0104
Mecklenburg-Strelitz	-10,5089
Parchim	-6,5435
Güstrow	-0,4207
Nordwestmecklenburg	1,8750
Ludwigslust	2,1911
Uecker-Randow	2,2108
Müritz	2,6404
Demmin	3,0044
Nordvorpommern	5,1000
Bad Doberan	6,3685
Rügen	6,5377

Quelle: Eigene Berechnungen.

Hier wurde gezeigt, dass der Vorwegabzug für Theater und Orchester zu einer erheblichen Umverteilung der Finanzmittel führt. Aber auch die Abschaffung des Vorwegabzugs für Sozialhilfe bewirkt eine andere Aufteilung der Gelder auf die einzelnen Kommunen. Allerdings ist die Spanne zwischen den Gewinnern und den Verlierern dieser Maßnahme geringer.

Wird lediglich der Vorwegabzug für die Sozialhilfe in die Schlüsselmasse übertragen und auf die kommunalen Träger als Schlüsselzuweisungen verteilt, so gewinnt Rostock hinzu

4.4. WEGFALL DES VORWEGABZUGS FÜR DIE TRÄGER DER SOZIALHILFE 97

(EUR 3,62), während Schwerin an Pro-Kopf-Zuweisungen verliert (EUR -9,42). Der Gewinn Rostocks überrascht insofern, als Rostock im Jahr 2007 im Vergleich zu den übrigen kreisfreien Städten absolut betrachtet die meisten Finanzmittel durch den Vorwegabzug für Sozialhilfe (EUR 5,92 Mio.) erhalten hat, gefolgt von Schwerin (EUR 4,13 Mio.). Werden die Zweckzuweisungen jedoch ins Verhältnis zu der Einwohnerzahl gesetzt, dreht sich dieses Bild um: Die höchsten Pro-Kopf-Zuweisungen erhält Schwerin mit EUR 42,78, gefolgt von Neubrandenburg mit EUR 38,22. Rostock erhält nur EUR 29,73 pro Einwohner. Lediglich Stralsund erhält in der Pro-Kopf-Betrachtung noch weniger Finanzmittel (EUR 29,11) als Zweckzuweisung für die Träger der Sozialhilfe.

Bemerkenswert ist der Gewinn Rostocks durch den Wegfall des Vorwegabzugs nach § 10g FAG MV auch im Hinblick auf den Aufwand für die Sozialhilfe. Rostock hat mit 10,01% einen sehr hohen Anteil an der Gesamtzahl der Sozialhilfeempfänger im Land, gefolgt von Schwerin mit 5,61%.²⁰ Werden die Ausgaben betrachtet, bestätigt sich das Bild: Rostock gibt mit EUR 13,3 Mio. absolut die größte Summe für die Sozialhilfe aus. Dies entspricht einem Anteil von 19,34% an den getätigten Aufwendungen in ganz Mecklenburg-Vorpommern. Auch in der Betrachtung pro Einwohner sind die Ausgaben Rostocks für die Sozialhilfe mit EUR 66,79 am größten, während etwa Greifswald nur EUR 41,46 pro Einwohner ausgibt. Anders als man vielleicht vermuten könnte, schadet also der Wegfall des Vorwegabzugs für die Träger der Sozialhilfe derjenigen kreisfreien Stadt, die die größten diesbezüglichen Lasten trägt, nicht. Aufgrund seiner vergleichsweise geringen Finanzkraft profitiert Rostock statt dessen netto von der so ermöglichten Erhöhung der Schlüsselzuweisungen.

Bei den Landkreisen ergibt sich folgendes Bild: Wird nur § 10g FAG MV in die Schlüsselmasse integriert, verliert der Landkreis Ostvorpommern an Zuweisungen pro Einwohner (EUR -2,91), während der Landkreis Nordwestmecklenburg leicht gewinnt (EUR 0,23). Die Spreizung der Gewinne und Verluste zwischen den einzelnen Landkreisen ist also nicht so

²⁰Diese Daten beruhen auf den Berechnungen für die Finanzausgleichszahlung für das Jahr 2008. Hier sind die Sozialhilfeempfänger zum 31.12.2006 erfasst.

groß wie bei den kreisfreien Städten. Dies wird durch die geringere Spanne der Zuweisungen an die einzelnen Landkreise im Rahmen des Vorwegabzugs nach § 10g FAG MV erklärt. Der Landkreis Bad Doberan erhält mit EUR 18,56 pro Einwohner am wenigsten, während der Landkreis Uecker-Randow mit EUR 26,41 pro Einwohner am meisten Zuweisungen für die Träger der Sozialhilfe erhält.

4.5 Wegfall des Vorwegabzugs für zentrale Orte

4.5.1 Vorgehensweise

Dieser Abschnitt ergänzt die bisher analysierten Simulationen um den Vorwegabzug für übergemeindliche Aufgaben (§ 10e FAG MV). Mit EUR 107,3 Mio. handelt es sich hierbei um den größten Betrag, der im Rahmen der Vorwegabzüge an die kommunale Ebene verteilt wird.²¹ Es wird nun Simulation 3 betrachtet (vgl. Tabelle 4.2), in der zusätzlich zu den in den Simulationen 1 und 2 betrachteten Zweckzuweisungen der Vorwegabzug für zentrale Orte in die Schlüsselmasse überführt wird. Die vorgenommene Simulation dient indessen vor allem deskriptiven Zwecken. Sie zeigt die quantitative Bedeutung und Verteilungswirkung der Zuweisungen für zentrale Orte auf. Ob eine solche Abschaffung indessen auch inhaltlich gerechtfertigt werden kann, wird im nachfolgenden Abschnitt (siehe Kapitel 5) kritisch diskutiert.

In Simulation 3 werden zwei Varianten unterschieden: Zum einen wird nur die Zweckzuweisung für zentrale Orte in die Schlüsselmasse überführt (Simulation 3 I). Zum anderen werden alle in Kapitel 3 diskutierten Vorwegabzüge mit Ausnahme der Sonderbedarfzuweisungen, der Zuweisungen für die Wahrnehmung der Aufgaben des übertragenen Wir-

²¹Für eine ausführliche Darstellung des Vorwegabzugs für übergemeindliche Aufgaben (§ 10e FAG MV) siehe Abschnitt 5.2.2.

kungskreises und der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde und der Zuweisungen an den Kommunalen Aufbaufonds²² in die Schlüsselmasse übertragen (Simulation 3 II). In beiden Varianten werden die frei werdenden Mittel, wie in den Simulationen 1b und 2, an Hand eines differenzierten Verteilungsschlüssels, der die Inzidenz der betreffenden Zweckzuweisungen berücksichtigt, auf die kommunalen Ebenen verteilt.

4.5.2 Simulation 3 I

Wie bereits in den Simulationen 1 b und 2 geschehen, wird auch in Simulation 3 I der auf die Schlüsselmasse angewandte Verteilungsschlüssel so angepasst, dass die gesamte Zuweisungsmasse der jeweiligen Gebietskörperschaftsform unverändert bleibt. Kreisangehörige Gemeinden erhalten nun 46,88%, kreisfreie Städte 29,01% und Landkreise nur noch 24,11% der Schlüsselmasse. Somit erhöht sich die Schlüsselmasse für kreisangehörige Gemeinden auf EUR 390,6 Mio. und für kreisfreie Städte auf EUR 241,7 Mio. Dagegen bleibt das Volumen der Schlüsselmasse, das auf die Landkreise entfällt, unverändert bei EUR 200,9 Mio.

Tabelle 4.11: Veränderung der Grundbeträge im Vergleich zum Status-Quo (in EUR)

Variable	<i>Status-Quo</i>		<i>Simulation 3 I</i>		<i>Simulation 3 II</i>	
	Beob.	GB Status-Quo	Beob.	Δ GB Sim 3 I	Beob.	Δ GB Sim 3 II
KaG	832 ^a	711,89	835 ^a	72,35	835 ^a	72,35
KfS	6	1.012,10	6	154,16	6	338,29
LK	12	432,55	12	0	12	99,10

^aNicht abundante kreisangehörige Gemeinden. Quelle: Eigene Berechnungen.

Im Status-Quo werden nur kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten Zuwei-

²²Die Gründe dafür, die §§ 10, 10d und 16 FAG MV in den Simulationen nicht zu berücksichtigen, wurden in Abschnitt 4.2 erläutert.

sungen für ihre zentralörtlichen Aufgaben gezahlt. Da Landkreise keine Finanzmittel nach § 10e FAG MV erhalten, verändern sich in der Simulation 3 I für die Landkreise weder der Grundbetrag noch die Pro-Kopf-Zuweisungen (vgl. Tabellen 4.11 und 4.12). Für die kreisangehörigen Gemeinden steigt der Grundbetrag wegen der höheren Schlüsselmasse um EUR 72,35 (vgl. Tabelle 4.11). Mit dem Anstieg des Grundbetrags sinkt zum einen die Anzahl der abundanten Gemeinden. In dieser Simulation sind 835 kreisangehörige Gemeinden nicht abundant, während nur in acht Gemeinden die Steuerkraft weiterhin den Finanzbedarf übersteigt. Zum anderen kommt es im Vergleich zum Status-Quo auch zu einer Erhöhung der Zuweisungen pro Einwohner. Durchschnittlich nehmen die Schlüsselzuweisungen für kreisangehörige Gemeinden um EUR 34,14 zu (vgl. Tabelle 4.12).

Tabelle 4.12: Vergleich der Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen und Zweckzuweisungen im Status Quo mit den Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen in Simulation 3 I (in EUR)

Variable	Beob.	Mittelw.	Stabw.	Min	Max
KaG	835 ^a	34,1381	32,6213	-222,8579	47,0286
KfS	6	-3,4366	29,9406	-39,3302	37,2297
LK	12	0	0	0	0

^aNicht abundante kreisangehörige Gemeinden. Quelle: Eigene Berechnungen.

Eine differenzierte Betrachtung der Pro-Kopf-Zuweisungen nach Gemeindegrößenklassen gibt Aufschluss darüber, welche Gemeinden im Vergleich zum bestehenden System von der Auflösung des Vorwegabzugs für zentrale Orte profitieren und welche verlieren. Den höchsten Zugewinn erfahren sehr kleine Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von unter 750; diese gewinnen durchschnittlich EUR 45,14 je Einwohner an Zuweisungen hinzu (vgl. Tabelle 4.13). Insgesamt steigen die Pro-Kopf-Zuweisungen für Gemeinden, deren Bevölkerung kleiner als 3.000 Einwohner ist. Dagegen schadet eine Überführung der Zweckzuweisung für übergemeindliche Aufgaben in die allgemeine Schlüsselmasse großen Gemeinden. Der Verlust an Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen ist für Kommunen mit einer Einwohnerzahl zwischen 10.000 und 30.000 am größten, da sie am meisten von § 10e FAG MV profitieren.

Tabelle 4.13: Vergleich der Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen und Zweckzuweisungen im Status Quo mit den Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen in Simulation 3 I für kreisangehörige Gemeinden nach Gemeindegrößenklasse (in EUR)

Einwohner	Beob.	Mittelw.	Stabw.	Min	Max
0 ≤ 750	480	45,1394	18,0005	-222,8578	47,0286
751 ≤ 1.500	206	37,8529	26,9658	-79,5120	47,0286
1.501 ≤ 3.000	72	13,4635	42,5410	-101,4758	47,0286
3.001 ≤ 5.000	39	-14,9746	35,5655	-66,3562	47,0286
5.001 ≤ 10.000	27	-12,5001	16,8112	-77,7654	1,07451
10.001 ≤ 30.000	18	-54,4134	33,5824	-96,8572	12,0105
30.001 ≤ 75.000	1	-27,6718	-	-27,6718	-27,6718

Quelle: Eigene Berechnungen.

Diese Umverteilungseffekte innerhalb der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden ist in den Aufteilungsregeln der finanziellen Mittel des Vorwegabzugs für zentrale Orte begründet. Kreisangehörige Gemeinden sind, sofern sie in der Landesraumplanung überhaupt als zentraler Ort eingestuft wurden, entweder Grund- oder Mittelzentrum. Dies bedeutet, dass sowohl die Höhe der pauschalen Zuweisungen als auch die variablen Zuweisungen für die Einwohner des Nah- und Mittelbereichs unterschiedlich sind. Wird der Vorwegabzug für zentrale Orte nun in die allgemeine Schlüsselmasse überführt, werden alle kreisangehörigen Gemeinden finanzkraftabhängig an dem Volumen von EUR 107,3 Mio. beteiligt. Es erhalten somit auch Orte Finanzmittel, die im derzeitigen System nicht als zentraler Ort eingestuft sind. Hierbei handelt es sich vorwiegend um sehr kleine Gemeinden.

Für kreisfreie Städte steigt der Grundbetrag durch die Streichung des Vorwegabzugs für zentrale Orte um EUR 154,16 an. Durchschnittlich sinken die Pro-Kopf-Zuweisungen für diese kommunale Gebietskörperschaftsgruppe, verglichen mit dem Status-Quo, um EUR -3,44. Allerdings kommt es innerhalb der Gruppe der kreisfreien Städte zu erheblichen Verteilungswirkungen (vgl. Tabelle 4.14). Während Neubrandenburg und Schwerin spürbar

an Zuweisungen pro Einwohner einbüßen (EUR -39,33 und EUR -32,08), gewinnen Wismar und Rostock hinzu (EUR 37,23 und EUR 23,29).

Tabelle 4.14: Vergleich der Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen und Zweckzuweisungen im Status Quo mit den Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen in Simulation 3 I für kreisfreie Städte (in EUR)

Kreisfreie Städte	Δ Zuweisungen
Neubrandenburg	-39,3302
Schwerin	-32,0841
Stralsund	-5,5780
Greifswald	-4,1472
Rostock	23,0841
Wismar	37,2297

Quelle: Eigene Berechnungen.

Der deutliche Zugewinn an Pro-Kopf-Zuweisungen für Wismar ist zum einen darauf zurückzuführen, dass die Hansestadt im bestehenden System als Mittelzentrum eingestuft wurde, während die übrigen kreisfreien Städte Oberzentren sind. Somit erhält Wismar derzeit zum einen einen geringeren Pauschalbetrag als die übrigen Städte und zum anderen keine Zuweisungen für die Einwohner des Fernbereichs. Werden nun aber die Finanzmittel des Vorwegabzugs für zentrale Orte als Schlüsselzuweisungen an die einzelnen Städte verteilt, so profitiert die Hansestadt Wismar gemäß ihrer Einwohnerzahl von dem durch diese Maßnahme erhöhten Grundbetrag. Durch die Überführung des Vorwegabzugs für zentrale Orte in die Schlüsselmasse wird Wismar also anteilig an den bisher vorwiegend an die anderen kreisfreien Städte fließenden Zuweisungen nach § 10e FAG MV beteiligt.

Rostock ist im Status-Quo als Oberzentrum eingestuft und erhält somit zum einen den höchsten Pauschalbetrag, der vorab an zentrale Orte gezahlt wird. Zum anderen erhält Rostock zusätzliche Finanzmittel für die Einwohner des Nah-, Mittel- und Fernbereichs. Dass in dieser Simulation die Pro-Kopf-Zuweisungen für Rostock trotzdem ansteigen, liegt

zum einen an der vergleichsweise geringen Finanzkraft. Zum anderen aber spiegelt dieses Ergebnis die Messung der Zentralität im Rahmen des Zentrale-Orte-Ansatzes wider (siehe hierzu Kapitel 5).

4.5.3 Simulation 3 II

In der Simulation 3 II wird nicht nur der Vorwegabzug für zentrale Orte sondern die Summe aller Vorwegabzüge (§§ 10 a-c, e-h FAG MV) in die Schlüsselmasse überführt und mittels eines modifizierten Verteilungsschlüssels auf die kommunalen Gebietskörperschaftsformen verteilt. Für die kreisangehörigen Gemeinden sinkt damit der Schlüssel auf 40,19%. Diese werden im Status-Quo nur durch den Vorwegabzug für zentrale Orte begünstigt. Deshalb ergeben sich für kreisangehörige Gemeinden im Vergleich zur Simulation 3 I keine weiteren Änderungen der Grundbeträge bzw. der Pro-Kopf-Zuweisungen. Für eine detaillierte Analyse der Verteilungseffekte innerhalb der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden wird deshalb auf die Ausführungen zu Simulation 3 I verwiesen.²³

Während der Anteil der kreisangehörigen Gemeinden an der Schlüsselmasse also sinkt, steigt dieser für kreisfreie Städte auf 31,29% und für Landkreise auf 28,52%. Insgesamt erhöht sich die Schlüsselmasse aber für alle kommunalen Gebietskörperschaftsformen. Auf die kreisangehörigen Gemeinden entfällt ein Betrag von EUR 390,6 Mio., die kreisfreien Städte erhalten EUR 304,1 Mio., und den Landkreisen fließen EUR 277,2 Mio zu.

Der Grundbetrag für kreisfreie Städte steigt in dieser Simulation um EUR 338,29 (vgl. Tabelle 4.11). Im Durchschnitt sinken die Zuweisungen pro Einwohner (EUR -3,02, vgl. Tabelle 4.15), wobei aber unter den kreisfreien Städten erhebliche Verteilungseffekte zu beobachten sind (vgl. Tabelle 4.16). Auch in dieser Simulation verlieren die Städte Neu-Brandenburg und Schwerin im Vergleich zum Status-Quo sehr deutlich an Zuweisungen je

²³Siehe Abschnitt 4.5.2.

Tabelle 4.15: Vergleich der Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen und Zweckzuweisungen im Status Quo mit den Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen in Simulation 3 II (in EUR)

Variable	Beob.	Mittelw.	Stabw.	Min	Max
KaG	835 ^a	34,1381	32,6213	-222,8578	47,0286
KfS	6	-3,0198	71,9169	-81,9571	102,5815
LK	12	0,0370	6,2970	-12,0104	6,5377

^aNicht abundante kreisangehörige Gemeinden. Quelle: Eigene Berechnungen.

Einwohner (EUR -81,96 bzw. -81,64). Wismar gewinnt dagegen mit EUR 102,58 sehr stark hinzu, gefolgt von Rostock mit EUR 44,74.

Tabelle 4.16: Vergleich der Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen und Zweckzuweisungen im Status Quo mit den Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen in Simulation 3 II für kreisfreie Städte (in EUR)

Kreisfreie Städte	Δ Zuweisungen
Neubrandenburg	-81,9571
Schwerin	-81,6383
Greifswald	-2,7377
Stralsund	0,8902
Rostock	44,7425
Wismar	102,5815

^aNicht abundante kreisangehörige Gemeinden. Quelle: Eigene Berechnungen.

Wie schon in Abschnitt 4.3 gezeigt, steigen die Pro-Kopf-Zuweisungen der Stadt Wismar an, wenn die Vorwegabzüge abgeschafft und über die allgemeine Schlüsselmasse auf die Kommunen verteilt werden. Der größte Teil des Zuflusses entsteht dabei durch den Wegfall des Vorwegabzugs für die Träger von Theatern und Orchestern (§ 10c FAG MV). Wismar erhält im bestehenden System nur einen sehr kleinen Anteil an diesem Vorwegabzug. Darüber hinaus gewinnt Wismar durch die Überführung des Vorwegabzugs für zentrale Orte

in die allgemeine Schlüsselmasse deutlich an Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen hinzu, sodass durch die Kumulation beider Änderungen ein besonders hoher Gewinn zustande kommt.

Im Gegensatz zu Simulation 3 I ergeben sich unter Berücksichtigung aller Vorwegabzüge auch Differenzen bei den Landkreisen. Da die Landkreise aber nicht durch die zusätzlich betrachtete Zweckzuweisung für zentrale Orte begünstigt werden, und die Auswirkungen der Vorwegabzüge nach §§ 10 a-c, f-h FAG MV bereits in den Abschnitten 4.3 und 4.4 analysiert wurden, wird an dieser Stelle auf die Ergebnisse dieser Abschnitte verwiesen (vgl. Tabellen 4.7 und 4.10).

4.6 Schlüsselzuweisungen oder Vorwegabzüge?

Die in den Abschnitten 4.2 bis 4.5 analysierte Überführung der Vorwegabzüge in die Schlüsselmasse trägt dazu bei, dass die Schlüsselzuweisungen ihre im Abschnitt 4.1 erörterten Funktionen besser erfüllen können. So steigt durch eine solche Reform konstruktionsgemäß der Grundbetrag an. Damit steht allen kommunalen Körperschaften, und nicht nur den Empfängern von Vorwegabzügen, eine höhere Finanzmasse zur Verfügung, sodass die Finanzierungsfunktion des Zuweisungssystems gestärkt wird. Da die Schlüsselzuweisungen nicht zweckgebunden sind, wird zudem die kommunale Autonomie bezüglich der Aufgabenerfüllung erhöht.

Durch die höhere Dotierung der allgemeinen Schlüsselmasse können zudem veränderte Bedingungen sowohl beim Finanzbedarf einer Gemeinde oder eines Kreises (bspw. durch die demografische Entwicklung) als auch bei der Steuerkraft einer Kommune (bspw. durch einen Rückgang des Gewerbesteueraufkommens) besser ausgeglichen werden. Dies stärkt die Versicherungsfunktion des Finanzausgleichs.

Besonders steuerschwache Kommunen profitieren von einer Stärkung der Schlüsselzuwei-

sungen. Gemeinden hingegen, die im Verhältnis zu ihrer Einwohnerzahl relativ hohe Steuereinnahmen verzeichnen können, verlieren tendenziell durch die Abschaffung der Vorwegabzüge, deren Vergabe sich im Status-Quo nicht an der Steuerstärke bemisst. Besonders deutlich wird dies im Falle der Hansestadt Rostock. So gewinnt Rostock in allen Simulationen hinzu, während Neubrandenburg, als Beispiel für eine Stadt mit einer hohen Steuerkraftmesszahl, an Zuweisungen verliert. Durch das höhere Volumen an Schlüsselzuweisungen ist somit in einem höheren Maße gewährleistet, dass finanzschwache Gemeinden öffentliche Leistungen bereitstellen und darüber hinaus ein Mindestmaß an freiwilligen Aufgaben anbieten können. Damit wird die Verteilungsfunktion der Schlüsselzuweisungen gestärkt.

Die Lenkungsfunktion des Zuweisungssystems wird dagegen durch die Überführung der Vorwegabzüge in die Schlüsselzuweisungen nicht unterstützt. Dies liegt zunächst daran, dass die zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen herangezogenen Bedarfsindikatoren - die Einwohnerzahl und, im Falle der Kreise, die Fläche - nicht geändert wurden. Auch die Anreize, die eigene Finanzkraft zu stärken, werden nicht beeinflusst, da die höhere Schlüsselmasse nur auf den Bedarf wirkt, ohne dass die Abschöpfungsquoten²⁴ sich ändern. Gleichzeitig fallen mit den Vorwegabzügen Zuweisungen weg, die an bestimmte Zwecke gebunden sind, sodass tendenziell die Anreize zurückgehen, gerade diese Aufgaben durchzuführen. Die Diskussion in Abschnitt 3.2 kam jedoch für die Mehrzahl der Vorwegabzüge hinsichtlich ihrer Lenkungswirkung zu einem kritischen Ergebnis. Die meisten Vorwegabzüge beeinträchtigen die kommunale Autonomie, ohne dass dies durch bedeutende interkommunale Spillovers gerechtfertigt wäre. Deshalb ist der Verlust an Lenkungswirkung in den meisten Fällen eher als Vorteil zu sehen.²⁵ Von daher ist eine Abschaffung der Vorwegabzüge nach §§ 10a, 10b, 10f, 10g, 10h FAG MV zugunsten der Schlüsselzuweisungen zu begrüßen.

²⁴Siehe Tabelle 4.1.

²⁵Siehe Abschnitte 3.3 und 3.4 und dort insbesondere Tabellen 3.1 und 3.2.

Hinsichtlich des Vorwegabzugs für die Träger von Theatern und Orchestern nach § 10c FAG MV ergibt sich ein differenzierteres Bild. Bei dieser Aufgabe sind regionale Spillovers von den Zentren ins Umland nicht zu bestreiten, und auch das Land als Ganzes profitiert möglicherweise von einem hohen kulturellen Standard. Gleichzeitig haben die Simulationen gezeigt, dass gerade der Wegfall dieses Vorwegabzugs den größten Teil der Umverteilungswirkungen verursacht; für einzelne kreisfreie Städte würde diese Reform beachtliche Einbußen bedeuten. Von daher erscheint eine Förderung von Theatern und Orchestern sowohl ökonomisch vertretbar als auch im Hinblick auf die Vermeidung kurzfristiger Härten hilfreich. Auf der anderen Seite hat die Diskussion in Abschnitt 3.3 gezeigt, dass die mit diesem Vorwegabzug angestrebte Lenkung kommunaler Mittel durch andere Instrumente, wie etwa zentrale Förderung außerhalb des Finanzausgleichs oder Kooperationen zwischen Kommunen, möglicherweise ebenso gut oder besser erreicht werden können. Solche Instrumente könnten an die Stelle des Vorwegabzuges für die Träger von Theatern und Orchestern treten, der dann in einem einheitlichen, im folgenden Kapitel 5 zu entwickelnden Gesamtkonzept der Schlüsselzuweisungen aufgehen könnte.

Die finanzwissenschaftliche Diskussion des Kapitels 3 beschränkte sich auf die Vorwegabzüge, die einzelne Aufgaben fördern. Der Vorwegabzug für zentrale Orte (§ 10e FAG MV), knüpft dagegen nicht an eine spezifische Aufgabe an, sondern an die Funktion einer Stadt oder Gemeinde im raumwirtschaftlichen Kontext des Landes. Deshalb kann hier trotz der in der Simulation 3 aufgezeigten Wirkungen noch keine Bewertung dieses Vorwegabzugs erfolgen. Die Ergebnisse der Simulation 3 sind als rein rechnerische Illustration zu verstehen, die nicht normativ als Plädoyer für eine Abschaffung des Vorwegabzugs nach § 10e FAG MV zu interpretieren ist. Für eine vollständige Bewertung des § 10e FAG MV ist eine Analyse der finanzwissenschaftlichen und raumwirtschaftlichen Bedeutung einer Förderung zentraler Orte notwendig. Diese wird im folgenden Kapitel geleistet.

Kapitel 5

Raumwirtschaftliche Analyse des kommunalen Finanzausgleichs

Eine grundsätzliche Problematik des Finanzausgleichs besteht darin, dass die eingebundenen Gebietskörperschaften eine erhebliche Heterogenität in der Größe aufweisen. Dies gilt vor allem für die Gemeinden. Tabelle 5.1 zeigt entsprechende Statistiken für die Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern. Nur zwei Gemeinden, beide sind kreisfreie Städte, weisen eine Größe oberhalb von 75.000 Einwohnern auf, die Mehrzahl liegt deutlich darunter. Mehr als die Hälfte aller kreisangehörigen Gemeinden hat weniger als 750 Einwohner.

Die ausgeprägt asymmetrische Verteilung der Einwohnerzahl¹ ist nun nicht das Ergebnis einer willkürlichen administrativen Struktur. Vielmehr reflektiert die Größenverteilung Unterschiede in der raumwirtschaftlichen Funktion der Gemeinden. Dies zeigt sich beispielsweise an der mit der Einwohnerzahl deutlich wachsenden Verdichtung (vgl. Tabelle 5.1).

Für den Finanzausgleich ergibt sich die Frage, ob und wie diese raumstrukturellen Aspek-

¹Statistisch gesprochen handelt es sich um eine “rechts-schiefe” Verteilung.

Tabelle 5.1: Gemeinden nach Größenklassen

Nr.	Einwohnerzahl		Häufigkeit		Dichte		Siedlungsdichte	
	von	bis	kreisang.	kreisfrei	kreisang.	kreisfrei	kreisang.	kreisfrei
1	0	750	480	0	27,4	.	493	.
2	751	1.500	206	0	52,0	.	643	.
3	1.501	3.000	72	0	91,5	.	898	.
4	3.001	5.000	39	0	130	.	1.081	.
5	5.001	10.000	27	0	135	.	1.177	.
6	10.001	30.000	18	0	237	.	1.585	.
7	30.001	75.000	1	4	439	1.112	2.215	2.626
8	75.001	150.000	0	1	0	741	0	2.485
9	150.001		0	1	0	1.099	0	2.816

Dichte und Siedlungsdichte in Einwohnern pro Quadratkilometern. Quelle: Eigene Berechnung auf der Basis der amtlichen Statistik für 2005.

te Berücksichtigung finden sollen. Mit anderen Worten, es stellt sich die Frage, ob und ggf. wie die drastischen Unterschiede, beispielsweise in der Größe, im Ausgleich zwischen den Gemeinden berücksichtigt werden sollen.

Zur Untersuchung dieser Frage wird zunächst in Abschnitt 5.1 der Zusammenhang zwischen unterschiedlichen Gemeindegrößen und dem öffentlichen Leistungsangebot dargestellt. In Abschnitt 5.2 werden mögliche Ansätze zur Berücksichtigung von Unterschieden in der Gemeindegröße im Finanzausgleich erläutert und mit der in Mecklenburg-Vorpommern gewählten Ausgestaltung verglichen. In den Abschnitten 5.3 und 5.4 wird das Ausmaß der Förderung einwohnerstarker Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern so quantifiziert, dass in Abschnitt 5.5 ein Vergleich mit anderen Bundesländern möglich wird. Basierend auf diesen Ergebnissen wird in Abschnitt 5.6 der Reformbedarf diskutiert und ein möglicher Reformvorschlag präsentiert.

5.1 Gemeindegröße und öffentliches Leistungsangebot

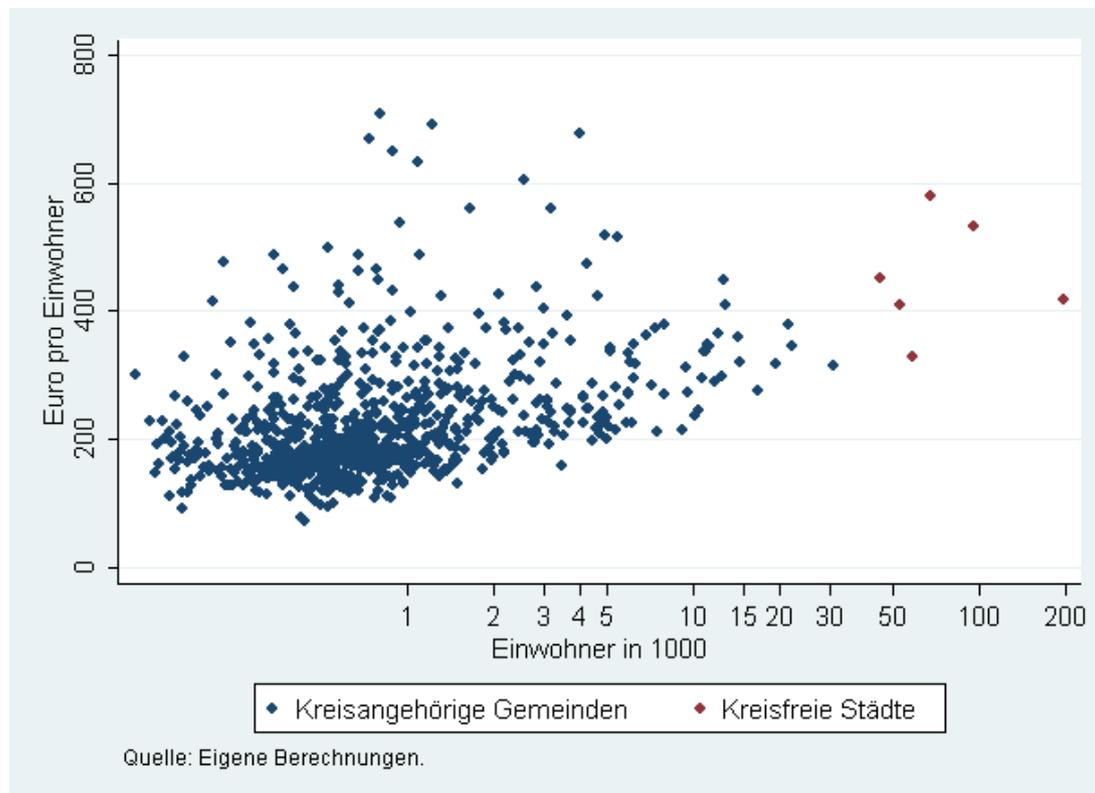
Die mit der Gemeindegröße verbundenen Unterschiede in der raumwirtschaftlichen Funktion der Gemeinden berühren sowohl die Entstehung der Einkommen als auch deren Verwendung im Rahmen des Konsums. Dies gilt zunächst für den privaten Bereich. So sind die Einkommen der privaten Haushalte in einwohnerstarken Gemeinden in der Regel deutlich höher als in kleineren Gemeinden. Dies reflektiert die für Ballungsräume charakteristische höhere Produktivität. Die einwohnerstarken Gemeinden sind demnach in der Regel Ballungsgebiete mit im allgemeinen höherer Wertschöpfung. So findet sich entsprechend auch eine deutlich mit der Einwohnerzahl wachsende Steuerkraft pro Einwohner.

Dies wird durch Abbildung 5.1 auch für Mecklenburg-Vorpommern bestätigt. Auf der vertikalen Achse ist hier die Steuerkraft pro Einwohner abgetragen. Die horizontale Achse gibt die Einwohnerzahl anhand einer logarithmischen Skala an. Zwar zeigt sich eine große Streuung, es wird aber auch deutlich, dass die Steuerkraft in den größeren Gemeinden über 10.000 Einwohnern generell über EUR 200 je Einwohner liegt, während die kleineren Gemeinden mehrheitlich unterhalb dieses Wertes liegen.

Das Phänomen der höheren Wertschöpfung in Ballungsgebieten ist als Agglomerations-effekt in der Regionalwissenschaft bekannt.² Zur Erklärung werden Standortvorteile aus der räumlichen Konzentration wirtschaftlicher Aktivitäten angeführt. Kehrseite dieser Ballungsvorteile ist die Verknappung begrenzt verfügbarer Faktoren, vor allem der Flächen und damit verbunden ein Anstieg der Immobilienpreise. Dies trifft den gewerblichen Bereich in Form höherer Kosten durch höhere Mieten und Pachten oder Grundstückspreise. Für die privaten Haushalte ergeben sich hieraus, ebenfalls durch Grundstückspreise und Mietkosten bedingt, höhere Lebenshaltungskosten und ein reduzierter Flächenverbrauch.

²Vgl. Rosenthal und Strange (2004, S. 2119 ff.).

Abbildung 5.1: Steuerkraft pro Einwohner und Gemeindegröße



Die gleichgewichtige Gemeindegröße ist vor diesem Hintergrund durch das Zusammenspiel agglomerationsfördernder Effekte und Knappheitserscheinungen vor allem bei der Fläche, aber auch bei anderen limitierenden Faktoren gekennzeichnet. Allerdings spielt der öffentliche Sektor eine wichtige Rolle für die Wirtschaft des Ballungsraumes. So können durch die Bereitstellung einer leistungsfähigen Infrastruktur die Knappheitserscheinungen teilweise kompensiert werden. Dies ermöglicht die Entfaltung weiterer Agglomerationsvorteile, aufgrund derer die gleichgewichtige Gemeindegröße ansteigt.

Neben der größeren Bedeutung der Infrastruktur ergeben sich aus der höheren Einwohnerzahl Vorteile im Verbrauch öffentlicher Leistungen. Dies folgt aus einer grundlegenden Eigenschaft öffentlicher Leistungen, die darin besteht, dass der Konsum öffentlicher Leistungen in der Regel eine begrenzte Rivalität aufweist. Hiermit ist gemeint, dass die In-

anspruchnahme öffentlicher Leistungen durch einen Bürger die Inanspruchnahme durch andere Bürger nicht oder nur teilweise beeinträchtigt. Dies führt dazu, dass öffentliche Leistungen in größeren Gemeinden zu geringeren Pro-Kopf-Kosten angeboten werden können. Dies gilt nicht nur für einzelne, genau zu bezeichnende zentralörtliche Aufgaben, sondern stellt eine grundlegende Eigenschaft öffentlicher Güter dar. Deshalb werden verschiedene Kommunen gleicher Größe je nach den Präferenzen ihrer Einwohner möglicherweise unterschiedliche Ausgabenstrukturen aufweisen. Sie werden aber das jeweils gewählte Bündel öffentlicher Leistungen günstiger anbieten können als kleinere Kommunen. Aufgrund dieses Umstandes können einwohnerstarke Gemeinden höhere Lebenshaltungskosten durch eine umfangreichere Bereitstellung öffentlicher Leistungen kompensieren. In der Konsequenz kommt es in den einwohnerstarken Gemeinden zu einer Strukturverschiebung weg vom privaten und hin zum öffentlichen Konsum.³ Auch dies wirkt sich positiv auf das Potential eines Ballungsgebietes aus, die Agglomerationsvorteile zu nutzen. Die Spezialisierung auf öffentliche Leistungen ist ein stilisiertes Faktum städtischer Gemeinden auch außerhalb von Deutschland.⁴

Die in der Gemeindegröße zum Ausdruck kommenden systematischen Unterschiede in der raumwirtschaftlichen Stellung der Gemeinden führen aus finanzwissenschaftlicher Perspektive zu der Anforderung, die höhere Steuerkraft im Rahmen des Finanzausgleichs zwar anzurechnen aber symmetrisch dazu auch die in Ballungsgebieten höhere Nachfrage nach öffentlichen Gütern zu berücksichtigen, indem ein höherer Finanzbedarf anerkannt wird. In der Mehrzahl der Bundesländer wird diesem Postulat im Rahmen der Hauptansatzstaffel Rechnung getragen, verschiedentlich kommen ersetzend oder ergänzend andere Instrumente zum Einsatz (siehe Abschnitt 5.2.1). Indem die höhere Steuerkraft zwar berücksichtigt wird, zugleich aber auch ein höherer Finanzbedarf angesetzt wird, fällt die Umverteilung zwischen Gemeinden mit unterschiedlicher Größe tendenziell weniger stark aus als die Umverteilung zwischen Gemeinden mit ähnlicher Einwohnerzahl. Ein kommunaler Finanzaus-

³Vgl. Büttner und Holm-Hadulla (2008).

⁴Siehe z.B. Oates (1988a) und Schmandt und Stephens (1963).

gleich mit einer solchen Ausgestaltung ist geeignet, die raumstrukturellen Unterschiede zu wahren und vermeidet gravierende Verzerrungen der Raumstruktur.

Raumwirtschaftliche Unterschiede zwischen den Gemeinden beschränken sich indessen nicht allein auf Agglomerationseffekte und die damit verbundenen Anforderungen an den öffentlichen Sektor in Ballungsräumen. Vielmehr kann auch die Frage gestellt werden, ob die Situation von Gemeinden mit besonders kleiner Einwohnerzahl oder mit einer besonders geringen Verdichtung nicht ebenfalls im Finanzausgleich gesondert zu berücksichtigen ist. Bei näherer Betrachtung ist dies indessen nicht zwingend. Anders als bei den Ballungsgebieten sind hier nämlich nicht grundsätzlich Produktivitätsvorteile zu erkennen, die ein höheres Leistungsangebot nahe legen. Statt dessen wird eine Förderung kleiner Gemeinden oder dünn besiedelter Gebiete typischerweise mit *Nachteilen* in der Bereitstellung öffentlicher Leistungen begründet. Aus finanzwissenschaftlicher Perspektive ergibt sich bei entsprechender Förderung ein Zielkonflikt mit der Effizienz. Dies kann durch die Implikationen von Wanderungsbewegungen illustriert werden. So dürften schon aufgrund von Fixkosten die bei einem bestimmten Leistungsniveau entstehenden Ausgaben bei kleinen Gebietskörperschaften mit sinkender Einwohnerzahl zumindest vorübergehend steigen. Im Hinblick auf die effiziente Bereitstellung öffentlicher Leistungen lässt sich aber nicht ableiten, dass entsprechende Kostensteigerungen durch den Finanzausgleich aufgefangen werden sollten. Gerade angesichts der ungünstigen demografischen Entwicklung würde ein Finanzausgleich, der Kosten der Kleinheit bei der Bestimmung des Finanzbedarfs berücksichtigt, die knappen öffentlichen Ressourcen für eine Konservierung der bestehenden administrativen Strukturen aufwenden, ohne die Frage nach der Effizienz dieser Strukturen zu stellen.

Auch bezüglich der Nachteile aufgrund einer geringen Verdichtung sind Zweifel an einer vorbehaltlosen Berücksichtigung angebracht. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass der Effekt einer geringen Besiedlung auf die Ausgaben für öffentliche Leistungen nicht eindeutig ist. Ob beispielsweise die von den Bürgern zurückgelegten Distanzen in schwach besiedelten Gemeinden tatsächlich höher sind, ist nämlich nicht allein durch die Einwohnerdichte

als Quotient aus Einwohnerzahl und Gemeindefläche bestimmt, sondern Ausfluss der Siedlungsstruktur. Nur bei einer extensiven Raumnutzung steigen die Distanzen an, die bloße Existenz großer ungenutzter Flächen ist nicht zwangsläufig ausgabewirksam.

Bei aus der Siedlungsstruktur erwachsenden Kostenunterschieden entsteht indessen wiederum ein Zielkonflikt mit der Effizienz. Von einer vorbehaltlosen Berücksichtigung siedlungsstrukturbedingter Nachteile im Finanzausgleich ist von daher ganz ähnlich wie bei den Kosten der Kleinheit abzuraten.

Diese Überlegungen schließen aber eine Berücksichtigung siedlungsstruktureller Unterschiede im kommunalen Finanzausgleich nicht grundsätzlich aus. Insbesondere können Präferenzen des Landesgesetzgebers dafür bestehen, trotz weniger effizienter Strukturen auch in schwach besiedelten Regionen ein großzügiges Bündel an öffentlichen Leistungen vorzuhalten. Die Berücksichtigung von Mehrbedarfen in dünn besiedelten Regionen wäre dann als besondere Verteilungskomponente aufzufassen. Aus Sicht der Gutachter muss allerdings zunächst darauf hingewiesen werden, dass entsprechende Zielsetzungen im Konflikt mit der Effizienz stehen, was insbesondere aufgrund der Anforderungen des demografischen Wandels problematisch erscheint. Wenn dennoch eine entsprechende Verteilungspolitik betrieben werden soll, ist dem Gesetzgeber anzuraten, den Mehrbedarf an Indikatoren zu knüpfen, die nicht durch lokale Entscheidungen verändert werden können, um Fehlanreize zu vermeiden. Der in Mecklenburg-Vorpommern angesetzte Flächenfaktor (§ 8 Abs. 3 S. 2 FAG MV) bei der Berechnung des Finanzbedarfs der Landkreise erscheint diesbezüglich vergleichsweise unproblematisch.⁵

⁵Eine vergleichbare Regelung wird in Rheinland-Pfalz angewandt. Dort wird der Bedarfansatz im kommunalen Finanzausgleich für Gemeinden erhöht, wenn die Gebietsfläche im Verhältnis zur Einwohnerzahl den Landesdurchschnitt übersteigt. Entsprechende Ansätze finden sich auch in den skandinavischen Ländern.

5.2 Berücksichtigung der Gemeindegröße im Finanzausgleich

5.2.1 Mögliche Ansätze

Aufgrund der besonderen Bedeutung der Infrastruktur und aufgrund der Strukturverschiebung im Konsum hin zu öffentlichen Leistungen wird im kommunalen Finanzausgleich überwiegend, wenn auch nicht in Mecklenburg-Vorpommern, im Rahmen der sogenannten Hauptansatzstaffel davon ausgegangen, dass der Finanzbedarf pro Einwohner mit der Einwohnerzahl der Gemeinden steigt.

Dabei wird üblicherweise die Einwohnerzahl anhand einer Staffelung in eine fiktive Einwohnerzahl übersetzt, die bei der Bestimmung der Bedarfsmesszahl zugrunde gelegt wird. Hierzu wird der Einwohner, abhängig von der absoluten Einwohnerzahl in einer Gemeinde, unterschiedlich gewichtet. Der Hauptansatz jeder Gemeinde wird gemäß einem nach der Ortsgröße gestaffelten Prozentsatz ihrer Einwohnerzahl berechnet. Wurde bspw. beschlossen, dass für Gemeinden mit einer Einwohnerzahl unterhalb von 1.000 ein Gewichtungsfaktor von 100% angesetzt wird, für Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von 2.000 ein Gewichtungsfaktor von 103% usw., bedeutet dies, dass ein Einwohner einer Gemeinde mit exakt 2.000 Einwohnern mit einem 1,03mal höheren Gewicht in den Hauptansatz eingeht, als beispielsweise ein Einwohner einer Gemeinde mit exakt 1.000 Einwohnern. Innerhalb der Intervalle werden die für die einzelnen Gemeinden zutreffenden Prozentsätze durch Interpolation gefunden, indem die Differenz zwischen der maßgebenden Einwohnerzahl und der Untergrenze der jeweiligen Staffelklasse ins Verhältnis zu der Differenz zwischen Ober- und Untergrenze der Staffelklasse gebracht wird, und dieser Wert, multipliziert mit dem zusätzlichen prozentualen Ansatz (in diesem Beispiel 3%), der Untergrenze der relevanten Staffelklasse hinzugerechnet wird. Formal würde sich demnach bspw. für eine Gemeinde

mit 1.500 Einwohnern folgender Gewichtungsfaktor pro Einwohner (h_i) ergeben:

$$h_i = \left(100 + 3 \times \frac{1500 - 1000}{2000 - 1000} \right).$$

Zugleich werden allerdings auch Unterschiede auf der Einnahmenseite berücksichtigt, denn die Agglomerationsvorteile führen vor allem bei der im gemeindlichen Bereich bedeutsamen Quellenbesteuerung auch zu einem größeren Einnahmepotential, das im Rahmen des Finanzausgleichs durch die Steuerkraft gemessen wird. Insofern führt die Berücksichtigung der Steuerkraft gemeinsam mit einem höheren Finanzbedarf dazu, dass die Umverteilung zwischen verschiedenen Gemeinden mit ähnlicher Einwohnerzahl ein größeres Ausmaß erreicht, als die Umverteilung zwischen Gemeinden mit unterschiedlicher Größe. Von daher tendiert die Hauptansatzstaffel dazu, die Neutralität des kommunalen Finanzausgleichs bezüglich der Raumstruktur sicherzustellen.

Manche Ballungsvorteile beschränken sich jedoch nicht auf die einwohnerstarken Gemeinden sondern erreichen auch das Umland. So verbuchen die einwohnerstarken Gemeinden in der Regel hohe Zahlen von Einpendlern und nehmen zentralörtliche Funktionen wahr. Im Hinblick auf den öffentlichen Sektor ist dabei festzustellen, dass öffentliche Leistungen, die in den einwohnerstarken Gemeinden zur Verfügung gestellt werden, auch Einwohnern zugute kommen, die in Nachbargemeinden wohnen. Kennzeichnend ist dabei aus finanzwissenschaftlicher Sicht, dass Spillovers auftreten.⁶ Dies bedeutet, dass die Entscheidungen der Gemeinden auch die Bedingungen in den Nachbargemeinden beeinflussen. Hieraus entsteht eine Ineffizienz, da den Interessen der Nachbargemeinden typischerweise im Rahmen der bestehenden Institutionen der gemeindlichen Entscheidungsfindung nicht ausreichend Rechnung getragen wird. Dies führt unter Umständen zu einer Unterversorgung mit öffentlichen Leistungen. In solchen Fällen kann es sinnvoll sein, Anreize zur Stimulierung des Angebots öffentlicher Leistungen zu setzen. Dies kann beispielsweise durch gebundene

⁶Siehe hierzu ausführlich Kapitel 3.

Zuweisungen, aber auch durch Aufnahme bestimmter Indikatoren, sogenannter Nebenansätze, im Finanzausgleich erreicht werden.

Verschiedentlich erfolgen vor diesem Hintergrund Zuweisungen an sogenannte “zentrale Orte”. Diese Zahlungen werden damit begründet, dass ein zentraler Ort aufgrund der Konzentration von Verwaltungs-, Dienstleistungs- und Wirtschaftsfunktionen eine wichtige Stellung für die umliegenden Gemeinden einnimmt. Die Zentrale-Orte-Hierarchie ist ein in der Raumplanung gängiges Konzept, wobei die Gemeinden anhand von unterschiedlichen Kriterien ggf. als Ober-, Mittel- oder Grundzentren eingestuft werden. Dabei ist jedem Zentrum ein sogenannter Verflechtungsbereich zugeordnet, für den zentralörtliche Aufgaben angeboten werden sollen. Ziel der Zuweisungen ist es dabei, die Versorgung der Umlandbevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen sowie mit einer leistungsfähigen Infrastruktur sicherzustellen. Dabei übernehmen zentrale Orte Aufgaben, die sich je nach Klassifizierung in Art und Umfang unterscheiden.

Um ihre übergemeindlichen Aufgaben erfüllen zu können, erhalten zentrale Orte finanzielle Mittel in Form von Zuweisungen. Die Ausgestaltung des Ansatzes für zentrale Orte ist dabei in den einzelnen Ländern unterschiedlich geregelt: Zum einen erfolgen Finanzausweisungen, die unabhängig von der Steuerkraft gezahlt werden, und zum anderen werden zusätzliche Ansätze für zentrale Orte innerhalb des Systems der Schlüsselzuweisungen geregelt.

Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen⁷ und Schleswig-Holstein⁸ sind Bundesländer, in denen zentrale Orte außerhalb des Schlüsselzuweisungssystems berücksichtigt werden. Mecklenburg-Vorpommern gewährt in § 10e FAG MV zentralen Orten einen Vorwegabzug, der sich aus einem Pauschalbetrag je nach Klassifizierung des zentralen Ortes sowie einem Betrag zusammensetzt, der von der Einwohnerzahl des Verflechtungsbereichs abhängt (siehe Abschnitt 5.2.2). Thüringen gewährt kreisfreien Städten, großen kreisangehörigen Gemein-

⁷Thüringer Finanzausgleichsgesetz (ThürFAG) vom 20.12.2007.

⁸Gesetz über den Finanzausgleich in Schleswig-Holstein (Finanzausgleichsgesetz - FAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 04.02.1999, zuletzt geändert am 14.12.2006.

den und den übrigen Mittelzentren einen unterschiedlichen Pauschalbetrag pro Einwohner. Diese Zahlungen erfolgen unabhängig von den Schlüsselzuweisungen. Schleswig-Holstein dagegen bildet eine separate Teilschlüsselmasse um übergemeindliche Aufgaben abzugelten. Diese wird allerdings anhand von festen Anteilen auf die zentralen Orte aufgeteilt.

Auch einige Bundesländer, die eine einwohnerbezogene Finanzbedarfsermittlung mittels einer Hauptansatzstaffel vornehmen, haben zusätzliche Instrumente in ihre Gesetze zum kommunalen Finanzausgleich integriert, um die übergemeindlichen Funktionen einzelner Orte abzugelten. Hier erfolgt ein Ansatz für zentrale Orte innerhalb der Berechnungen zur Verteilung der Schlüsselmasse. Es werden also neben der Einwohnerzahl weitere Bedarfsindikatoren in die Bestimmung der Hauptansatzstaffel integriert. In Hessen⁹ wird beispielsweise der Hauptansatz für Mittel- und Oberzentren unabhängig von der Einwohnerzahl festgelegt. Im Saarland¹⁰ ist für die Bestimmung der Bedarfsmesszahl die Summe von Haupt- und Nebenansätzen relevant. Der Nebenansatz für zentrale Orte erhöht den Hauptansatz für Mittelzentren um 6 v.H. und den für Oberzentren um 2 v.H. der Einwohnerzahl ihres jeweiligen Verflechtungsbereichs ausschließlich der eigenen Einwohnerzahl. In Nordrhein-Westfalen wird ein Zentralitätsansatz praktiziert, der in Form eines Nebenansatzes einen mit der Zahl der Beschäftigten in der Gemeinde steigenden Finanzbedarf unterstellt.¹¹

Eine finanzwissenschaftliche Betrachtung der Mittel für zentrale Orte muss zunächst an der besonderen Konzeption ansetzen, dass nämlich auch Mittel zur Versorgung des Umlandes der zentralen Orte gewährt werden. Da die Mittel aber als allgemeine Deckungsmittel gewährt werden, ist zu konstatieren, dass neben einem einfachen Budgeteffekt keine spe-

⁹Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs (Finanzausgleichsgesetz - FAG) in der Fassung vom 29.05.2007.

¹⁰Kommunalfinanzausgleichsgesetz (KFAG) vom 12.07.1983, zuletzt geändert durch Gesetz vom 13.12.2006.

¹¹Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2007 (Gemeindefinanzierungsgesetz - GFG 2007).

zifische Anreizwirkung entfaltet wird.¹² Allenfalls ein genereller Zusammenhang zu den Einwohnerzahlen ist festzustellen. Wenn also die örtliche Politik dazu führt, dass die Einwohnerzahlen in den Verflechtungsbereichen ansteigen, ergibt sich ein Anstieg auch der Zuweisungen. Zuweisungen an zentrale Orte sind von daher, ähnlich wie pauschale Zweckzuweisungen, kaum als gezieltes Instrument zur Lösung von Spilloverproblemen aufzufassen. Da aber einwohnerstarke Gemeinden in der Regel auch zentralörtliche Funktionen wahrnehmen, sind entsprechende Zuweisungen eher ein indirekter Mechanismus für die Anerkennung eines höheren Finanzbedarfs der einwohnerstarken Gemeinden. Diese Interpretation deckt sich mit der Heraufsetzung der Einwohnerwertung zentraler Orte in verschiedenen Bundesländern.

Neben den expliziten Zuweisungen an einwohnerstarke Gemeinden oder Zentrale Orte gibt es zahlreiche weitere Komponenten des Finanzausgleichs, etwa die Vorwegabzüge nach §§ 10 a-c, f-h FAG MV, die einwohnerstarke oder einwohnerschwache Gemeinden begünstigen. Bei einer quantitativen Erfassung des Zusammenhangs zwischen Finanzausgleich und Gemeindegröße ist auch diesen Aspekten Rechnung zu tragen.

5.2.2 Institutionelle Details zu § 10e FAG MV

Anders als in vielen anderen Bundesländern trägt der kommunale Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern den Größenunterschieden und den damit verbundenen raumstrukturellen Funktionen nicht durch eine Hauptansatzstaffel Rechnung, die den fiktiven Bedarf der Ballungszentren durch eine Einwohnerwertung nach Größenklassen erhöht. Vielmehr erhalten "zentrale Orte" besondere Zuweisungen, die zum Teil pauschal und zum Teil in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl erfolgen.

Der Vorwegabzug für übergemeindliche Aufgaben ist in § 10e FAG MV geregelt. Gemein-

¹²Dies entspricht der in Abschnitt 3.3 konstatierten geringen Wirksamkeit pauschaler, nicht kofinanzierender Zweckzuweisungen in Bezug auf die Internalisierung von Spillovers.

den, die zentralörtliche Aufgaben für ihre Verflechtungsbereiche wahrnehmen, erhalten hier-nach Zuweisungen. Mit EUR 107,3 Mio. handelt es sich dabei nach dem Vorwegabzug nach § 10d FAG MV um den größten Betrag, der im Rahmen der Vorwegabzüge an die kommu-nale Ebene verteilt wird. Hiervon werden EUR 60 Mio. dem Vermögenshaushalt und EUR 47,3 Mio. dem Verwaltungshaushalt zugewiesen.

Die Kriterien, anhand derer Gemeinden als Zentralort eingestuft werden, sind in dem Lan-desraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern (LEP MV)¹³ sowie den regio-nalen Raumentwicklungsprogrammen¹⁴ aufgeführt. Hierzu zählen beispielsweise die Anzahl der Einwohner, Beschäftigten und Einpendler sowie weitere diskrete Merkmale der Gemein-den.

Zentrale Orte werden hierarchisch in Ober-, Mittel- und Grundzentren unterteilt. Je nach Einstufung unterscheiden sich damit auch Art und Umfang der wahrzunehmenden Funk-tionen eines zentralen Ortes. Ein Grundzentrum soll vorrangig die Bevölkerung des Nah-bereichs versorgen, während ein Mittelzentrum bereits als bedeutsamer Standort für Wirt-schaft, Handel und Dienstleistung charakterisiert wird. Ein Oberzentrum ist ein überregi-onaler Wirtschaftsstandort und versorgt die Bevölkerung im Oberbereich mit Gütern des höheren Bedarfs.

Mehrere Gemeinden können gemeinsam als ein zentraler Ort eingestuft werden. Darüber hinaus können Gemeinden miteinander kooperieren, wenn dies aus übergeordneten raum-strukturellen Gründen notwendig erscheint, um die jeweiligen Aufgaben eines zentralen Ortes zu erfüllen. Beispielsweise bilden die Städte Greifswald und Stralsund ein gemeinsa-mes Oberzentrum.

Von den EUR 107,3 Mio., die im kommunalen Finanzausgleich an zentrale Orte gezahlt

¹³Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern (2005).

¹⁴Vergleiche hier beispielsweise Regionaler Planungsverband Vorpommern (1998) oder Regionaler Pla-nungsverband Mittleres Mecklenburg/Rostock (1994).

werden, erhalten die Gemeinden einen Pauschalbetrag sowie eine zusätzliche Zuweisung, die in der Höhe von der Einwohnerzahl des Verflechtungsbereichs abhängt. Die Höhe des Pauschalbetrags orientiert sich an der Klassifizierung als Ober-, Mittel- und Grundzentrum: Gemeinden, die als Oberzentrum eingestuft wurden, erhalten vorab EUR 1 Mio. Mittelzentren werden mit EUR 470.000 und Grundzentren mit EUR 170.000 gefördert.¹⁵

Die verbleibenden Finanzmittel des § 10e FAG MV werden auf die Verflechtungsbereiche der zentralen Orte verteilt. Dabei erhalten die zentralen Orte 40 v.H. für ihre Nahbereiche und jeweils 30 v.H. für ihre Mittel- und Oberbereiche. Diese Transferzahlungen werden entsprechend den Einwohnerzahlen des Nah-, Mittel- und Oberbereichs auf die jeweiligen zentralen Orte verteilt. Dabei erhält ein Oberzentrum zusätzliche Mittel für die Einwohner des Nah-, Mittel- und Oberbereichs, ein Mittelzentrum für die Einwohner des Nah- und Mittelbereichs und ein Grundzentrum nur für die Einwohner des Nahbereichs.

5.3 Äquivalente Einwohnerwertung

Da es sich bei den zentralen Orten in aller Regel um einwohnerstärkere Gebietskörperschaften handelt, gibt es Parallelen zur Hauptansatzstaffel. Das Anknüpfen an der Einwohnerzahl im jeweiligen Verflechtungsbereich erschwert aber den Vergleich mit den Regelungen in anderen Bundesländern. Aus diesem Grund wird in diesem Abschnitt gezeigt, wie die Zuweisungen an zentrale Orte in eine gemeindespezifische Einwohnerwertung übersetzt werden können. Anhand dieser Größe lassen sich dann länderübergreifende Vergleiche anstellen.

¹⁵Eine Sonderregelung besteht für die ehemaligen ländlichen Zentralorte. Gemeinden, die vormalig als ländliche Zentralorte eingestuft wurden und nun im Landesraumentwicklungsprogramm bzw. in den regionalen Raumordnungsprogrammen nicht als Grundzentrum klassifiziert sind, erhalten im Jahr 2007 eine Übergangszahlung von EUR 95.000. Eine weitere Sonderregelung bestand in den Jahren 2006 und 2007 für die Stadt Malchin: Obwohl sie als Grundzentrum benannt wurde, erhielt sie eine pauschale Zuweisung in Höhe von EUR 470.000, da sie vor der Neuordnung der Landesraumordnung als Mittelzentrum eingestuft wurde.

Allerdings führen nicht nur die Zuweisungen für zentrale Orte zu einem Einfluss der Einwohnerzahl auf das Zuweisungsvolumen. Je nach Ausgestaltung steigen oder fallen auch die anderen Vorwegabzüge im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs mit der Einwohnerzahl. Wir werden deswegen im Anschluss an den Vergleich des § 10e FAG MV mit einer Hauptansatzstaffel auch die raumwirtschaftlichen Implikationen anderer Vorwegabzüge diskutieren.

5.3.1 Formale Bestimmung einer zu § 10e FAG MV äquivalenten Einwohnerwertung

Betrachtet wird zunächst das Schlüsselzuweisungssystem. Bezeichnet man eine einzelne Gemeinde¹⁶ mit i , so kann mit den folgenden Variablen das bestehende System formal beschrieben werden:

b : Grundbetrag pro Einwohner,

skm_i : Steuerkraftmesszahl der Gemeinde i ,

sz_i : Schlüsselzuweisungen an die Gemeinde i ,

ew_i : Einwohnerzahl der Gemeinde i .

Durch Multiplikation des Grundbetrags mit der Einwohnerzahl erhält man die Ausgangsmesszahl $ew_i b$ der Gemeinde i , die deren Finanzbedarf ausdrückt. Falls die Ausgangsmesszahl kleiner ist als die Steuerkraftmesszahl skm_i , falls es sich also nicht um eine abundante Gemeinde handelt, erhält die Gemeinde i Schlüsselzuweisungen. Diese entsprechen dem von der Ausgleichsquote α bestimmten Anteil an der Differenz zwischen Finanzbedarf und

¹⁶Hierbei kann es sich um eine kreisangehörige Gemeinde oder eine kreisfreie Stadt handeln.

Finanzkraft:

$$sz_i = \alpha [ew_i b - skm_i] \quad \text{wenn} \quad ew_i b > skm_i.$$

In dieser Darstellung ist der Finanzbedarf einfach proportional zur Einwohnerzahl. Für einwohnerstarke Gebietskörperschaften gibt es aber zusätzlich Zuweisungen an zentrale Orte, die mit $z10e_i$ bezeichnet werden. Abstrahiert man von Sonderregelungen, so werden drei Typen von zentralen Orten unterschieden:

oz_i : Oberzentren,

mz_i : Mittelzentren,

uz_i : Grundzentren.

In der formalen Darstellung wird die Eigenschaft einer Gemeinde als Oberzentrum (bzw. Mittelzentrum, Grundzentrum) dadurch dargestellt, dass die entsprechende Indikatorvariable oz_i (bzw. mz_i , uz_i) den Wert 1 annimmt. Einer Gemeinde, die kein Oberzentrum (bzw. Mittelzentrum, Grundzentrum) ist, wird der Indikatorwert $oz_i = 0$ (bzw. $mz_i = 0$, $uz_i = 0$) zugeordnet.

Der im Rahmen des Vorwegabzugs für übergemeindliche Aufgaben gewährte, von der Einwohnerzahl abhängige Zahlungsbetrag wird mit b^ℓ , für $\ell = nah, mit, fern$ spezifiziert, also dem Betrag pro Einwohner für den Nah-, Mittel- oder Oberbereich. Diese Beträge werden mit den zugehörigen Einwohnerzahlen ew_i^ℓ , für $\ell = nah, mit, fern$, der Verflechtungsbereiche multipliziert. Pauschale Zahlungen werden mit p^k bezeichnet, wobei $k = oz, mz, uz$ für ein Ober-, Mittel- oder Grundzentrum steht. Damit ergeben sich für Gemeinde i Zuweisungen für übergemeindliche Aufgaben in Höhe von

$$\begin{aligned} z10e_i &= oz_i \left[b^{nah} ew_i^{nah} + b^{mit} ew_i^{mit} + b^{fern} ew_i^{fern} + p^{oz} \right] \\ &+ mz_i \left[b^{nah} ew_i^{nah} + b^{mit} ew_i^{mit} + p^{mz} \right] \end{aligned}$$

$$+ uz_i [b^{nah} ew_i^{nah} + p^{uz}].$$

Um den Vergleich mit einer Einwohnerwertung vorzubereiten, werden Einwohnerverhältnisse eingeführt:

$$f_i^\ell = \frac{ew_i^\ell}{ew_i}, \quad \ell = nah, mit, fern.$$

Damit können die Zuweisungen nach § 10e FAG MV wie folgt formuliert werden:

$$\begin{aligned} z_{10e_i} &= oz_i ew_i \left[b^{nah} f_i^{nah} + b^{mit} f_i^{mit} + b^{fern} f_i^{fern} + \frac{p^{oz}}{ew_i} \right] \\ &+ mz_i ew_i \left[b^{nah} f_i^{nah} + b^{mit} f_i^{mit} + \frac{p^{mz}}{ew_i} \right] \\ &+ uz_i ew_i \left[b^{nah} f_i^{nah} + \frac{p^{uz}}{ew_i} \right]. \end{aligned}$$

Für die Zuweisungen insgesamt ergibt sich bei $ew_i b > skm_i$, wenn also keine Abundanz vorliegt:

$$\begin{aligned} sz_i + z_{10e_i} &= \alpha [ew_i b - skm_i] \\ &+ oz_i ew_i \left[b^{nah} f_i^{nah} + b^{mit} f_i^{mit} + b^{fern} f_i^{fern} + \frac{p^{oz}}{ew_i} \right] \\ &+ mz_i ew_i \left[b^{nah} f_i^{nah} + b^{mit} f_i^{mit} + \frac{p^{mz}}{ew_i} \right] \\ &+ uz_i ew_i \left[b^{nah} f_i^{nah} + \frac{p^{uz}}{ew_i} \right]. \end{aligned}$$

Die äquivalente Einwohnerwertung $h_i \geq 1$ wird nun für jede Gemeinde i so bestimmt, dass diese Gemeinde in einem fiktiven Schlüsselzuweisungssystem mit Hauptansatzstaffel dieselbe Zuweisung erhält wie im Status Quo. Um diese Einwohnerwertung zu berechnen, wird die Summe aus derzeitigen Schlüsselzuweisungen und Zuweisungen nach § 10e FAG MV mit der Zuweisung im fiktiven System gleichgesetzt, und man erhält

$$sz_i + z_{10e_i} = \alpha [ew_i b h_i - skm_i].$$

Die Einwohnerwertung $h_i \geq 1$ ergibt sich durch Auflösung dieser Gleichung:

$$\begin{aligned}
 h_i &= 1 \\
 &+ oz_i \left(\frac{b^{nah}}{\alpha b} f_i^{nah} + \frac{b^{mit}}{\alpha b} f_i^{mit} + \frac{b^{fern}}{\alpha b} f_i^{fern} + \frac{p^{oz}}{\alpha b ew_i} \right) \\
 &+ mz_i \left(\frac{b^{nah}}{\alpha b} f_i^{nah} + \frac{b^{mit}}{\alpha b} f_i^{mit} + \frac{p^{mz}}{\alpha b ew_i} \right) \\
 &+ uz_i \left(\frac{b^{nah} f_i^{nah}}{\alpha b} + \frac{p^{uz}}{\alpha b ew_i} \right).
 \end{aligned}$$

Man erkennt, dass durch die errechnete Einwohnerwertung die Zuweisungen $z_{10}e_i$ in den Finanzbedarf des fiktiven Systems integriert werden.

Eine grundsätzliche Problematik ergibt sich daraus, dass im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern drei verschiedene Typen von Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden unterschieden werden: Kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte und Landkreise. Jeder dieser Typen unterliegt einem Teilausgleichssystem mit eigener Schlüsselmasse und eigenem Grundbetrag. In der Folge kann die äquivalente Einwohnerwertung nur separat für kreisangehörige Gemeinden $j = 1$ und kreisfreie Städte $j = 2$ bestimmt werden. Bezeichnet man mit b_j den Grundbetrag des Gebietskörperschaftstyps $j = 1, 2$, so erhält man die äquivalente Einwohnerwertung $h_{i,j}$ für Gemeinde i , wenn diese zum Gebietskörperschaftstyp j gehört:

$$\begin{aligned}
 h_{i,j} &= 1 \\
 &+ oz_i \left(\frac{b^{nah}}{\alpha b_j} f_i^{nah} + \frac{b^{mit}}{\alpha b_j} f_i^{mit} + \frac{b^{fern}}{\alpha b_j} f_i^{fern} + \frac{p^{oz}}{\alpha b_j ew_i} \right) \\
 &+ mz_i \left(\frac{b^{nah}}{\alpha b_j} f_i^{nah} + \frac{b^{mit}}{\alpha b_j} f_i^{mit} + \frac{p^{mz}}{\alpha b_j ew_i} \right) \\
 &+ uz_i \left(\frac{b^{nah} f_i^{nah}}{\alpha b_j} + \frac{p^{uz}}{\alpha b_j ew_i} \right), \quad j = 1, 2.
 \end{aligned}$$

Die Vergleichbarkeit zwischen den kreisangehörigen Gemeinden und den kreisfreien Städten ist dadurch erschwert, dass sich die Grundbeträge unterscheiden. Um dennoch einen solchen

Vergleich anzustellen, könnte von daher eine Bereinigung für Unterschiede in den Grundbeträgen erfolgen. Als Formalisierung käme in Betracht, den Ansatz für kreisfreie Städte $h_{i,2}$ mit dem Faktor $\frac{b_2}{b_1}$ zu skalieren, wobei b_2 , der Grundbetrag für kreisfreie Städte, in Beziehung gesetzt wird zum Grundbetrag für kreisangehörige Gemeinden (b_1). Dabei wird allerdings nicht berücksichtigt, dass die erhöhten Grundbeträge bei den kreisfreien Städten auch den Umstand reflektieren, dass sie Aufgaben erfüllen, die bei den kreisangehörigen Gemeinden dem Landkreis übertragen sind. Insofern wären bei den kreisangehörigen Gemeinden anteilmäßig auch Schlüsselzuweisungen zu berücksichtigen, die an den zugehörigen Landkreis fließen. Ein praktikabler Ansatz zum Vergleich der aufkommensäquivalenten Einwohnerwertung zwischen kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten basiert deswegen auf den beiden folgenden Größen

$$\begin{aligned}\tilde{h}_{i,1} &= h_{i,1} + h_{i,3} \quad \text{wobei} \quad h_{i,3} = \frac{sz_i^{lk}}{\alpha b_1 ew_i} \\ \tilde{h}_{i,2} &= h_{i,2} \frac{b_2}{b_1}.\end{aligned}$$

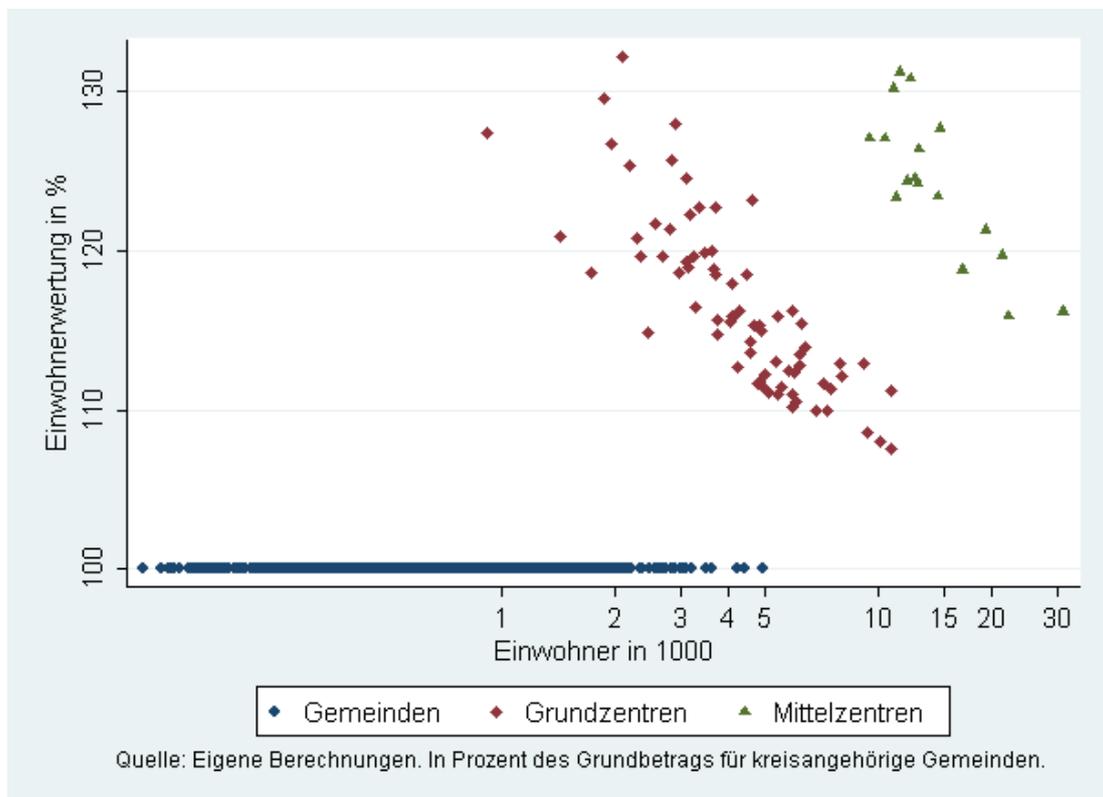
Die Variable sz_i^{lk} bezeichnet hierbei die Schlüsselzuweisungen pro Einwohner, die der jeweilige Landkreis der Gemeinde i erhält. Der Gewichtungsfaktor $\tilde{h}_{i,1}$ gibt die äquivalente Einwohnerwertung einer kreisangehörigen Gemeinde unter anteiliger Einbeziehung der an den Kreis fließenden Schlüsselzuweisungen an. Der Faktor $\tilde{h}_{i,2}$ drückt die äquivalente Einwohnerwertung einer kreisfreien Stadt unter Berücksichtigung des Unterschiedes zwischen den für kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte vorgesehenen Grundbeträgen aus. Mit diesen Skalierungen ist es nun möglich, die kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte direkt miteinander zu vergleichen.

5.3.2 Ergebnisse

Aufgrund der im vorigen Abschnitt dargestellten Komplexität eines Vergleichs zwischen kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten werden zunächst beide Gebietskörper-

schaften separat betrachtet. Abbildung 5.2 zeigt die aufkommensäquivalente Einwohnerwertung, also die Werte h_i , für die kreisangehörigen Gemeinden Mecklenburg-Vorpommerns. Auf der horizontalen Achse ist die Einwohnerzahl in 1.000 auf einer logarithmischen Skala abgetragen. Auf der Vertikalen misst ein Wert über 100 den Prozentsatz, um den der Grundbetrag bei einer äquivalenten Einwohnerwertung erhöht werden müsste, um im fiktiven Schlüsselzuweisungssystem die gleiche Höhe der Zuweisungen wie im Status Quo sicherzustellen.

Abbildung 5.2: Aufkommensäquivalente Einwohnerwertung: kreisangehörige Gemeinden, § 10e FAG MV



In der Abbildung finden sich entsprechend alle Gemeinden, die nicht als zentraler Ort klassifiziert sind, bei einer Einwohnerwertung von 100%. Gemeinden aber, die als Grundzentrum oder Mittelzentrum klassifiziert sind, weisen höhere Werte auf. Bei den als Grundzentren eingestuften Gemeinden, mit Einwohnerzahlen zwischen 1.000 und 10.000 Einwohnern,

beträgt die äquivalente Einwohnerwertung zwischen rund 130 und etwas weniger als 110 Prozent. Auch wenn sich vielfältige Unterschiede zeigen, stehen die Unterschiede innerhalb der Gruppe der Grundzentren offensichtlich in einem Zusammenhang mit der Größe der Gemeinden. Es ist deutlich zu erkennen, dass die äquivalente Einwohnerwertung innerhalb dieser Gruppe bei steigender Einwohnerzahl abfällt. Dies könnte eine Folge der Pauschalierung sein. Da ein Teil der Zuweisungen pauschal allein aufgrund der Klassifikation als Grundzentrum erfolgt, sinken nämlich die Werte pro Einwohner mit zunehmender Gemeindegröße. Wie wir noch sehen werden,¹⁷ ist aber ein anderer Umstand bedeutsamer für diesen Effekt. So sinkt nämlich das Verhältnis der Einwohner im Nahbereich zur Einwohnerzahl im Grundzentrum systematisch mit der Einwohnerzahl. Dies führt zu dem aufgezeigten Abfall der Einwohnerwertung.

Eine weitere Gruppe von Gemeinden mit Einwohnerzahlen zwischen 10.000 und etwas mehr als 30.000 Einwohnern ist als Mittelzentrum eingestuft. Hier scheinen die Zuweisungen pro Einwohner im Mittel etwas höher zu sein. Auch hier findet sich aber der charakteristische negative Zusammenhang zwischen äquivalenter Einwohnerwertung und Einwohnerzahl. Tabelle 5.2 zeigt in der oberen Hälfte die Ergebnisse für die Grundzentren und die kreisangehörigen Mittelzentren.

Tabelle 5.2: Die zu § 10e FAG MV aufkommensäquivalente Einwohnerwertung

Gruppe	Beob.	Mittelw.	Stabw.	Min	Max
<i>Kreisangehörige Gemeinden</i>					
Grundzentren	74	116.5	5.47	107.6	132.2
Mittelzentren	17	124.3	4.70	115.9	131.2
<i>Kreisfreie Städte</i>					
Mittelzentren	1	109.6	.	109.6	109.6
Oberzentren	5	117.1	3.81	111.7	121.3

In Prozent des Grundbetrags für kreisangehörige Gemeinden bzw. kreisfreie Städte.

Quelle: Eigene Berechnungen.

¹⁷Siehe Abschnitt 5.6.1

Die Ergebnisse für die kreisfreien Städte sind in Abbildung 5.3 dargestellt. Da in dieser Gruppe alle Gemeinden als zentrale Orte klassifiziert sind, ist die Einwohnerwertung in allen Fällen größer als 100%. Bei der Interpretation ist darauf zu achten, dass eine der kreisfreien Städte (Wismar) als Mittelzentrum eingestuft ist, während alle anderen kreisfreien Städte Oberzentren sind. Dadurch steigt die Einwohnerwertung zunächst deutlich mit der Einwohnerzahl. Erneut zeigt sich dann aber innerhalb der Gruppe der Oberzentren ein Rückgang, sodass die Einwohnerwertung für Rostock deutlich niedriger liegt als für die anderen Oberzentren. Die im Vergleich zu Neubrandenburg und Schwerin niedrigeren Werte für Stralsund und Greifswald reflektieren deren gemeinsame Zuordnung zu demselben Oberzentrum.

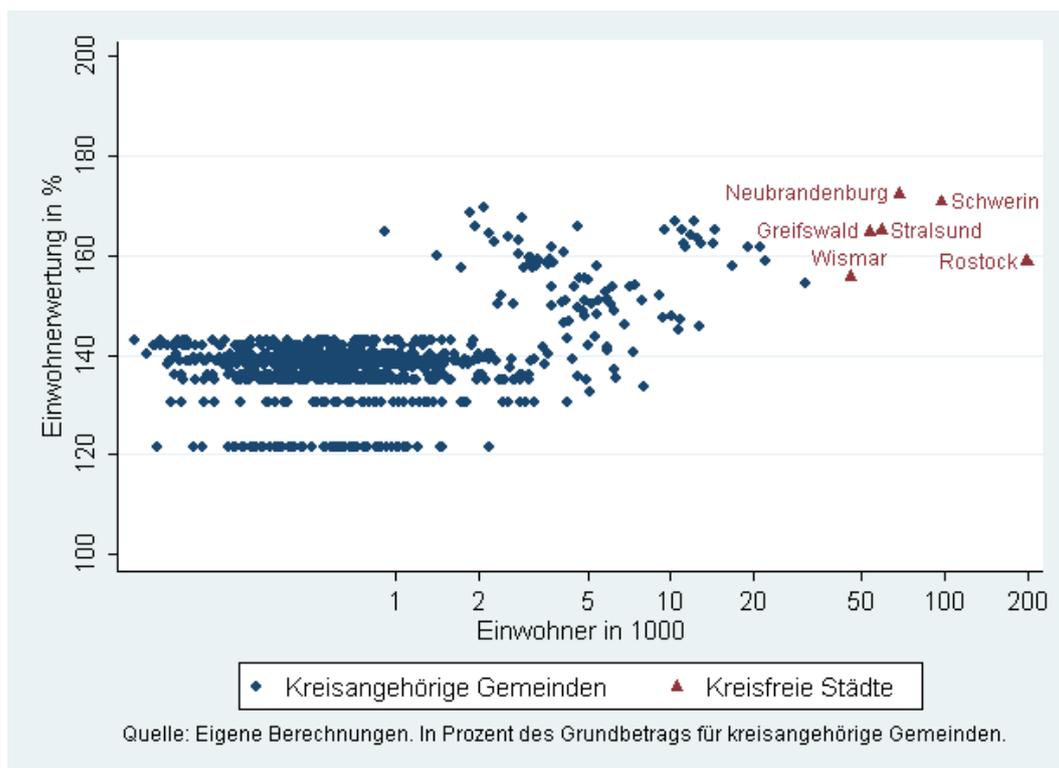
Abbildung 5.3: Aufkommensäquivalente Einwohnerwertung: kreisfreie Städte, § 10e FAG MV



Einen Eindruck von der relativen Stellung der kreisangehörigen Gemeinden und der kreis-

freien Städte gibt Abbildung 5.4. Hier ist die aufkommensäquivalente Einwohnerwertung

Abbildung 5.4: Aufkommensäquivalente Einwohnerwertung: alle Gemeinden, § 10e FAG MV



der kreisangehörigen Gemeinden um die Schlüsselzuweisungen an den jeweiligen Landkreis erhöht. Zugleich ist die aufkommensäquivalente Einwohnerwertung für die kreisfreien Städte mit dem höheren Grundbetrag gewichtet. Abbildung 5.4 zeigt also für kreisangehörige Gemeinden die Werte $\tilde{h}_{i,1}$ und für kreisfreie Städte die Werte $\tilde{h}_{i,2}$.

Es wird deutlich, dass die Gruppe der kreisfreien Städte die sechs größten Gemeinden des Landes umfasst. Dabei ist die aufkommensäquivalente Einwohnerwertung in dieser Gruppe nicht durchweg höher als die Einwohnerwertung der als zentrale Orte eingestuft kreisangehörigen Gemeinden.

5.4 Äquivalente Einwohnerwertung bei Berücksichtigung anderer Vorwegabzüge

Wie in Abschnitt 5.2.1 ausgeführt, führen nicht nur die Zuweisungen für zentrale Orte zu einem Einfluss der Einwohnerzahl auf das Zuweisungsvolumen. Je nach Ausgestaltung steigen oder fallen auch die anderen Vorwegabzüge im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs. Im Hinblick auf eine umfassende Beurteilung des Umgangs mit raumstrukturellen Merkmalen im kommunalen Finanzausgleich gilt es deshalb, diesem Aspekt Rechnung zu tragen. Allerdings ist zu beachten, dass dies in erster Linie die kreisfreien Städte betrifft, da die betrachteten Vorwegabzüge mit Ausnahme des Vorwegabzugs für gesetzlich übertragene Aufgaben gemäß § 10d FAG MV, der hier nicht betrachtet wird, ausschließlich den Kreisen und kreisfreien Städten zukommen. Bei den kreisangehörigen Gemeinden gibt es demgegenüber nur indirekte Effekte aufgrund der Zuordnung zu einem bestimmten Kreis.

5.4.1 Formale Bestimmung einer zu §§ 10 a-c, e-h FAG MV äquivalenten Einwohnerwertung

Das oben beschriebene Vorgehen bei den Zuweisungen gemäß § 10e FAG MV lässt sich auch auf andere Vorwegabzüge übertragen. Die an Gemeinde i fließenden Zuweisungen aus Vorwegabzügen werden mit z_{10a_i} , z_{10b_i} , ... z_{10h_i} bezeichnet. Im Falle kreisangehöriger Gemeinden stellen diese Variablen die auf die einzelne Gemeinde nach Einwohnerzahlen anteilig zugerechneten Zuweisungen an den jeweiligen Landkreis dar. Für die Zuweisungen insgesamt ergibt sich bei $ew_i b_j > skm_i$, wenn also keine Abundanz vorliegt:

$$z_i = sz_i + z_{10a_i} + z_{10b_i} + z_{10c_i} + z_{10e_i} + z_{10f_i} + z_{10g_i} + z_{10h_i}.$$

Um die äquivalente Einwohnerwertung zu bestimmen, werden alle Komponenten in den Finanzbedarf integriert und man erhält

$$z_i = \alpha [ew_i b_j (h_{i,j} + g_{i,j}) - skm_i,]$$

wobei $h_{i,j} \geq 1$ die äquivalente Einwohnerwertung unter Berücksichtigung von $z10e_i$ ist (siehe Abschnitt 5.3.1). Für $g_{i,j} \geq 0$ gilt

$$\begin{aligned} g_{i,j} &= \frac{z10a_i}{\alpha b_j ew_i} \\ &+ \frac{z10b_i}{\alpha b_j ew_i} \\ &+ \frac{z10c_i}{\alpha b_j ew_i} \\ &+ \frac{z10f_i}{\alpha b_j ew_i} \\ &+ \frac{z10g_i}{\alpha b_j ew_i} \\ &+ \frac{z10h_i}{\alpha b_j ew_i}, \quad j = 1, 2. \end{aligned}$$

Die Variable $g_{i,j}$ drückt aus, um wieviel die äquivalente Einwohnerwertung durch die Zuweisungen nach §§ 10 a-c, f-h FAG MV ansteigt. Die insgesamt resultierende äquivalente Einwohnerwertung ergibt sich mit $h_{i,j} + g_{i,j}$. Hiermit werden also alle Vorwegabzüge in die Ermittlung einer äquivalenten Einwohnerwertung integriert. Dabei ist es je nach Verteilung der Finanzmittel möglich, dass die Einwohnerwertungen in allen Gemeinden oberhalb von 100% liegen.

Auch hier kann durch eine Anpassung der Größen die Vergleichbarkeit zwischen den kreisangehörigen Gemeinden und den kreisfreien Städten verbessert werden. Bei den kreisangehörigen Gemeinden wären dabei anteilmäßig auch Schlüsselzuweisungen zu berücksichtigen, die an den betreffenden Landkreis gehen, bei den kreisfreien Städten der höhere Grundbetrag. Ähnlich wie in Abschnitt 5.3.1 beschrieben, basiert ein Vergleich der aufkom-

mensäquivalenten Einwohnerwertung zwischen kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten auf den beiden folgenden Größen

$$\begin{aligned} \tilde{h}_{i,1} + \tilde{g}_{i,1} & \quad \text{wobei} \quad \tilde{h}_{i,1} = h_{i,1} + h_{i,3} \\ & \quad \text{und} \quad h_{i,3} = \frac{sz_i^{lk}}{\alpha b_1 e w_i} \\ \tilde{h}_{i,2} + \tilde{g}_{i,2} & \quad \text{wobei} \quad \tilde{h}_{i,2} = h_{i,2} \frac{b_2}{b_1} \\ & \quad \text{und} \quad \tilde{g}_{i,2} = g_{i,2} \frac{b_2}{b_1}. \end{aligned}$$

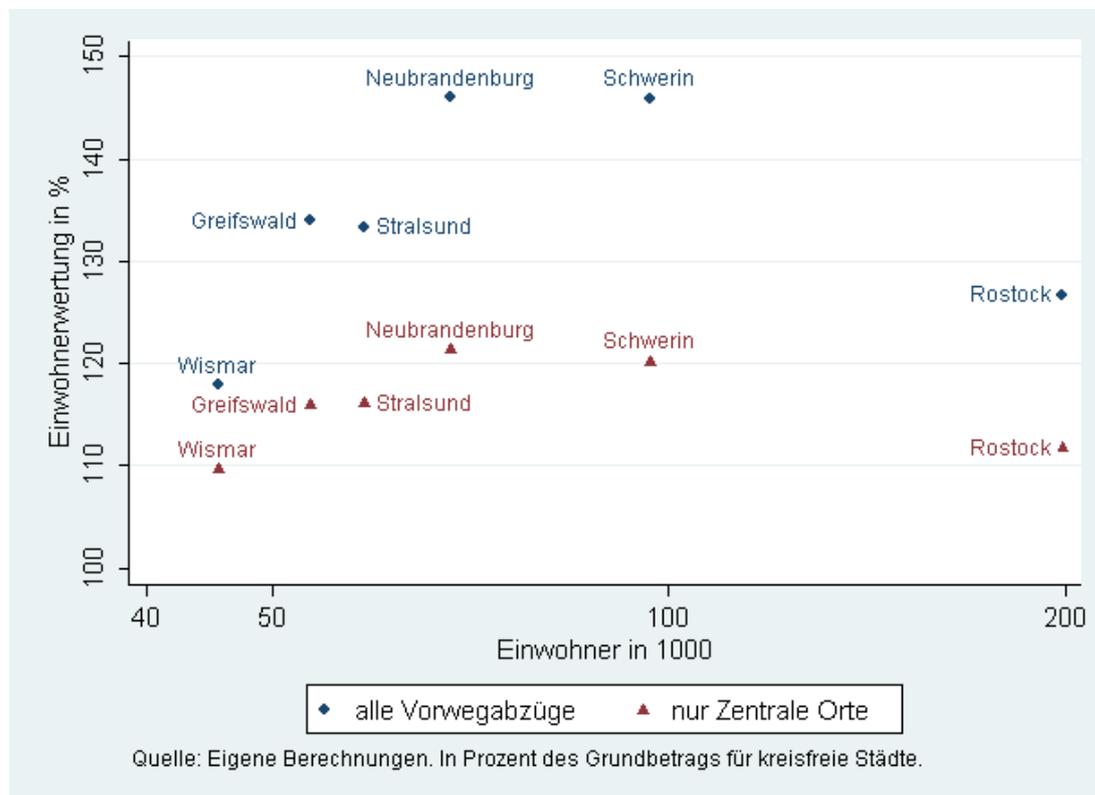
Die Größe $\tilde{h}_{i,1} + \tilde{g}_{i,1}$ gibt dabei die äquivalente Einwohnerwertung für kreisangehörige Gemeinden an, wenn alle genannten Vorwegabzüge nach §§ 10 a-c, e-h FAG MV in den Bedarf einer Gemeinde i integriert und auch die Schlüsselzuweisungen des Landkreises bei den kreisangehörigen Gemeinden anteilig berücksichtigt werden. Die Variable $\tilde{h}_{i,2} + \tilde{g}_{i,2}$ drückt die jeweilige äquivalente Einwohnerwertung für kreisfreie Städte aus, in der alle genannten Vorwegabzüge einbezogen sind. Diese Einwohnerwertung ist um das Verhältnis der Grundbeträge bereinigt, sodass eine bessere Vergleichbarkeit zwischen den kreisangehörigen Gemeinden und den kreisfreien Städten erreicht wird.

5.4.2 Ergebnisse

Die Rolle der übrigen Vorwegabzüge für die Finanzausstattung der kreisfreien Städte wird in Abbildung 5.5 und Tabelle 5.3 verdeutlicht. In Abbildung 5.5 werden die äquivalenten Einwohnerwertungen unter Berücksichtigung aller betrachteten Vorwegabzüge, d.h. die Werte $h_{i,2} + g_{i,2}$, den äquivalenten Werten $\tilde{h}_{i,2}$ gegenübergestellt, die nur den Vorwegabzug nach § 10e FAG MV einbeziehen.

Für alle kreisfreien Städte zeigt sich ein deutlicher Anstieg der äquivalenten Einwohnerwertung. Insbesondere im Bereich der mittleren Einwohnerzahlen ist ein starker Anstieg

Abbildung 5.5: Aufkommensäquivalente Einwohnerwertung im Vergleich: kreisfreie Städte, §§ 10 a-c, e-h FAG MV



zu erkennen. Dies spiegelt die vergleichsweise großen Pro-Kopf-Beträge wider, die im Rahmen der Vorwegabzüge nach §§ 10 a-c, f-h FAG MV insbesondere an Neubrandenburg und Schwerin gezahlt werden.¹⁸ Für die Gemeinde mit der höchsten Einwohnerzahl, die Hansestadt Rostock, ergibt sich indessen wieder eine deutlich geringere äquivalente Einwohnerwertung als für die anderen kreisfreien Städte. Wie Abbildung 5.5 zeigt, steigt der Abstand Rostocks zu diesen nochmals spürbar an, wenn neben dem § 10e FAG MV auch die anderen Vorwegabzüge einbezogen werden.

Abbildung 5.6 illustriert die relative Stellung der kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte unter Berücksichtigung der Inzidenz aller Vorwegabzüge nach §§ 10 a-c, e-h

¹⁸Vgl. Abschnitte 4.3 und 4.4.

Tabelle 5.3: Die zu §§ 10 a-c, e-h FAG MV aufkommensäquivalente Einwohnerwertung für kreisfreie Städte

Kreisfreie Stadt	Äquivalente Einwohnerwertung
Greifswald	133,9
Neubrandenburg	146,0
Rostock	126,7
Schwerin	145,9
Stralsund	133,4
Wismar	117,9
Oberzentren	137,2
Mittelzentren	117,9

In Prozent des Grundbetrags für kreisfreie Städte. Quelle: Eigene Berechnungen.

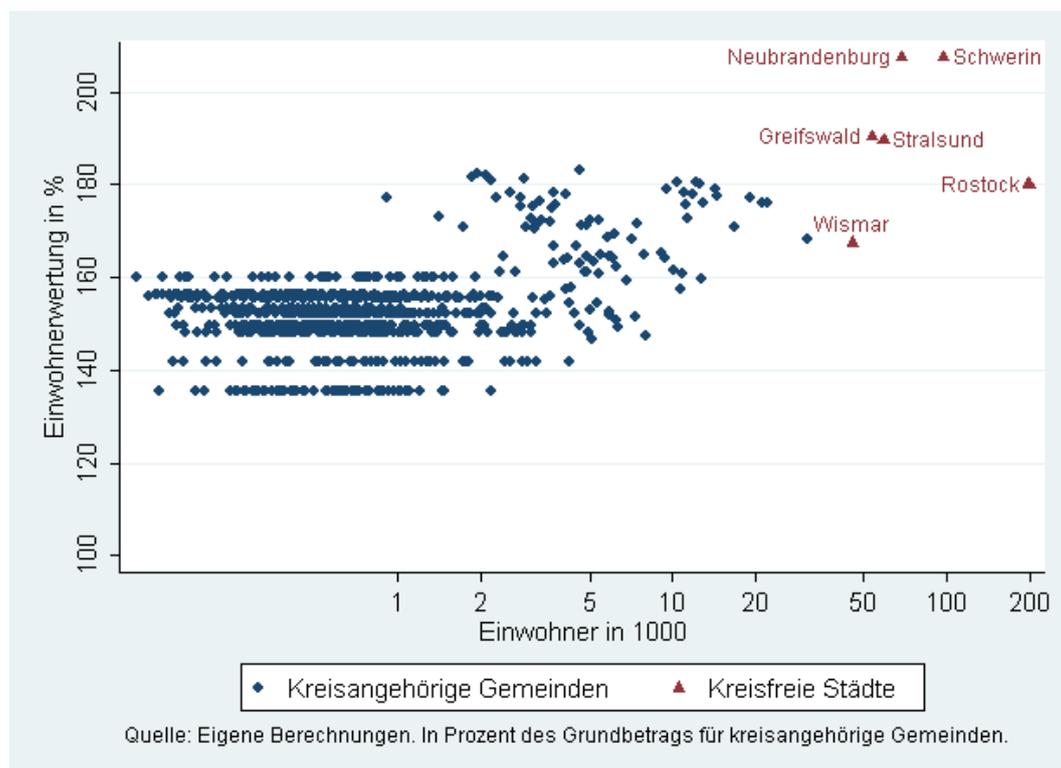
FAG MV. Wie bei Abbildung 5.4 ist die Einwohnerwertung der kreisangehörigen Gemeinden um die Schlüsselzuweisungen an den jeweiligen Landkreis erhöht. Zugleich wird bei der Einwohnerwertung der kreisfreien Städte der höhere Grundbetrag berücksichtigt. Somit basiert die Abbildung 5.6 auf den Werten $\tilde{h}_{i,1} + \tilde{g}_{i,1}$ für die kreisangehörigen Gemeinden und $\tilde{h}_{i,2} + \tilde{g}_{i,2}$ für die kreisfreie Städte.

Naturgemäß steigen die Einwohnerwertungen durch die Berücksichtigung der Inzidenz der Vorwegabzüge sowohl für kreisangehörige Gemeinden als auch für kreisfreie Städte. Das für den Vorwegabzug für zentrale Orte ermittelte qualitative Resultat bleibt aber erhalten. Die aufkommensäquivalente Einwohnerwertung der kreisfreien Städte ist nicht immer höher als die Einwohnerwertung der durchweg kleineren kreisangehörigen Gemeinden.

5.5 Vergleich mit anderen Bundesländern

Beim Vergleich mit anderen Bundesländern ist zu berücksichtigen, dass sich die Systeme und Bedingungen unterscheiden. So kommen naturgemäß nur die 12 weiteren Flächen-

**Abbildung 5.6: Aufkommensäquivalente Einwohnerwertung:
alle Gemeinden, §§ 10 a-c, e-h FAG MV**



länder für einen Vergleich mit Mecklenburg-Vorpommern in Betracht. Zudem gilt es zu berücksichtigen, dass sich die Gemeindegrößen zwischen den Bundesländern systematisch unterscheiden. Wie Tabelle 5.4 zeigt, sind die Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern vergleichsweise klein. Mit Ausnahme von Rheinland-Pfalz liegt die Einwohnerzahl der Gemeinden im Durchschnitt über der Größe von knapp 2.000 Einwohnern, die für Mecklenburg-Vorpommern ermittelt wird. Der Mittelwert der mittleren Gruppe ist mit 700 Einwohnern der kleinste Wert unter allen Bundesländern.

Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen sowie Brandenburg und Sachsen wenden eine Hauptansatzstaffel an. Für diese Länder ist der Vergleich mit der oben ermittelten äquivalenten Einwohnerwertung in Mecklenburg-Vorpommern vergleichs-

Tabelle 5.4: Gemeindegrößen im Bundesvergleich

Land	Mittlere	Medianwert			
	Einwohnerzahl	Größenklasse		Schätzwert	
Baden-Württemberg	9.679	3.000	-	5.000	3.903
Bayern	6.076	2.000	-	3.000	2.452
Brandenburg	6.069	1.000	-	2.000	1.446
Hessen	14.268	5.000	-	10.000	7.029
Mecklenburg-Vorpommern	1.998	500	-	1.000	700
Niedersachsen	7.798	2.000	-	3.000	2.396
Nordrhein-Westfalen	45.545	20.000	-	30.000	31.015
Rheinland- Pfalz	1.758	500	-	1.000	710
Saarland	20.096	10.000	-	20.000	14.863
Sachsen	8.341	3.000	-	5.000	3.899
Sachsen-Anhalt	2.347	500	-	1.000	702
Schleswig- Holstein	2.519	500	-	1.000	722
Thüringen	2.334	500	-	1.000	708

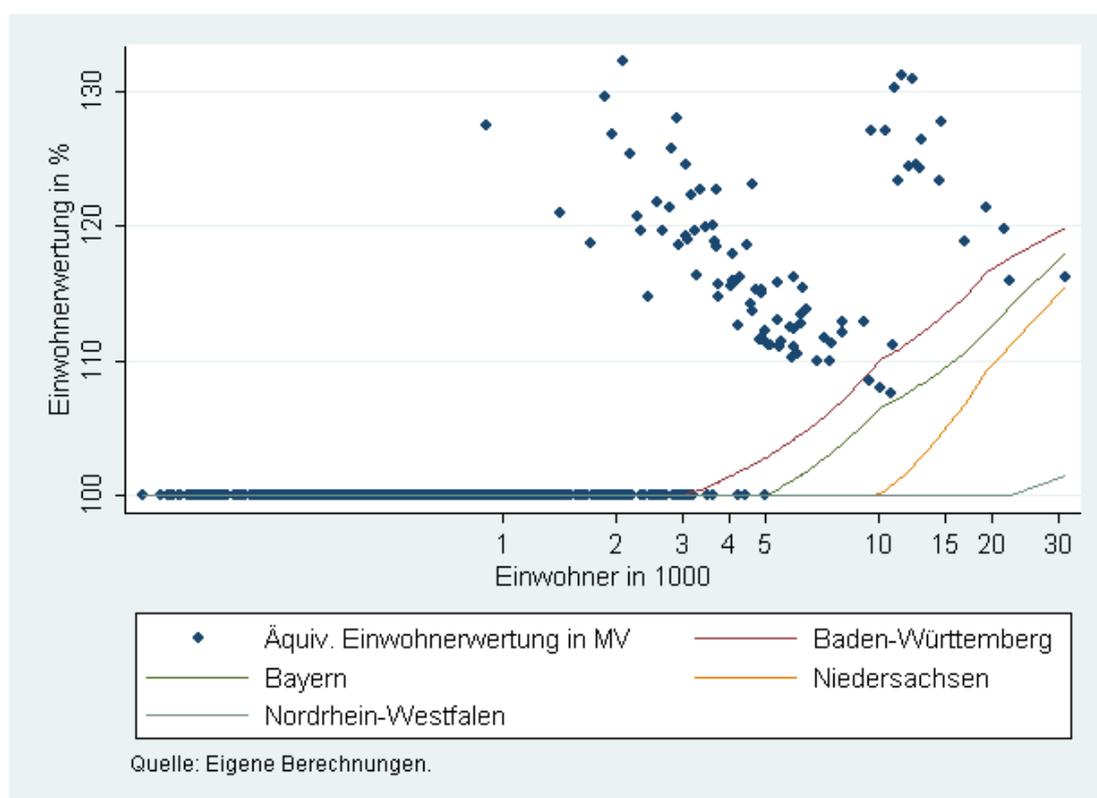
Quelle: Statistisches Jahrbuch 2007 und eigene Berechnungen. Der Medianwert gibt den Schwellenwert der Gemeindegröße an, den 50% aller Gemeinden eines Bundeslandes unterschreiten. Aufgrund der Gruppierung der Daten im Statistischen Jahrbuch werden hier das entsprechende Intervall und die durchschnittliche Größe in diesem Intervall angegeben.

weise einfach möglich. Hessen, Saarland und Sachsen-Anhalt haben eine Kombination aus Hauptansatzstaffel und Zentrale-Orte-Regelungen. Bei diesen Ländern besteht die Zentrale-Orte-Regelung in einem höheren Bedarfsansatz. Auch mit diesen Ländern ist ein Vergleich deswegen noch relativ einfach. Demgegenüber ist ein Vergleich mit Schleswig-Holstein und Thüringen mit dem verfügbaren Datenmaterial schwierig,¹⁹ sodass darauf verzichtet wird. Auch ein Vergleich mit Rheinland-Pfalz wird aufgrund der Besonderheiten der dort angewandten Regelungen nicht vorgenommen.

¹⁹Auch Schleswig-Holstein praktiziert lediglich eine Zentrale-Orte-Regelung. Thüringen schließlich verwendet zwar eine Hauptansatzstaffel mit von der Einwohnerzahl abhängigen Bedarfsansätzen, hat aber zugleich eine Zentrale-Orte-Regelung mit Pauschalbeträgen.

Die Darstellung beschränkt sich zunächst auf die kreisangehörigen Gemeinden. Der Vergleich Mecklenburg-Vorpommerns mit den westdeutschen Flächenländern, die eine Hauptansatzstaffel mit Einwohnerwertung aufweisen, ist in Abbildung 5.7 dargestellt. Die verschiedenen Kurven zeigen, wie stark der Finanzbedarf der Gemeinden in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl über den Grundbetrag hinausgeht.

Abbildung 5.7: Einwohnerwertung im Vergleich: Flächenländer West

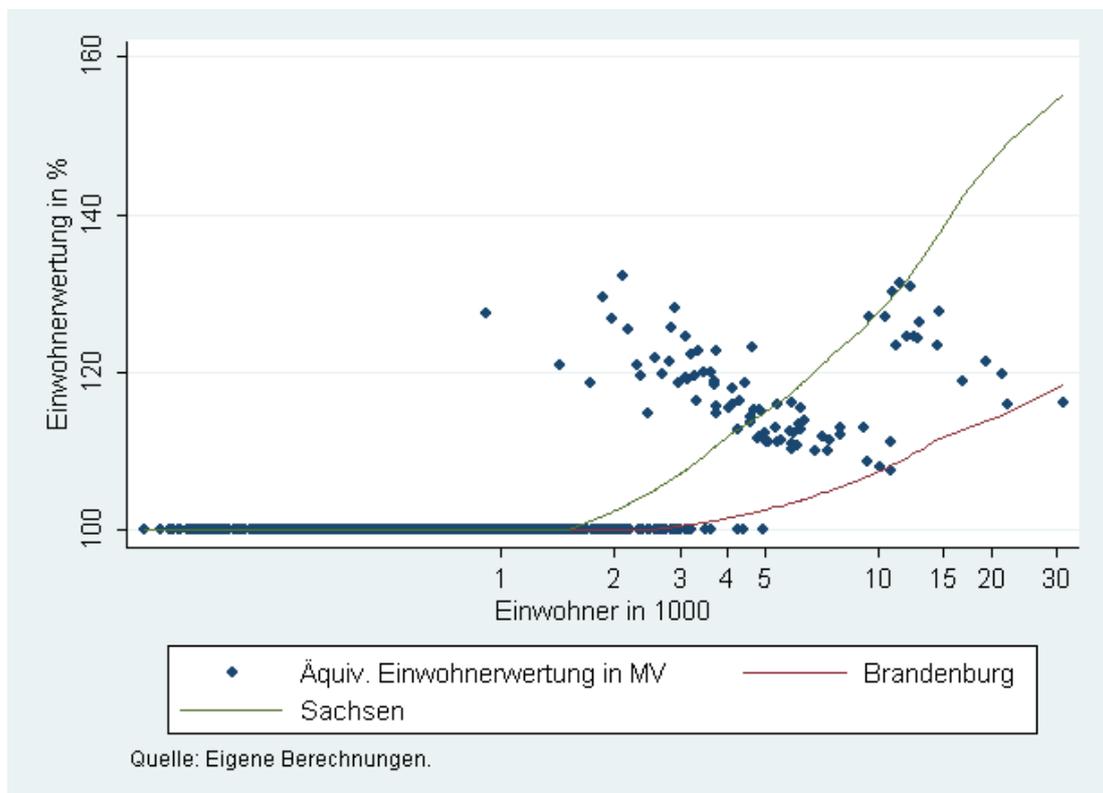


Auffällig ist zunächst der andere Ansatz in Mecklenburg-Vorpommern mit dem schwächeren Bezug zur Bevölkerung. Es wird auch deutlich, dass die zur Regelung in Mecklenburg-Vorpommern äquivalente Steigerung des Finanzbedarfs bei erheblich niedrigeren Einwohnerzahlen einsetzen würde als in den anderen Ländern. Dies reflektiert zum Teil sicherlich die Unterschiede in der Gemeindegröße. Erkennbar ist aber auch, dass die äquivalente Einwohnerwertung in Mecklenburg-Vorpommern anders als in den Vergleichsländern für die

einwohnerstärkere Gruppe mit mehr als 10.000 Einwohnern nicht durchweg höher liegt als bei den Grundzentren.

Wie Abbildung 5.8 zeigt, findet sich ein ähnlicher Befund auch im Vergleich mit den ost-deutschen Ländern, die eine Hauptansatzstaffel aufweisen.

Abbildung 5.8: Einwohnerwertung im Vergleich: Flächenländer Ost



Aufschlussreich ist auch der Vergleich mit anderen Ländern, die eine Hauptansatzstaffel mit einer Zentralen-Orte-Regelung für den Finanzbedarf kombinieren. So erhöht sich in Sachsen-Anhalt für Gemeinden mit der Funktion eines Grundzentrums der Ansatz um 4% und für Gemeinden mit der Funktion eines Mittelzentrums um 8%. In Hessen beträgt der Hauptansatz für eine Gemeinde als Mittelzentrum mindestens 125%; für eine Gemeinde, die zusätzlich Teilfunktionen eines Oberzentrums wahrnimmt, beträgt er mindestens 130%, und im Falle eines Oberzentrums mindestens 140%. Im Saarland wird der Bedarf der

zentralen Orte durch einen Nebenansatz von 6% bei Mittelzentren und 2% bei Oberzentren jeweils bezogen auf die Einwohnerzahl des jeweiligen Verflechtungsbereichs ausschließlich der eigenen Einwohnerzahl angesetzt.

Abbildung 5.9: Einwohnerwertung im Vergleich: Länder mit Kombinationen

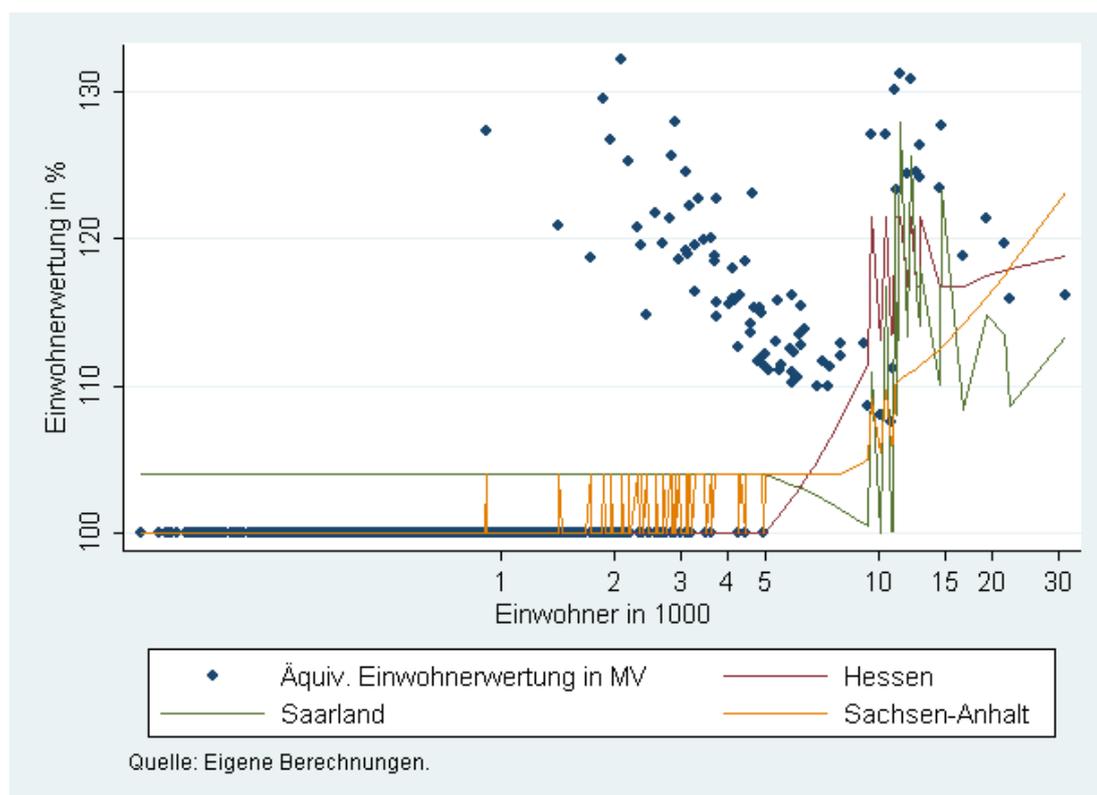


Abbildung 5.9 illustriert die Konsequenzen einer Übertragung der für Mecklenburg-Vorpommern beobachteten Klassifizierung in Grund-, Mittel-, und Oberzentren auf das jeweilige alternative Finanzausgleichssystem. Auch hier findet sich die deutlich stärkere Begünstigung vor allem der kleinen Grundzentren in Mecklenburg-Vorpommern.

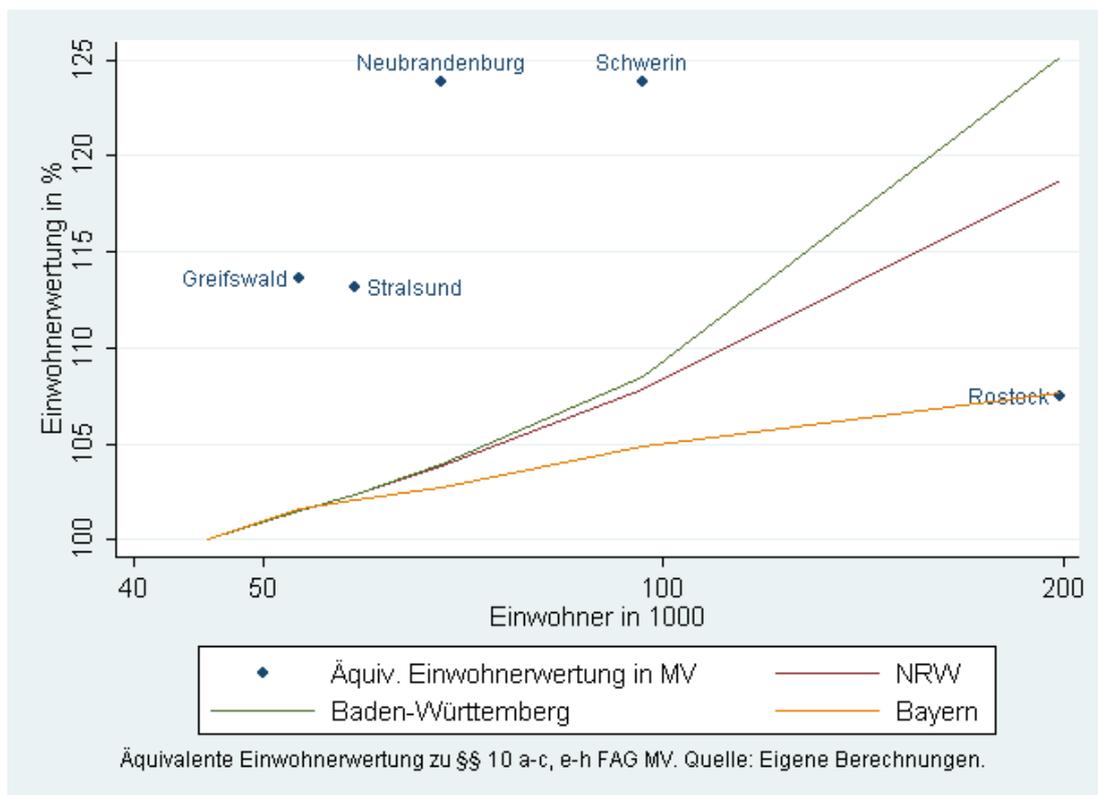
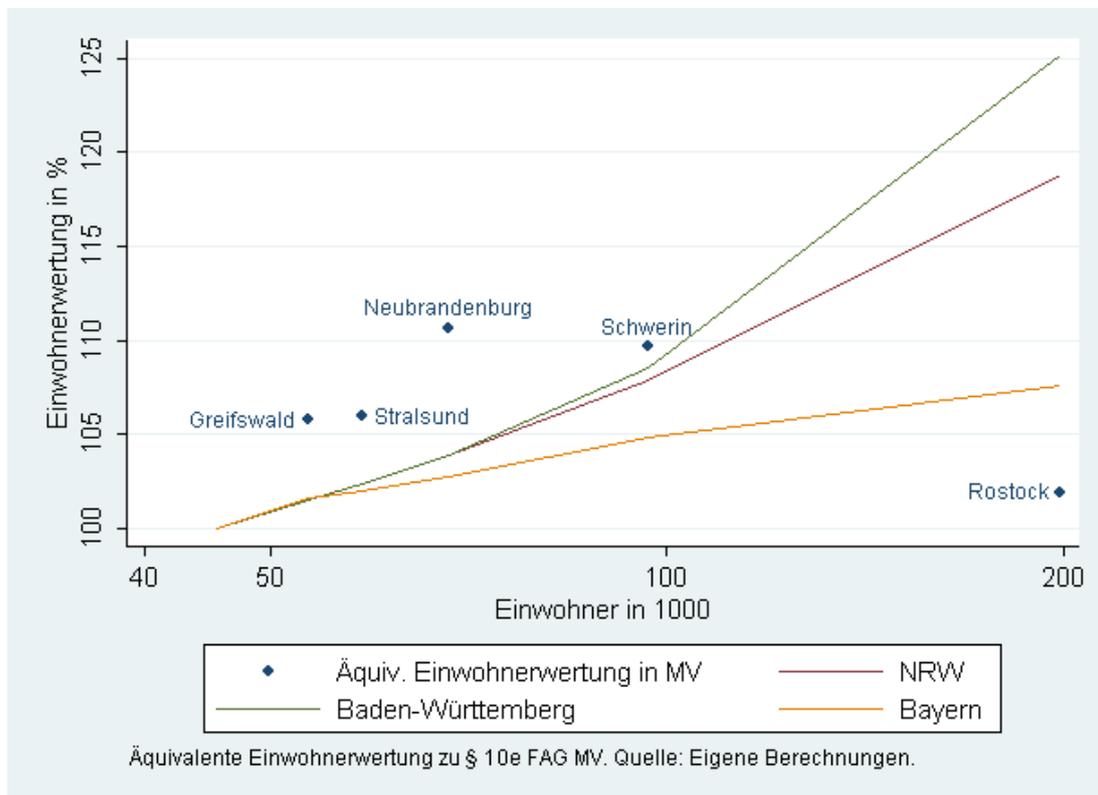
Beim Vergleich zwischen den kreisfreien Städten ist zu berücksichtigen, dass die kreisfreien Städte verschiedentlich nicht nur Zuweisungen aus einer Schlüsselmasse erhalten, sondern beispielsweise in Niedersachsen sowohl aus der Schlüsselmasse für Gemeindeaufgaben als auch aus der Schlüsselmasse für Kreisaufgaben. Wir konzentrieren uns aufgrund dieser

Komplexität auf den Vergleich mit denjenigen westdeutschen Flächenländern, in denen die kreisfreien Städte nicht aus einer zweiten Schlüsselmasse Zuweisungen erhalten. Zudem ist in Mecklenburg-Vorpommern zu berücksichtigen, dass bedeutsame Vorwegabzüge zu weiteren Transfers an die kreisfreien Städte führen. Die obere Grafik in Abbildung 5.10 zeigt die Unterschiede ohne Berücksichtigung der anderen Vorwegabzüge (nur § 10e FAG MV), die untere Grafik die Ergebnisse mit Berücksichtigung dieser Vorwegabzüge (§§ 10 a-c, e-h FAG MV).²⁰

Ohne Berücksichtigung der anderen Vorwegabzüge zeigt sich, dass prinzipiell die gleichen Aussagen gelten wie für die kreisangehörigen Gemeinden. Die einwohnerschwächeren kreisfreien Städte, die zugleich Oberzentren sind, erhalten vergleichsweise große Zuweisungen, während der äquivalente Finanzbedarf der einwohnerstärkeren Städte anders als im System der Hauptansatzstaffel mit der Einwohnerzahl abfällt. Dies hat offenbar vor allem Implikationen für Rostock, das als einwohnerstärkste Gemeinde in der äquivalenten Einwohnerwertung deutlich hinter dem zurückfällt, was kreisfreien Städten vergleichbarer Größe in anderen Ländern zugestanden wird. Dieses Ergebnis zeigt sich, wie die untere Grafik illustriert, auch, wenn die übrigen Vorwegabzüge berücksichtigt werden. Da in diese Berechnung ein größeres Volumen an Vorwegabzügen eingeht, erreicht die äquivalente Einwohnerwertung Rostocks jetzt in etwa den in Bayern für vergleichbare Städte vorgesehenen Wert. Sie bleibt aber immer noch merklich hinter der in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen geltenden Einwohnerwertung zurück.

²⁰Eine Berücksichtigung der Zuweisungen nach § 10d FAG MV ist indessen an dieser Stelle nicht sinnvoll, da sie einen Ausgleich für nicht genuin kommunale Aufgaben darstellen. Siehe hierzu Kapitel 3.

Abbildung 5.10: Einwohnerwertung im Vergleich: kreisfreie Städte



5.6 Reform des kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern

5.6.1 Reformbedarf

Kennzeichnend für die Berücksichtigung raumstruktureller Unterschiede im Finanzbedarf in Mecklenburg-Vorpommern ist die Verwendung eines Zentrale-Orte-Ansatzes, der wie oben aufgezeigt durch einige spezifische Merkmale charakterisiert ist. So werden zentrale Orte in Mecklenburg-Vorpommern im Rahmen eines Vorwegabzugs und nicht durch eine Einwohnerwertung gesondert berücksichtigt. Zudem werden neben einwohnerbezogenen auch pauschale Zuweisungen gezahlt. Bevor auf diese speziellen Merkmale eingegangen wird, soll aber als erstes Gestaltungselement zunächst das Konzept des Zentrale-Orte-Ansatzes selbst diskutiert werden.

Dieses Konzept legt fest, dass die Verteilung der Mittel an der formalen Einstufung der Gemeinden in der Zentrale-Orte-Hierarchie anknüpft. Diese Einstufung basiert auf einer Reihe von Kriterien, vor allem der Einwohnerzahl, aber auch auf der Zahl der Pendler und der Beschäftigten. Anders als bei der Einwohnerwertung beziehen sich gerade die einwohnerbezogenen Kriterien auf Gegebenheiten nicht unmittelbar in der Gemeinde, sondern auf sogenannte Verflechtungsbereiche. Konkret bedeutet dies, dass nicht nur die Einwohnerzahl der betrachteten Gemeinde, sondern auch die Einwohnerzahl benachbarter Gemeinden bei der Einstufung Berücksichtigung findet. An die Einwohnerzahlen im sogenannten Verflechtungsbereich knüpft dann auch die konkrete Zumessung der Zuweisungen an.

Aus finanzwissenschaftlicher Sicht ist anzuerkennen, dass im Rahmen der Zentralen-Orte-Regelung versucht wird, raumstrukturelle Merkmale zu erfassen. Allerdings ist die Auswahl und Erfassung der Kriterien nicht immer einfach nachzuvollziehen. So ist beispielsweise

die Abgrenzung der Verflechtungsbereiche schon aus theoretischer Sicht nicht eindeutig. Gravierender erscheint aber der Einwand, dass die Zentrale-Orte-Regelung an Kriterien anknüpft, die eine problematische Anreizwirkung auslösen können. So ist der zentrale Bedarfsträger im kommunalen Finanzausgleich der Bürger der jeweiligen Gemeinde. Im Kontext der hohen kleinräumlichen Mobilität impliziert dies, dass eine Gemeinde, die für Bürger attraktiv ist, und deswegen Zuwanderung erfährt, höhere Finanzausweisungen erhält. Hierdurch werden die Mittel tendenziell gerade in solche Gemeinden gelenkt, die eine besonders attraktive Politik durchführen. Im Zentrale-Orte-Ansatz wird die Anknüpfung an die örtliche Bevölkerung als Bedarfsträger aufgegeben. Ein Anstieg der Zuweisungen wird in diesem System auch dann ausgelöst, wenn die Zuwanderung gar nicht in die eigene Gemeinde erfolgt, sondern in die Nachbargemeinde. Während dies im urbanen Kontext noch durch Spilloverargumente gerechtfertigt werden kann, hat die Regelung ungewollt auch die mögliche Konsequenz, dass eine schlechte, in einer lokalen Abwanderungsbewegung resultierende Politik durch die Prämierung der Einwohnerzahl im Nah-, Mittel- oder Oberbereich subventioniert wird. Allenfalls was die Einwohnerzahl der Region betrifft, bleibt der Ansatz am Bürger als Bedarfsträger auch bei der Zentralen-Orte-Regelung erkennbar.

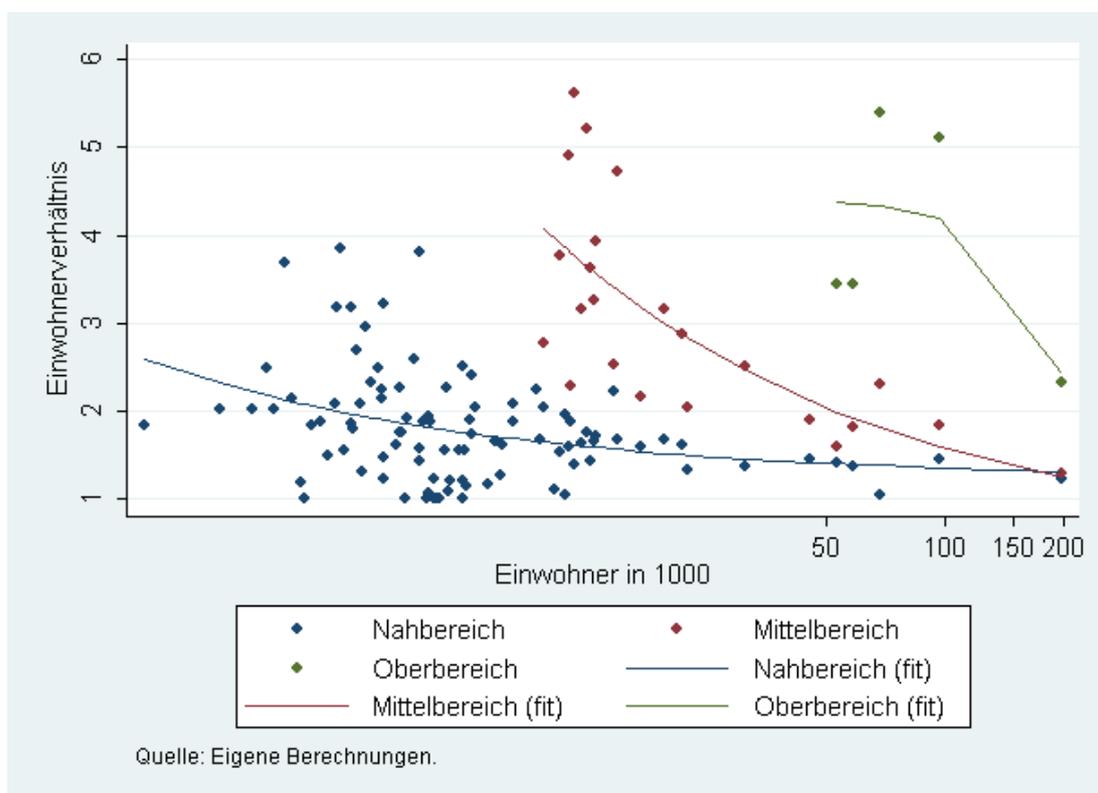
Kennzeichnend für den Zentrale-Orte-Ansatz ist die Betonung der Spillovers. Sicherlich sind Spillovers gerade im kommunalen Bereich von großer Bedeutung, beispielsweise im Hinblick auf die Bereitstellung einer leistungsfähigen Infrastruktur für Verbraucher oder die Wirtschaft. Der Ansatzpunkt an der Einwohnerzahl wird aber solchen spezifischen Leistungen in der Regel nicht gerecht, weil nicht sichergestellt wird, dass die größere Ausstattung mit Finanzmitteln auch den gewünschten Struktureffekt nach sich zieht und die Gemeinde sich entsprechend bei den Aufgaben, die Spillovers auslösen, besonders engagiert.²¹ Für die Lösung der Spilloverproblematik im Rahmen des Finanzausgleichs kämen demgegenüber eher bedingte Zuweisungen in Betracht, die an der Bereitstellung der Leistungen anknüpfen. Dies erforderte allerdings eine genaue Spezifizierung der Bereitstellung zentralörtlicher Leistungen durch die jeweilige Gemeinde. Grundsätzlich geeignet sind auch

²¹Siehe hierzu Abschnitt 3.3.

Sonderbenutzungsbeiträge, wobei deren zielgenauer Einsatz oft daran scheitert, dass die Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen durch die Umlandbewohner in vielen Fällen und ohne größeren bürokratischen Aufwand nicht gemessen werden kann.

Die Reduzierung der raumstrukturellen Aspekte im Finanzausgleich auf die Spilloverproblematik erscheint jedoch ohnehin nicht sachgerecht. So führt die Zentrale-Orte-Regelung tendenziell zu einer Benachteiligung der einwohnerstarken Gemeinden. Dies ergibt sich aus den Größenverhältnissen bei den Einwohnerzahlen in der Gemeinde selbst und im Verflechtungsbereich. Bei kleinen Gemeinden ist die Zahl der Einwohner im Verflechtungsbereich relativ zur eigenen Einwohnerzahl naturgemäß größer als bei großen Gemeinden. Diesen Umstand belegt Abbildung 5.11 empirisch.

Abbildung 5.11: Einwohner im Einzugsgebiet relativ zur Einwohnerzahl der zentralen Orte



Auf der Horizontalen ist hier die Einwohnerzahl abgetragen. Die Vertikale misst das Verhältnis der Einwohner im jeweiligen Verflechtungsbereich relativ zur Einwohnerzahl der Gemeinde. Neben den Punkten, die jeweils für die einzelnen zentralen Orte und einen ihrer Verflechtungsbereiche stehen, sind in Abbildung 5.11 drei durchgängige Linien eingezeichnet. Diese stellen, getrennt für den Nah-, Mittel- und Oberbereich, den durchschnittlichen Zusammenhang (fit) zwischen Einwohnerzahl und Einwohnerverhältnis dar. Zwar zeigt sich, dass die relative Größe des jeweiligen Verflechtungsbereichs mit zunehmender Gemeindegröße zunimmt, da die Punktwolken und die Lage der angepassten Kurven mit der Einwohnerzahl ansteigen. Betrachtet man die drei Arten von zentralen Orten getrennt, so zeigt sich aber jeweils deutlich ein mit der Einwohnerzahl sinkendes Einwohnerverhältnis, das durch den fallenden Verlauf der angepassten Kurven illustriert wird. Hieraus folgt, dass nicht nur aufgrund der Pauschalierung die äquivalente Einwohnerwertung mit der Einwohnerzahl deutlich abfällt, wie oben in den Abschnitten 5.3.2 und 5.4.2 aufgezeigt, sondern auch durch die Art der Messung der raumwirtschaftlichen Stellung. Vereinfacht ausgedrückt nehmen die Zuweisungen pro Einwohner für die Übernahme weiterer zentralörtlicher Funktionen mit der Einwohnerzahl zwar zu. Innerhalb der einzelnen Kategorien von zentralen Orten sinken die Zuweisungen aber spürbar mit der Einwohnerzahl. Es ist auch erkennbar, dass dieser Zusammenhang sich besonders deutlich bei den Ober- und Mittelzentren abzeichnet.

Hier zeigt sich, dass die Zuweisungen für zentralörtliche Funktionen kein Substitut für einen mit der Einwohnerzahl überproportional ansteigenden Finanzbedarf darstellen. Im Vergleich zu den Regelungen in den meisten anderen Bundesländern wird in jeder Gruppe von zentralen Orten gerade den einwohnerstärksten Gemeinden tendenziell ein geringerer Finanzbedarf zugestanden. Durch die Anknüpfung an die Einwohnerzahl im Verflechtungsbereich geht die Zentrale-Orte-Regelung demnach implizit davon aus, dass die raumwirtschaftliche Bedeutung der Gemeinden innerhalb eines Typus zentraler Orte mit der Einwohnerzahl abnimmt. Dies steht im Widerspruch zur Regionalökonomik, die von hierarchischen Systemen zentraler Orte ausgeht. In solchen hierarchischen Systemen haben

die größten Gemeinden auch die bedeutsamste raumwirtschaftliche Stellung inne.²²

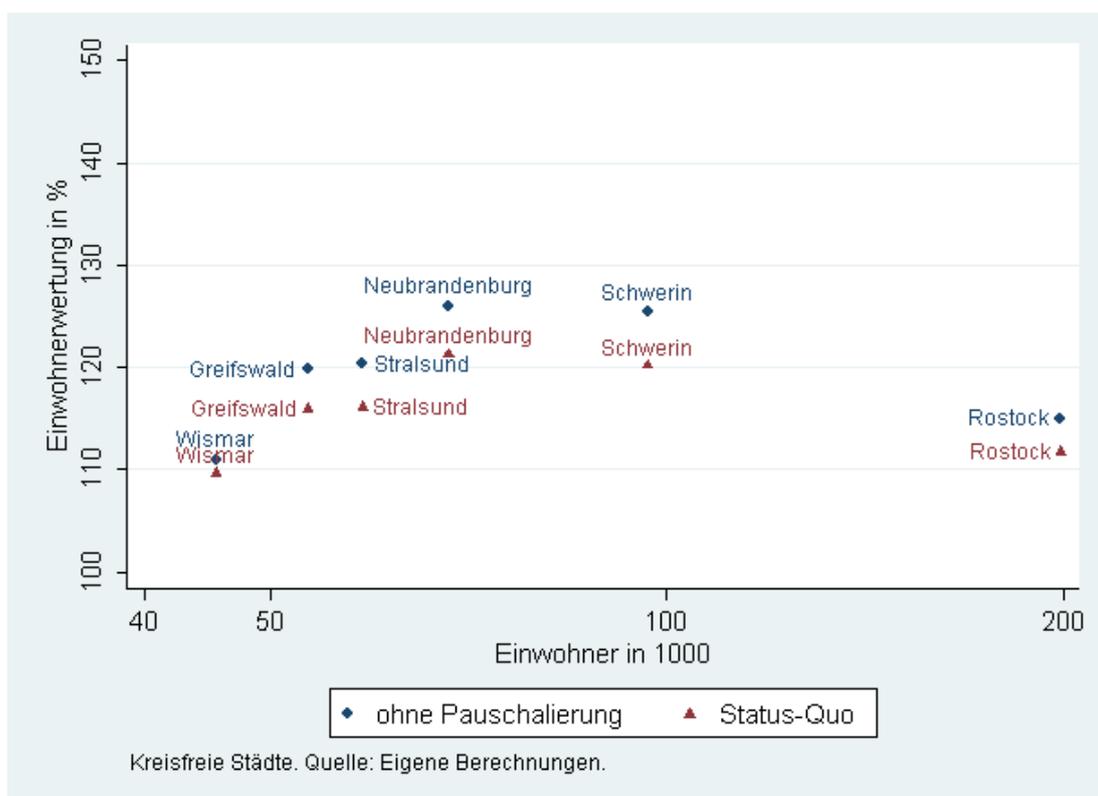
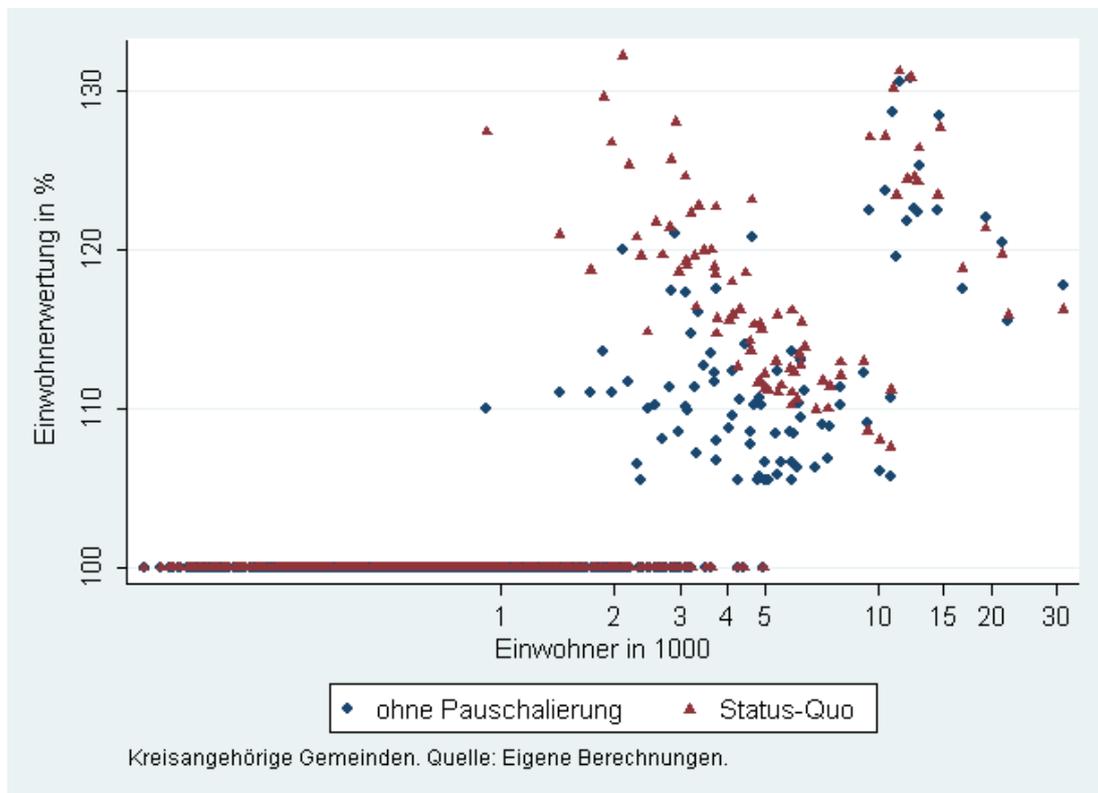
Ein zweiter besonderer Aspekt der Zentrale-Orte-Regelung im Finanzausgleichssystem von Mecklenburg-Vorpommern ist die separate Berücksichtigung raumstruktureller Gegebenheiten außerhalb der Schlüsselzuweisungen. Eine stichhaltige Begründung hierfür ist nicht zu erkennen. Folgt man der Logik der Zentrale-Orte-Regelung, so nehmen zentrale Orte Versorgungsfunktionen in Bezug auf private wie öffentliche Leistungen für die Bevölkerung im Verflechtungsbereich wahr. Als Konsequenz wäre dann im Rahmen der Schlüsselzuweisungen ein höherer Finanzbedarf anzusetzen. Die separate Bezuschussung im Rahmen eines Vorwegabzugs impliziert demgegenüber, dass diese Versorgungsaufgaben unabhängig von der Finanzkraft gefördert werden. Ihnen wird auf diese Weise ein höherer Stellenwert eingeräumt als den Versorgungsaufgaben der Gemeinden gegenüber ihren eigenen Einwohnern.

Ein drittes auffälliges Gestaltungselement ist die relativ große Bedeutung der Pauschalierung. Standen im Jahre 2007 insgesamt EUR 107,3 Mio. für die Zuweisungen an zentrale Orte zur Verfügung, so wurde davon ein Betrag von EUR 29,08 Mio., also immerhin gut ein Viertel (27,11%), für pauschale Zuweisungen verwendet. Nur der Restbetrag von EUR 78,22 Mio. wurde nach der Maßzahl der Einwohner in den Verflechtungsbereichen verteilt. Dabei erhalten Oberzentren pauschal EUR 1 Mio., Mittelzentren pauschal EUR 470.000 und Grundzentren schließlich EUR 170.000. Bezogen auf die Einwohnerzahl gehen auch diese Transfers naturgemäß eher an die kleineren Gemeinden. Da eine solche Begünstigung kleiner Gemeinden schwer zu begründen ist, liegt es nahe, die Pauschalierung zugunsten einer Verteilung nur nach den Einwohnerzahlen im Verflechtungsbereich abzuschaffen.

Die Grafiken in Abbildung 5.12 zeigen die Konsequenzen einer solchen Reform. Die obere Grafik stellt die Ergebnisse für die kreisangehörigen Gemeinden dar. Hier zeigt sich insbesondere bei den kleinen Gemeinden ein Rückgang der implizierten Einwohnerwer-

²²Vgl. z.B. McCann (2001, S. 72 ff.).

Abbildung 5.12: Abschaffung der Pauschalierung



tung, wogegen bei den größeren kreisangehörigen Gemeinden punktuell Vorteile entstehen. Deutliche Vorteile ergeben sich indessen bei den kreisfreien Städten, die die größten Bevölkerungszahlen auf sich vereinen.

5.6.2 Reformvorschlag

Zum Abschluss sollen die bisher erzielten Ergebnisse verwendet werden, um einen Vorschlag für eine umfassende Reform des kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern zu entwickeln. Kapitel 3 hat gezeigt, dass die meisten durch Vorwegabzüge geförderten Aufgaben nur geringe Spillovers verursachen. Auch dort, wo sie bedeutsamer sind, lassen sich andere Instrumente finden, die besser geeignet sind, die gewünschte Ausweitung des betreffenden Leistungsangebotes zu induzieren. Weil die Vorwegabzüge nicht in einer geeigneten Weise in die kommunale Entscheidungsfindung eingreifen, sind sie deshalb kritisch zu sehen. Zudem werden, wie Kapitel 4 gezeigt hat, durch die Vorwegabzüge beachtliche Mittel gebunden, die nicht für Schlüsselzuweisungen zur Verfügung stehen. Dadurch werden die Funktionen der Schlüsselzuweisungen geschwächt, die vor allem darin bestehen, einen Ausgleich zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kommunen herbeizuführen und Schwankungen in den Einnahmen abzufedern.

Die Diskussion in Abschnitt 5.1 hat erläutert, warum Städte und Gemeinden tendenziell ein mit der Einwohnerzahl überproportional steigendes Budget aufweisen sollten. Dies wird nicht nur durch die von den Kernstädten für das Umland bereit gestellten Leistungen begründet. Vielmehr weisen einwohnerstarke Gemeinden durch die gemeinsame Nutzung von öffentlichen Einrichtungen niedrigere Pro-Kopf-Kosten auf, sodass es sinnvoll ist, dort das Leistungsangebot auszuweiten. Da dieser Zusammenhang grundsätzlich für alle öffentlichen Leistungen gilt, sollten zwar zentrale Orte, aber nicht spezielle zentralörtliche Funktionen gefördert werden. Die Entscheidung über die Ausgabenstruktur sollte vielmehr den Städten und Gemeinden überlassen bleiben.

Die konkrete Umsetzung der Förderung zentraler Orte im kommunalen Finanzausgleich Mecklenburg-Vorpommerns wirft jedoch, wie in Abschnitt 5.6.1 ausgeführt, einige Fragen auf. So kann nicht überzeugen, dass die Förderung in Form eines Vorwegabzugs und somit von der Steuerkraft unabhängig erfolgt. Darüber hinaus führt die Verwendung von Pauschalen und die Einbeziehung der Einwohnerzahlen im Verflechtungsbereich dazu, dass innerhalb einer Kategorie von zentralen Orten die Zuweisungen pro Einwohner mit steigender Einwohnerzahl absinken. Dies steht im Widerspruch zu der Erfordernis, dass das öffentliche Leistungsangebot mit zunehmender Größe der Gebietskörperschaft steigen sollte. Schließlich zeigte sich, dass kleine zentrale Orte in Mecklenburg-Vorpommern stärker, größere Städte dagegen tendenziell weniger stark gefördert werden als in anderen Bundesländern.

Aus diesen Überlegungen ergeben sich folgende Schlussfolgerungen: Die Vorwegabzüge sollten zugunsten der Schlüsselzuweisungen gestrichen werden, wobei einzelne Aufgaben, die merkliche Spillovers verursachen, gegebenenfalls durch andere Instrumente gefördert werden könnten. Die Förderung zentraler Orte sollte finanzkraftabhängig ausgestaltet werden und sicherstellen, dass größere Gemeinden mindestens ebenso hohe Pro-Kopf-Zuweisungen erhalten wie kleinere. Ein Finanzausgleich, der diesen Postulaten Rechnung trägt, könnte wie folgt konzipiert werden:

Alle Vorwegabzüge gemäß §§ 10 a-c, e-h FAG MV werden gestrichen und die Schlüsselmasse wird entsprechend erhöht. Zur Förderung zentraler Orte wird eine Einwohnerwertung auf Basis der Tabellen 5.2 und 5.3 eingeführt. Demnach erhalten Oberzentren eine Einwohnerwertung von 137% des Grundbetrags der kreisfreien Städten, und Mittelzentren unter den kreisfreien Städten eine Wertung von 118%. Bezüglich der kreisangehörigen Gemeinden ergibt sich eine Einwohnerwertung von 116% des Grundbetrags der kreisangehörigen Gemeinden für Grundzentren und von 124% für Mittelzentren.

Abbildung 5.13 zeigt die Auswirkungen der in diesem Vorschlag enthaltenen Einwohnerwer-

tung für kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte im Vergleich zum Status-Quo. Es wird deutlich, dass der Reformansatz die Schlechterstellung der einwohnerstarken Gemeinden innerhalb der jeweiligen Gruppen behebt. Insgesamt bleiben aber die Verteilungsansätze der verschiedenen Gruppen zueinander konstruktionsbedingt gleich. Dies erklärt, warum für das Mittelzentrum unter den kreisfreien Städten (Wismar) keine Verbesserung erzielt wird. Dies legt einen leichten Anstieg des Grundbetrags der kreisfreien Städte nahe oder zumindest einen erhöhten Ansatz für Mittelzentren unter den kreisfreien Städten. Eine Möglichkeit wäre hier, für Mittelzentren generell 124% anzusetzen, unabhängig von der Zugehörigkeit zu kreisfreien Städten oder kreisangehörigen Gemeinden.

Abbildung 5.13: Reformvorschlag



Kapitel 6

Nachhaltigkeit der kommunalen Finanzen

Die Nachhaltigkeit öffentlicher Ausgabenpolitik und die Verschuldung von Gebietskörperschaften sind ständige Themen in der öffentlichen Diskussion. Dem Abbau von Schulden wird in der politischen Agenda ein hoher Stellenwert zugebilligt; dennoch gelingt es den öffentlichen Haushalten nur im Ausnahmefall, über einen längeren Zeitraum ohne Neuverschuldung auszukommen. Die Ursachen hierfür und Lösungsansätze zur Verbesserung der Nachhaltigkeit kommunaler Finanzen sollen in diesem Kapitel diskutiert werden.

Grundsätzlich sind zwei unterschiedliche Fragestellungen zu unterscheiden: Zum einen ist zu prüfen, warum es immer wieder zu Haushaltsnotlagen kommt und wie diesen vorgebeugt werden kann. Dafür ist insbesondere die Frage der Haftung für öffentliche Schulden zu prüfen. Zum anderen soll untersucht werden, wie am besten mit einer bereits eingetretenen Verschuldungsproblematik umgegangen werden sollte. In diesem Zusammenhang werden die im kommunalen Finanzausgleich Mecklenburg-Vorpommerns bestehenden Zuweisungen geprüft, die Kommunen bei problematischen Haushaltslagen unterstützen sollen (§ 9 FAG

MV).

Zunächst werden in Abschnitt 6.1 einige theoretische Betrachtungen zur Verschuldung öffentlicher Haushalte vorgenommen. Im Anschluss daran werden in Abschnitt 6.2 die derzeitigen Rahmenbedingungen der kommunalen Verschuldung in Mecklenburg-Vorpommern vorgestellt und verschiedene Reformalternativen abgewogen.

6.1 Theorie der öffentlichen Verschuldung

6.1.1 Vor- und Nachteile öffentlicher Verschuldung

Gründe für die Verschuldung öffentlicher Haushalte. Grundsätzlich dient die Verschuldung öffentlicher Haushalte einer Verteilung der Finanzierungslast auf einen längeren Zeitraum. Ausgaben, die zu einem bestimmten Zeitpunkt getätigt werden, gehen nicht nur zu Lasten des entsprechenden Haushaltes, sondern belasten in Form von Tilgungen und Zinszahlungen auch die folgenden Haushaltsjahre. Es kann Gründe geben, die eine solche Verschiebung der Lasten notwendig machen.

Viele Kredite dienen der Finanzierung von Investitionen. Da diese einerseits eine höhere Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaft erwarten lassen und andererseits die Aktivseite der Vermögensbilanz erhöhen, steht der Verschuldung entweder ein Wert oder eine potentielle Einsparung gegenüber. Oftmals übersteigt das Investitionsvolumen den Betrag, den ein Haushalt durch Einsparungen oder zusätzliche Einnahmen innerhalb eines Jahres erwirtschaften kann. Die Investition kann dennoch sinnvoll sein. Da die Nutzung einer Investition in der Regel mehrere Jahre möglich ist, bietet die Kreditaufnahme die Möglichkeit die aus der Investition resultierenden finanziellen Belastungen auf ebendiesen Zeitraum zu verteilen. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht ist eine Verschuldung in diesem Fall gerechtfertigt.

Es ist damit jedoch noch keine Aussage über die Wirtschaftlichkeit der Investitionen im Einzelnen getroffen. Es muss, etwa durch eine Kosten-Nutzen-Analyse, geprüft werden, ob der zu erwartende Nutzen in einem sinnvollen Verhältnis zu den Ausgaben steht. Öffentliche Investitionsprojekte unterliegen dabei einem ähnlichen Risiko wie privatwirtschaftliche Projekte: Weder der zukünftige Nutzen noch die tatsächlichen Ausgaben können eindeutig vorhergesagt werden. Darüber hinaus führen viele Investitionen zu Folgekosten, die mit in die Betrachtung einbezogen werden sollten.

Ein weiterer Grund für Verschuldung kann die Verstetigung schwankender Einnahmen sein. Dieses Problem ergibt sich insbesondere bei kommunalen Haushalten. Während die Steuereinnahmen und Zuweisungen in der Regel zu bestimmten Stichtagen fällig werden, resultieren aus vielen Aufgaben stetige Ausgabeverpflichtungen. So leisten beispielsweise die gewerbetreibenden Unternehmen nur viermal jährlich Vorauszahlungen der Gewerbesteuer an die Kommunen. Jedoch zahlen Landkreise und Gemeinden jeden Monat Sozialleistungen an Anspruchsberechtigte aus. Auch die Gehälter der kommunalen Angestellten und Beamten sowie Ruhestandsbezüge müssen monatlich geleistet werden. Da die Termine von Ein- und Auszahlungen somit nicht übereinstimmen, kann es notwendig sein durch vorübergehende Kreditaufnahme temporäre Einnahmeschwankungen auszugleichen.¹ Eine Angleichung der Einnahmen an die Ausgaben würde sehr viel größere Kosten verursachen und wäre in der Umsetzung auf kommunaler Ebene schwer vorstellbar. Das gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Kommunen bei einem Großteil ihrer Einnahmen keinen Entscheidungsspielraum haben und die entsprechenden Termine nicht beeinflussen können. Es bleibt daher nur eine kurzfristige Kreditaufnahme um Ausgaben tätigen und öffentliche Leistungen konstant anbieten zu können. Entscheidend ist jedoch, dass über einen bestimmten Zeitraum betrachtet die Ausgaben nicht die Einnahmen übersteigen sollten. In diesem Fall würde es sich bei der Kreditaufnahme nicht mehr ausschließlich um eine Verstetigung der Einnahmen handeln, sondern um eine kreditfinanzierte Ausweitung ebendieser.

¹Vgl. Barro (1979).

Während bei den Kommunen eine Verstetigung der Einnahmen durch Verschuldung generell nur kurzfristig durch Kassenverstärkungskredite erfolgen kann, kann diese im Landes- oder Bundeshaushalt auch über einen längeren Zeitraum erfolgen. So kann trotz konjunkturell schwankender Einnahmen eine konstante Bereitstellung öffentlicher Leistungen gewährleistet werden. Dies ist vorteilhaft, da eine gleichmäßige Versorgung mit öffentlichen Leistungen in der Regel von den Bürgern geschätzt wird.²

Probleme der Verschuldung öffentlicher Haushalte. Trotz dieser Gründe, die für eine mögliche Verschuldung öffentlicher Haushalte sprechen, treten jedoch auch Probleme auf. Zum einen werden durch die Verschuldung finanzielle Verpflichtungen in die Zukunft verschoben. Diejenigen, die über eine Ausgabe entscheiden, werden dadurch nicht oder nur zum Teil mit der Finanzierung belastet. Es ist nicht unbedingt eine Kongruenz zwischen den Nutzern einer öffentlichen Leistung und denjenigen gegeben, die die entsprechenden finanziellen Belastungen tragen.

Zum anderen kann neben der Finanzierung von Investitionen und der kurzfristigen Überbrückung von Finanzierungslücken Verschuldung öffentlicher Haushalte ein ungünstiges Verhältnis von Einnahmen und Ausgaben zur Ursache haben. Wenn die Summe der laufenden Einnahmen die laufenden Ausgaben über einen längeren Zeitraum nicht deckt, besteht ein strukturelles Problem. Aus laufenden Ausgaben kann kein zukünftiger Nutzen gezogen werden, sie erhöhen auch nicht den Vermögensbestand einer Körperschaft. Eine Verschiebung der Finanzierungslast laufender Ausgaben in spätere Jahre durch Verschuldung ist daher als kritisch einzustufen.

²Diese Überlegung überträgt die im ersten Teil des Gutachtens (S. 164-167) dargelegte Forderung, den Grenznutzen verschiedener öffentlicher Leistungen anzugleichen, auf eine zeitliche Dimension. Verschuldung stellt sicher, dass gegenwärtige und zukünftige öffentliche Ausgaben denselben Grenznutzen aufweisen.

Tabelle 6.1: Begriffsabgrenzung Verschuldung

	Stromgröße	Bestandsgröße
“Fehlbeträge”	Δ Kassenkredit = Fehlbetrag eines Jahres	Kassenkredit
“Verschuldung”	Δ Kredit = Nettoneuverschuldung	Kredit

Quelle: Eigene Darstellung.

6.1.2 Formen der Verschuldung

In der Betrachtung der Nachhaltigkeit öffentlicher Haushalte wird allgemein von “Verschuldung” oder “Haushaltsnotlagen” gesprochen.³ Dabei unterscheidet die öffentliche Rechnungslegung in “Fehlbeträge” und “Verschuldung” (vgl. Tabelle 6.1). Bei ersteren handelt es sich um einen Überhang an Ausgaben gegenüber den Einnahmen, der sich als Stromgröße aus dem Haushaltsabschluss ergibt. Diese werden in den öffentlichen Haushalten zunächst über Kassenkredite abgedeckt und müssen in darauf folgenden Haushaltsjahren in den Verwaltungshaushalt eingestellt werden. Sie reduzieren damit den Handlungsspielraum für laufende Ausgaben in den folgenden Jahren. Kredite hingegen können nur für Ausgaben des Vermögenshaushalts aufgenommen werden. Es handelt sich dabei großteils um Kreditmarktschulden, aber auch um Kredite von anderen Körperschaften. Sie dienen der Finanzierung von Investitionen. Ihre Tilgung belastet den Vermögenshaushalt, die Zinszahlungen werden aus dem Verwaltungshaushalt geleistet. Entsprechend der Terminologie öffentlicher Rechnungslegung gelten oftmals nur die Einnahmen aus Krediten als Verschuldung, Kassenkredite zählen nicht dazu.

Eine etwas abstraktere Betrachtung hingegen offenbart, dass die ökonomischen Belastungen aus Kassenkrediten und Krediten vergleichbar sind. In beiden Fällen werden Ausgaben getätigt, denen zum entsprechenden Zeitpunkt keine Einnahmen gegenüberstehen. Der ge-

³Da sich die Analyse auf die kommunale Ebene bezieht, werden an dieser Stelle die entsprechenden Begriffe verwendet und besondere, diese Ebene betreffende Einschränkungen in Bezug auf die Kreditaufnahme berücksichtigt.

gegenwärtige Konsum oder die gegenwärtigen Investitionen werden zu Lasten des zukünftigen Konsums bzw. zukünftiger Investitionen ausgeweitet. Die Verwendung und die haushaltstechnische Verbuchung der auf diese Weise gewonnenen finanziellen Mittel ist aus dieser Perspektive von nachgeordneter Bedeutung. Eine nähere Betrachtung der Ausgestaltung zeigt auch, dass sich beide Formen von Verschuldung gegenseitig bedingen.

Über den Budgetzusammenhang von Verwaltungs- und Vermögenshaushalt ergibt sich, dass Kreditmarktschulden langfristig zu einer Belastung im Verwaltungshaushalt führen. Zum einen werden Zinsbelastungen aus dem Verwaltungshaushalt beglichen. Zum anderen kann es auch notwendig werden, dass für die Tilgung der Kredite aus dem Verwaltungshaushalt Zuführungen in den Vermögenshaushalt vorgenommen werden müssen, sodass die laufenden Ausgaben ebenfalls eingeschränkt werden. Hohe Fehlbeträge vergangener Haushaltsjahre können zu einer vergleichbaren Einschränkung der Ausgaben führen. Es zeigt sich also, dass sowohl Kassenkredite als auch Verschuldung am Kreditmarkt den zukünftigen Handlungsspielraum einengen können.

Folglich ist es für die ökonomische Interpretation von untergeordneter Bedeutung, ob die Gebietskörperschaften Kassenkredite aufnehmen oder sich am Kreditmarkt oder bei anderen Gebietskörperschaften verschulden. Für beide Formen der Verschuldung kann es ökonomisch überzeugende Gründe geben. Daher wird Verschuldung bzw. die Aufnahme von Krediten in diesem Kapitel allgemein als Ausweitung des gegenwärtigen Konsums zu Lasten der zukünftigen Ausgaben verstanden. Darunter werden sowohl Kassenkredite als auch die Verschuldung im Vermögenshaushalt zusammengefasst. Die Probleme, die sich für die Haushalte aus Fehlbeträgen und Krediten ergeben, sind zumindest aus ökonomischer Sicht ähnlich gelagert.

6.1.3 Haftung und Zinsbelastung

Um einer ausufernden Kreditaufnahme der Kommunen entgegenzuwirken, regulieren die Länder die Schuldenaufnahme ihrer Städte und Gemeinden.⁴ Das widerspricht zwar der kommunalen Autonomie und dem Recht auf Selbstverwaltung. Jedoch muss berücksichtigt werden, dass die kommunale Autonomie bereits durch die Haftung des Landes für die Schulden der Kommunen aufgegeben wurde, sodass eine ex-ante Einschränkung der Kreditaufnahme sinnvoll sein kann. Dieser Zusammenhang soll im Folgenden dargestellt werden.

Die Haftung des Landes für kommunale Schulden kann mit verschiedenen Argumenten begründet werden. Sie ergibt sich zunächst aus den bestehenden gesetzlichen Regelungen. § 12 der Insolvenzordnung⁵ besagt, dass Insolvenzverfahren gegen den Ländern unterstehende juristische Personen des öffentlichen Rechts unzulässig sind, wenn das Land selbst nichts anderes verfügt. Bund und Länder selbst können nicht insolvent werden. Ein Haftungsausschluss für kommunale Kredite könnte demnach nur durch eine explizite Entscheidung durch das Land erfolgen. Jedoch ist es nicht klar, ob die Länder dazu überhaupt berechtigt wären. Da sie einen Großteil der kommunalen Rechtsaufsicht wahrnehmen, prüfen sie die Haushalte der kreisfreien Städte und Landkreise. Wenn ein Haushalt und insbesondere die Kreditaufnahme durch das Land geprüft und nicht beanstandet werden, lässt sich daraus auch eine Haftung des Landes gegenüber den Kreditgebern ableiten.

Gleichzeitig ist fraglich, ob es einen gesellschaftlichen Konsens geben könnte, der eine Haftung für die Kommunen ausschließen würde. Folge einer fehlenden Haftung wäre, dass Kommunen insolvent werden könnten. Ähnlich wie im privaten Insolvenzverfahren würden von einem kommunalen Schuldner, der seine Kredite nicht mehr ordnungsgemäß bedienen

⁴Eine Übersicht über die entsprechenden Regelungen in Mecklenburg-Vorpommern finden sich im Abschnitt 6.2.

⁵Insolvenzordnung (InsO) vom 25.10.1994, zuletzt geändert durch Art. 6 des Gesetzes vom 12.12.2007.

kann, Einschränkungen seiner laufenden Ausgaben verlangt. Eine spürbare Absenkung des öffentlichen Leistungsangebots wird jedoch aus Sicht des Landes inakzeptabel sein: Zum einen haben die betroffenen Bürger die Notlage nicht oder nur indirekt durch die Wahl der politischen Entscheidungsträger beeinflusst. Zum anderen können auch umliegende Gemeinden negativ betroffen sein, etwa wenn mangelnde Wartung von Straßen zu Unfällen führt, an denen auch Bürger aus anderen Gemeinden beteiligt sind. Von daher wird das Land der insolventen Kommune Zuweisungen gewähren, um die öffentlichen Ausgaben aufrecht zu erhalten. Sobald die Kommune aber wieder über Mittel verfügt, können auch die Gläubiger eine zumindest anteilige Erfüllung der eingegangenen Verpflichtungen durch die Kommune verlangen, so dass effektiv das Land haftet.

Aus diesen Gründen wird eine Haftung des Landes voraussichtlich auch dann stattfinden, wenn sie nicht formal-rechtlich vorgeschrieben ist.⁶ Für das Land besteht deshalb keine Möglichkeit glaubhaft zu vermitteln, dass es die Haftung ausschließen wird. Wegen dieser schwerwiegenden Gründe, die gegen einen Ausschluss der Haftung für öffentliche Verschuldung sprechen, kann davon ausgegangen werden, dass die gemeinschaftliche Haftung Bestand haben wird.

Die Haftung des Landes wirkt sich auf die Zinsbelastung aus, die die kommunalen Kreditnehmer tragen müssen. Der Kreditgeber orientiert den veranschlagten Zinssatz an dem zu erwartenden Ausfallrisiko, also der Wahrscheinlichkeit, dass die Verbindlichkeiten aus einem Kredit nicht beglichen werden können. Bei einem hohen Risiko wird ein Kreditinstitut einen höheren Zinssatz verlangen oder einen Kredit gar nicht erst vergeben. Haftung senkt den Preis für Kredite. Bei privatwirtschaftlichen Krediten kann dies beispielsweise durch vorhandenes Vermögen oder durch das Vermögen Dritter erreicht werden. Bei öffentlichen Körperschaften hingegen ist durch die gemeinschaftliche Haftung eine hohe Sicherheit gegeben. Wenn eine Gemeinde zahlungsunfähig wird und einen Kredit nicht bedienen kann,

⁶Blankart et al. (2006) setzen sich mit verschiedenen Gründen auseinander, warum eine Haftung zu erwarten ist.

haftet in letzter Konsequenz das Land. Auch die Länder werden durch eine bundesstaatliche Haftung abgesichert, sodass sie in extremen Haushaltsnotlagen nicht allein für ihre Schulden aufkommen müssen.⁷ Dadurch besteht praktisch keine Möglichkeit, dass ein Kredit an eine öffentliche Körperschaft ausfällt.

Durch die gemeinschaftliche Haftung bilden die Zinssätze, die die einzelnen Gebietskörperschaften für Kredite zahlen müssen, nicht mehr das individuelle Risiko der jeweiligen Schuldner ab. Alle Körperschaften können sich zu sehr niedrigen Zinssätzen Kapital leihen.⁸ Ihre eigene Haushaltssituation und ihre Wirtschaftlichkeit spielen dabei keine Rolle. Wenn es keine oder nur eine beschränkte gemeinsame Haftung gäbe, würde sich dagegen der Zinssatz, zu dem eine Gemeinde oder ein Kreis einen Kredit aufnehmen könnte, an der Haushaltslage der betreffenden Gebietskörperschaft orientieren. Insbesondere würden Kreditgeber im Fall eines hohen Schuldenstandes einen hohen Zinssatz verlangen oder einen weiteren Kredit sogar verwehren. Bei geringem Schuldenstand würde die Kommune entsprechend durch einen niedrigen Zinssatz "belohnt".

Da die Kreditgeber ohne Haftung bei einem Kreditausfall finanzielle Verluste hinnehmen müssten, würden sie bereits bei der Kreditvergabe die Haushaltslage der Gebietskörperschaft gründlicher prüfen und über die Zinssätze regulierend eingreifen. Folge davon wäre, dass ein Großteil der Haushaltsnotlagen gar nicht erst entstehen würden, da den entsprechend gefährdeten Gebietskörperschaften schon im Voraus die Kreditaufnahme verweigert werden würde. Diese marktwirtschaftliche Regulierung kann jedoch bei den Kommunen (und auch den Ländern) nicht greifen, wenn die öffentlichen Kredite durch gemeinsame Haftung gesichert sind. Da die Kreditgeber nicht befürchten müssen, dass die Verpflichtungen einer Kommune oder eines Landes nicht abgelöst werden, vergeben sie auch dann Kredite zu günstigen Konditionen, wenn die finanzielle Lage der Körperschaften selbst dies

⁷Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 19.10.2006 (BVerfG, 2 BvF 3/03) zwar deutlich gemacht, dass für solche Hilfen hohe Hürden gelten; jedoch wird die bundesstaatliche Haftung durch dieses Urteil bekräftigt.

⁸Vgl. Jochimsen und Konrad (2006).

eigentlich verbieten würde.

Der niedrige Zinssatz beeinflusst die Wirtschaftlichkeit einer Investition. Diese bemisst sich an den zu erwartenden (Mehr-)Einnahmen einer Investitionsmaßnahme im Vergleich zu den veranschlagten Ausgaben, zu denen auch die Zinszahlungen zu rechnen sind. Bei einem Unternehmen kann beispielsweise eine neue, kreditfinanzierte Produktionsanlage zu einem höheren Umsatz führen. Für öffentliche Investitionen lässt sich die Wirtschaftlichkeit wesentlich schwerer ermitteln. Eine Investition in die Infrastruktur einer Gemeinde kann beispielsweise zu verstärkter Ansiedelung von Gewerbe führen, sodass die Steuereinnahmen steigen. Jedoch stehen den meisten öffentlichen Investitionen keine zurechenbaren Mehreinnahmen gegenüber, weil die damit erzeugten Leistungen, wie etwa Straßenbenutzung, kostenlos abgegeben werden. Sie führen aber in der Regel zu einem erhöhten Nutzen für die Bürger der betroffenen Gebietskörperschaft, sodass diese an der Ausweitung öffentlicher Investitionen interessiert sind. Unabhängig von der genauen Bewertung des Ertrages der Investition kann deshalb davon ausgegangen werden, dass zu einem niedrigeren Zinssatz mehr Kredite aufgenommen werden und mehr Investitionen aus Sicht der Kommunen als wirtschaftlich sinnvoll erscheinen.

Aufgrund der fehlenden marktwirtschaftlichen Regulierung durch den Kreditmarkt wird es weiterhin zu einer hohen Verschuldung der Gebietskörperschaften kommen. Das betrifft die Schulden am Kreditmarkt selbst, die für Investitionen aufgenommen wurden. Diese Ausgaben können jedoch auch zu höheren Belastungen im Verwaltungshaushalt führen, da Investitionen oftmals Ausgaben für den laufenden Betrieb und die Instandhaltung nach sich ziehen. Ein hoher Schuldenstand wird daher oftmals mit Fehlbeträgen in den laufenden Haushalten einhergehen.

In Bezug auf die Kreditaufnahme bzw. die Kreditvergabe ist das grundsätzliche Problem also die durch die Haftung des Landes induzierte mangelnde Inanspruchnahme der lokalen Entscheidungsträger und Bürger im Falle einer Haushaltsnotlage. Dies führt dazu, dass es

aus Sicht der Kommunen sinnvoll sein kann risikoreiche Investitionsprojekte zu finanzieren und Einnahmen- und Ausgabenschwankungen im Voraus nicht hinreichend abzusichern. Den daraus entstehenden Schaden trägt sowohl das Land als auch die Gesamtheit der Kommunen. Ohne Haftung des Landes müssten Kommunen jedoch höhere Zinsen zahlen. Kommunen in schwierigen Haushaltslagen wären möglicherweise ganz von dem Kreditmarkt ausgeschlossen. Diese Einschränkung der kommunalen Handlungsfähigkeit wird als so gravierend angesehen, dass eine Begrenzung der Haftung nicht ernsthaft in Betracht gezogen wird.

6.2 Kommunale Verschuldung in Mecklenburg-Vorpommern

6.2.1 Gesetzliche Grundlage und Datenüberblick

Die Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommerns (KV MV) erlaubt zwei Formen der Verschuldung: Kredite für Investitionen und Kassenkredite. Bei ersteren handelt es sich um Kredite, die nur für bestimmte Zwecke verwendet werden dürfen. Kassenkredite hingegen dienen lediglich der Überbrückung von Finanzierungsgapen und sind zeitlich begrenzt.

Entsprechend § 46 KV MV können Kommunen Kredite für Investitionen und Verpflichtungsermächtigungen aufnehmen. Erstere werden in Form von Kreditermächtigungen in den Haushalt eingestellt und dürfen nur in den Vermögenshaushalt fließen. Sie dienen ausschließlich der Finanzierung von Investitionen und Investitionsmaßnahmen (§ 44 Abs. 3 KV MV) und sind nur zulässig, wenn "eine andere Finanzierung nicht möglich oder unzweckmäßig" wäre. Eine Investition kann auch Ausgaben über ein Haushaltsjahr hinaus erfordern, wie beispielsweise im Falle des Baus eines größeren Gebäudes. Dafür werden Verpflichtungsermächtigungen eingegangen. Bei diesen handelt es sich um in einem Haus-

haltsjahr beschlossene Investitionsausgaben, die bis zu drei Jahren in die Zukunft reichen und somit zukünftige Haushalte belasten. Verpflichtungsermächtigungen sind jedoch keine Zahlungsverpflichtung gegenüber einem Kreditinstitut, sondern eine Selbstverpflichtung zukünftig Ausgaben zu tätigen.

Um kurzfristige Finanzierungslücken zu überbrücken, können die Kommunen sogenannte Kassenkredite aufnehmen. Laut § 53 KV MV sollen sie gewährleisten, dass die Kommunen “rechtzeitig” ihre Ausgaben leisten können. Die Verwendung der Kassenkredite beschränkt sich nicht auf die Deckung bestimmter Ausgabenarten. Die maximale Höhe der Kassenkredite wird in der Haushaltssatzung festgelegt und bedarf ab einer bestimmten Grenze der Genehmigung durch die Rechtsaufsichtsbehörde. Kassenkredite laufen mit der jeweiligen Gültigkeit des Haushaltsplans, in dessen Zeit sie aufgenommen wurden, aus.

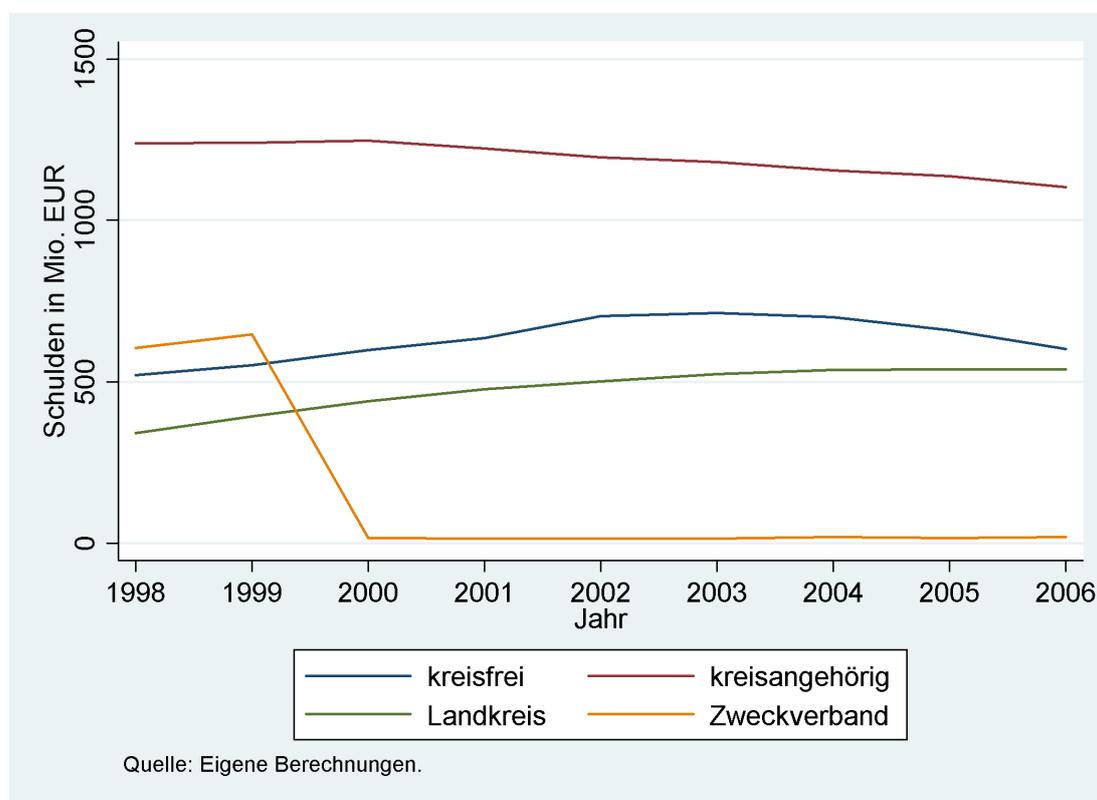
Die Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern erlaubt keine darüber hinausgehende Verschuldung von Gemeinden und Landkreisen. Eine langfristige Finanzierung laufender Ausgaben über Kredite ist somit nicht möglich. Insgesamt werden der kommunalen Verschuldung durch das Land enge Grenzen auferlegt. Ziel ist es dabei die Verschuldung so gering zu halten, dass es zu keiner Haushaltsnotlage kommen kann, die ein Eingreifen durch das Land notwendig macht.

Um die Relevanz des Themas der kommunalen Verschuldung für das Land Mecklenburg-Vorpommern zu erfassen, wird an dieser Stelle ein knapper Überblick über die Schuldenstände der kommunalen Haushalte geliefert (siehe Abbildung 6.1). Dabei wird zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaftsformen sowie kommunalen Zweckverbänden unterschieden.⁹

Ein Überblick über die Schuldenstände der kommunalen Haushalte in Mecklenburg-Vor-

⁹Datenbasis sind die statistischen Berichte des Landesamtes für Statistik “Schulden der öffentlichen Haushalte in Mecklenburg-Vorpommern” (2006). Hier werden nur die Kredite, nicht die Kassenkredite betrachtet. Für letztere siehe Abschnitt 2.2.4 im ersten Teil des Gutachtens.

Abbildung 6.1: Schuldenstand der Kommunen (insgesamt)

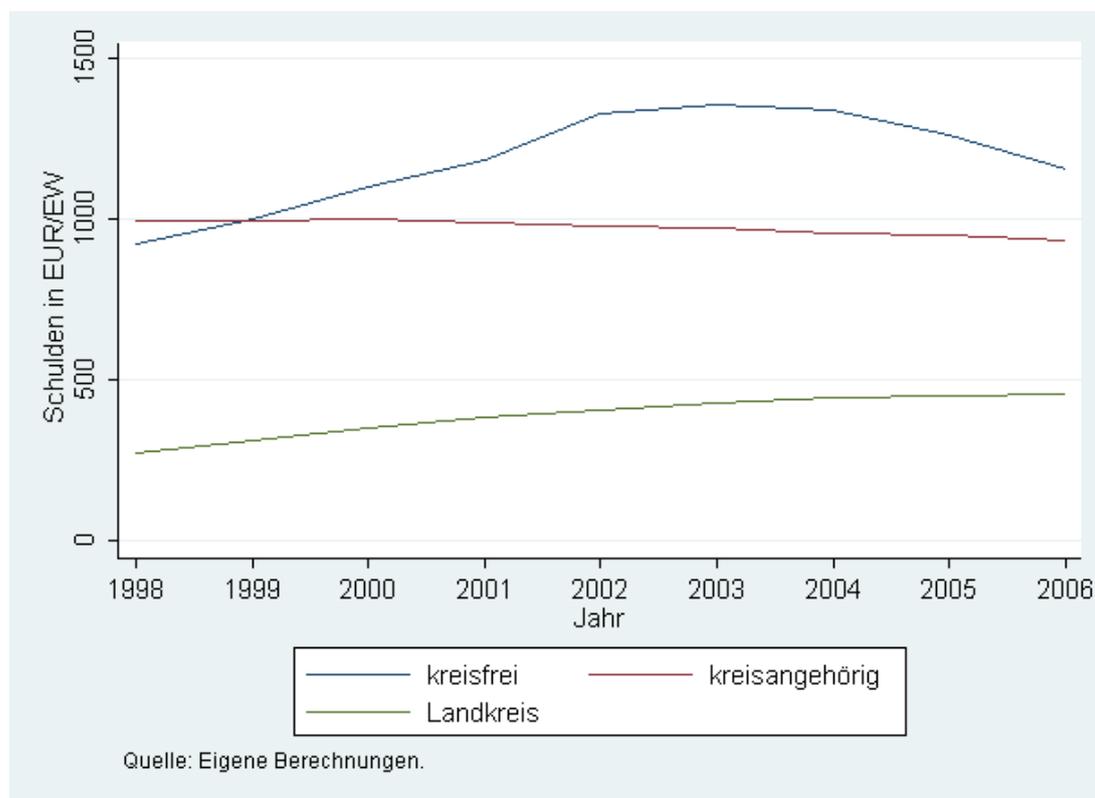


pommern zeigt, dass die Gemeinden und Kreise trotz der starken gesetzlichen Einschränkungen zum Teil erhebliche Schulden aufgebaut haben. Im Jahr 2006 betrug die Summe der Schulden aller Gemeinden und Kreise EUR 2,2 Mrd.; hinzu kamen knapp EUR 18 Mio. Schulden der kommunalen Zweckverbände. Von den Schulden entfielen EUR 602 Mio. auf die kreisfreien Städte, EUR 1,1 Mrd. auf die kreisangehörigen Gemeinden und EUR 538 Mio. auf die Kreisverwaltungen. Die kommunalen Zweckverbände hatten ca. EUR 18 Mio. Schulden.¹⁰ Insgesamt hat sich der Schuldenstand seit dem Jahr 2004 jedoch reduziert, wobei die kreisangehörigen Gemeinden früher mit einem Abbau der Schulden begonnen haben als die kreisfreien Städte und Landkreise.¹¹

¹⁰Die deutliche Abnahme der Verschuldung der Zweckverbände zwischen 1999 und 2000 ist darauf zurückzuführen, dass ab dem Jahr 2000 nur noch kameralistisch buchende Verbände erfasst wurden.

¹¹Derzeit profitieren die mecklenburg-vorpommerischen Kommunen noch von den an das Land fließen-

Abbildung 6.2: Schuldenstand der Kommunen (pro Einwohner)



Da die Summe der Schulden wenig aussagefähig ist, wenn nicht gleichzeitig die Zahl der Einwohner berücksichtigt wird, liefert eine Analyse der Pro-Kopf-Schulden genauere Einblicke in die Verschuldung nach Gebietskörperschaftsformen. Es zeigt sich, dass im Jahr 2006 die durchschnittliche Verschuldung der kreisfreien Städte EUR 1.156 pro Einwohner betrug; der Schuldenstand der kreisangehörigen Gemeinden entsprach EUR 935 und derjenige der Landkreise EUR 456 pro Einwohner. Werden die Schulden der kreisangehörigen Gemeinden und der Landkreise zusammengefasst um eine Vergleichbarkeit mit den kreisfreien Städten zu erhalten, liegt die Pro-Kopf-Verschuldung mit EUR 1.391 pro Einwohner deut-

den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen, die bis zum Jahre 2019 stetig sinken. Da diese Mittel gemäß dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz auch in die Finanzausgleichsmasse eingehen, sinkt die Höhe der Schlüsselzuweisungen und folglich auch die Finanzausstattung der einzelnen Kommunen tendenziell. Da in die Berechnung der Umlagekraftmesszahlen der Landkreise die Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden des Vorjahres eingehen, zeigt sich der von dieser Entwicklung ausgelöste Konsolidierungsdruck bei den Landkreisen um zwei Jahre verzögert.

lich über dem Wert für kreisfreie Städte. Zu Beginn des Betrachtungszeitraums war die Pro-Kopf-Verschuldung der kreisfreien Städte mit EUR 925 noch wesentlich geringer als die Summe aus kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen (EUR 1.273). Jedoch stieg der Schuldenstand hier bis zum Jahr 2003 deutlich stärker an, wobei gleichzeitig die kreisangehörigen Kommunen früher mit der Konsolidierung begonnen haben. Der Unterschied zwischen der Pro-Kopf-Verschuldung der kreisangehörigen Gemeinden und der Landkreise auf der einen und derjenigen der kreisfreien Städten auf der anderen Seite hat über den Betrachtungszeitraum abgenommen.

Die Entwicklung der Schuldenstände seit 1998 zeigt, dass der Gesamtbestand der Schulden in den letzten Jahren abgenommen hat. Jedoch ist die Verschuldung der Gesamtheit der Kommunen immer noch auf einem hohen Niveau. Bereits im ersten Teil des Gutachtens wurde im Rahmen des Benchmarks¹² festgestellt, dass die Verschuldung der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zu den übrigen ostdeutschen Bundesländern (ohne Berlin) leicht überdurchschnittlich ist. Der Vergleich zu den finanzschwachen Flächenländern West fiel noch deutlich ungünstiger aus.

Das zeigt, dass die kommunale Verschuldung in Mecklenburg-Vorpommern trotz gewisser Konsolidierungserfolge in der jüngsten Zeit nicht zu vernachlässigen ist. Das gilt umso mehr, als zukünftige Zinsbelastungen und Kredittilgungen in eine Zeit rückläufiger Einnahmen fallen werden. Vor diesem Hintergrund sollen im Folgenden die Instrumente des Landes zur Sicherung der Nachhaltigkeit kommunaler Finanzen diskutiert werden.

¹²Vgl. Abschnitt 2.2.4 des ersten Teils des Gutachtens.

6.2.2 Instrumente des Landes zur Verbesserung der Nachhaltigkeit

Das Land hat im kommunalen Finanzausgleich zwei Instrumente verankert, die Kommunen in problematischen Haushaltslagen unterstützen sollen. Diese knüpfen an dem Vorliegen von Fehlbeträgen und nicht an einem bestimmten Schuldenstand an. Jedoch wurde bereits begründet, dass diese Unterscheidung aus ökonomischer Perspektive bei langfristiger Betrachtung eine untergeordnete Rolle spielt: Fehlbeträge engen langfristig sowohl die laufenden Ausgaben als auch die Möglichkeit der Verschuldung für Investitionen ein; umgekehrt führt eine hohe Verschuldung durch Zinszahlungen zu einer starken Belastung der laufenden Ausgaben. Daher können Zuweisungen zum Ausgleich von Fehlbeträgen auch als Unterstützung verschuldeter oder potenziell verschuldeter Kommunen gesehen werden.

Die im kommunalen Finanzausgleich verankerten Instrumente zur Unterstützung in problematischen Haushaltslagen sind Fehlbetragszuweisungen und Konsolidierungshilfen entsprechend § 9 FAG MV. Kommunen können für jedes Jahr, in dem Fehlbeträge bestehen, zusätzliche Finanzmittel beantragen. Die Fehlbetragszuweisungen knüpfen dabei an die “unvermeidbaren Fehlbeträge” des vorhergegangenen Haushaltsjahrs an. Sie werden Gemeinden und Kreisen gewährt, die ein Haushaltssicherungskonzept vorlegen können, das den Abbau des Fehlbetrages innerhalb eines Jahres glaubhaft darlegt (§ 9 Abs. 3 FAG MV). Fehlbetragszuweisungen sollen folglich nur einmalige Einnahmeausfälle oder vorübergehend höhere Ausgaben ausgleichen, wenn diese nicht auf andere Art und Weise abgedeckt werden können. Sie dienen hingegen nicht der langfristigen Sicherung unterfinanzierter Haushalte. Insgesamt werden jährlich EUR 7,5 Mio.¹³ Fehlbetragszuweisungen an die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern ausgezahlt. Die Vergabe erfolgt diskretionär entsprechend der Richtlinie für die Gewährung von Fehlbetragszuweisungen.¹⁴ Voraussetzung für die Ver-

¹³Die Höhe der Fehlbetragszuweisungen und Konsolidierungshilfen wurde rückwirkend ab 2007 durch das Gesetz vom 17.12.2007 von jeweils EUR 2,5 Mio. auf jeweils EUR 7,5 Mio. angehoben.

¹⁴Vgl. Bekanntmachung des Innenministeriums vom 04.04.2003.

gabe ist ein Antrag seitens der Kommune, wobei kein Rechtsanspruch auf entsprechende Zahlungen gegeben ist.

Neben den Fehlbetragszuweisungen werden jährlich Konsolidierungshilfen in Höhe von insgesamt EUR 7,5 Mio. an kreisangehörige Gemeinden gewährt, die dadurch in einer “besonders problematischen Haushaltslage” unterstützt werden sollen (§ 9 Abs. 7 FAG MV). Voraussetzung ist dabei, dass die zu unterstützenden Gemeinden “bei Ausnutzung aller zumutbaren Konsolidierungsmöglichkeiten aus eigener Kraft selbst langfristig keine Aussicht haben, einen Haushaltsausgleich zu erlangen”. Konsolidierungshilfen werden folglich den Kommunen gewährt, in denen die Einnahmen langfristig nicht ausreichen um die Ausgaben zu decken. Die Vergabe erfolgt durch den Beirat für den kommunalen Finanzausgleich.

Mit beiden Instrumenten verfolgt das Land das Ziel, Kommunen, die sich in problematischen Haushaltslagen befinden, zu unterstützen. Diese Hilfe erfolgt jeweils erst “ex-post”, also nach dem Auftreten der Fehlbeträge. Dass diese Zuweisungen jedoch auch Auswirkungen auf die Entscheidungsträger der Kommunen haben können, die derzeit keine solchen Zuweisungen erhalten, wird im Folgenden dargestellt.

6.2.3 Bewertung des § 9 FAG MV

Für die Bewertung der Instrumente des Landes zur Verbesserung der Nachhaltigkeit kommunaler Finanzen können zwei grundsätzliche Kriterien herangezogen werden: Die Anreizeffekte, die von einer solchen Regelung ex-ante auf die Nachhaltigkeit der kommunalen Haushaltspolitik ausgehen, und die Gewährleistung einer möglichst gleichmäßigen Bereitstellung öffentlicher Leistungen ex-post, wenn eine Haushaltsnotlage eingetreten ist.

Zuweisungsvolumen. Sowohl Fehlbetragszuweisungen als auch Konsolidierungshilfen sind Maßnahmen, die Kommunen unterstützen, die bereits Fehlbeträge aufweisen. Aus der Sicht

des Landes ist es sinnvoll, diesen Kommunen mit finanzieller Unterstützung zur Seite zu stehen. Gerade wenn die Ausübung der Pflichtaufgaben einer Kommune unter der finanziellen Schwäche einer Gemeinde oder eines Kreises leidet, kann das Eingreifen des Landes als gerechtfertigt angesehen werden. Die gewährten Zuweisungen können dabei die vorübergehende Haushaltsnotlage der Kommune lindern und verhindern, dass hohe Fehlbeträge zukünftige Haushalte belasten. Diese Hilfe ist umso wirkungsvoller, je höher der insgesamt für diese Zuweisungen zur Verfügung stehende Betrag ist.

Tabelle 6.2: Fehlbetragszuweisungen an kreisangehörige Gemeinden (2003/2004) in EUR

Jahr	Gemeinden	Fehlbetrag	Antragssumme	Bewilligung
2003	33	12.067.047,78	9.037.385,54	1.149.797,00
2004	48	13.845.138,33	10.324.642,28	1.782.190,00

Für die Jahre 2003 und 2004 beantragte und gewährte Fehlbetragszuweisungen.

Quelle: Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern. Eigene Darstellung.

Durch die Deckelung sowohl der Fehlbetragszuweisungen als auch der Konsolidierungshilfen kann es vorkommen, dass die Zuweisungen nur einen Teil der Fehlbeträge ausgleichen. Ein Vergleich der beantragten und der bewilligten Fehlbetragszuweisungen kann dies illustrieren. Die neuesten diesbezüglichen Daten beziehen sich auf die Jahre 2003 und 2004, in denen insgesamt eine Finanzmasse von EUR 2,9 Mio. für Fehlbetragszuweisungen an kreisangehörige Gemeinden zur Verfügung stand.¹⁵ Tabelle 6.2 verdeutlicht, dass das Antragsvolumen für Fehlbetragszuweisungen an kreisangehörige Gemeinden um ein Vielfaches die Höhe der bewilligten Finanzmittel überstieg. Im Durchschnitt wurden 2003 nur 12,72% und 2004 nur 17,26% der beantragen Finanzhilfen gewährt.

Neben einer Kürzung des zugewiesenen Betrages ist es aufgrund der knappen Mittel auch möglich, dass einige Kommunen gar keine Zuweisungen erhalten, da die finanzielle La-

¹⁵Die Gesamtmasse für Fehlbetragszuweisungen für die Jahre 2003 und 2004 an kreisangehörige Gemeinden berücksichtigt auch sogenannte Haushaltsreste aus den Vorjahren. Daten über die Konsolidierungshilfen sind nicht verfügbar.

ge in anderen Kommunen noch ungünstiger ist. So wurden beispielsweise im Jahr 2003 insgesamt zehn und im Jahr 2004 vier antragstellenden kreisangehörigen Gemeinden keine Fehlbetragszuweisungen bewilligt.¹⁶ Wäre der Betrag für Fehlbetragszuweisungen und Konsolidierungshilfen höher gewesen, hätte somit in mehr Gemeinden und Kreisen der Fehlbetrag zu einem höheren Anteil ausgeglichen werden. Selbst nach der Erhöhung auf EUR 7,5 Mio. steht zu erwarten, dass nicht alle Fehlbeträge ausgeglichen werden können, so dass vordergründig der zur Verfügung stehende Betrag immer noch zu knapp bemessen erscheint.

Jedoch gehen von den Zuweisungen des Landes auch Signale auf die Entscheidungsträger aller Gebietskörperschaften aus. Wenn das Land grundsätzlich Kommunen durch den Ausgleich von Fehlbeträgen unterstützt, können die Entscheidungsträger in den Gemeinden und Kreisen davon ausgehen, dass ihnen im Falle einer problematischen Haushaltslage ebenfalls geholfen wird. Die Regelungen des § 9 FAG MV stellen somit den Kommunen in Aussicht, dass das Land im Falle aktueller oder drohender Haushaltsnotlagen für die kommunalen Verpflichtungen in einer Weise einsteht, die einer Haftung gleich kommt. Wie im Abschnitt 6.1.3 dargelegt, geht von der Möglichkeit an solchen Zuweisungen zu partizipieren ein Anreiz zu einer riskanteren Investitionsstrategie bzw. zu einer ausgabenorientierteren Haushaltspolitik aus. Je höher dabei der Betrag ist, der für die Zuweisungen nach § 9 FAG MV zur Verfügung steht, desto höher könnte je nach Vergabe der Mittel die Wahrscheinlichkeit für jede einzelne Gebietskörperschaft sein, dass sie im Bedarfsfall tatsächlich von den Zuweisungen profitiert. Um diese Fehlanreize soweit wie möglich zu korrigieren, wäre es dann sinnvoll, den § 9 FAG MV nur mit einem kleineren Betrag zu dotieren, der den Kommunen den Eindruck vermittelt, dass sie vermutlich nicht mit der Unterstützung des Landes rechnen können. Je größer dabei die Unsicherheit ist, ob im Krisenfall tatsächlich finanzielle Unterstützung des Landes zu erwarten ist, desto geringer ist der Anreiz Fehlbeträge durch unzureichende Sicherung des Haushalts zu riskieren.

¹⁶Für das Jahr 2004 ist hier zu berücksichtigen, dass in den zugrunde liegenden Daten für insgesamt fünf Gemeinden der Bescheid über die Bewilligung ihrer Anträge noch aussteht.

Der Erhalt von Zuweisungen nach § 9 FAG MV ist nun aber kein Automatismus sondern an zahlreiche Auflagen gebunden. Diese Auflagen ermöglichen es prinzipiell, die Mittel so zu vergeben, dass eine gezieltere Kontrolle des Haushaltsgebahrens vorgenommen wird. Insofern ist es denkbar, dass eine Ausweitung der Mittel ein Mehr an Kontrolle ermöglicht. Gleichzeitig ist es aber auch denkbar, dass bei steigendem Unterstützungsvolumen die Antragssumme zunimmt, so dass bei begrenzten für die Antragsbearbeitung einsetzbaren Ressourcen auf Seiten des Landes die Intensität der Prüfung jedes Einzelfalles abnimmt. Dann werden aber möglicherweise auch Anträge akzeptiert, deren Haushaltssicherungskonzept weniger gut begründet ist, was langfristig die Nachhaltigkeit mindert. Verwaltungsaufwendungen setzen also einer wirksamen Kontrolle Grenzen, so dass eine Limitierung des Volumens der Zuweisungen notwendig bleibt. Von daher ist die geringe Dotierung der Fehlbetragszuweisungen in den Jahren 2003 und 2004 zu begrüßen.

Es zeigt sich also, dass es sehr wohl sinnvoll sein kann, die Beträge für finanzielle Hilfen an die Kommunen zu begrenzen. Dadurch bleiben die Erwartungen der Kommunen an Fehlbetragszuweisungen und Konsolidierungshilfen zu partizipieren gering. Gleichzeitig ist eine Unterstützung der bereits in finanzielle Not geratenen Kommunen sinnvoll und kann nur durch einen ausreichend großen Betrag gewährleistet werden. Diese Ziele stehen somit in einem Spannungsverhältnis zueinander. Entweder setzt man einen starken Anreiz zu einer nachhaltigen Haushaltspolitik, indem man Unterstützungen im Verschuldungsfall stark einschränkt oder ausschließt, oder man gewährt ebendiese um bereits bestehende Fehlbeträge auszugleichen. Es kann aber versucht werden durch eine strenge Prüfung der Anträge auf Fehlbetragszuweisungen und Konsolidierungshilfen negativen Anreizen entgegenzuwirken. Dadurch kann die Unsicherheit der Kommunen, ob sie finanzielle Unterstützung erhalten, erhöht werden, sodass der negative Einfluss auf das Risikoverhalten der lokalen Entscheidungsträger abnimmt.

Für das Land besteht darüber hinaus die Möglichkeit, über die Rechtsaufsicht finanziell riskante Investitionen und überhöhte Ausgaben, die sich langfristig negativ auf die Leis-

tungsfähigkeit einer Gemeinde oder eines Kreises auswirken, zu untersagen und damit einer problematischen Haushaltslage im Vorhinein entgegenzuwirken. Eine solche Prüfung der kommunalen Haushalte ist jedoch sehr aufwändig. Letztlich kann das Land eine vollständige Bewertung des individuellen Haushaltsrisikos nicht leisten. Dies würde zudem einen sehr starken Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung bedeuten. Das Spannungsverhältnis zwischen einer anreizverträglichen Struktur und der Gewährleistung einer gleichmäßigen Bereitstellung öffentlicher Leistungen kann auf diesem Wege zwar gemildert, aber nicht vollständig gelöst werden.

Reformoptionen. Entsprechend der bestehenden Rechtslage werden Kommunen, die einen einmaligen Fehlbetrag aufweisen, und Gemeinden, deren Ausgaben auch langfristig die Einnahmen übersteigen, mit verschiedenen Instrumenten gefördert. Aus ökonomischer Perspektive ist diese Trennung jedoch schwer zu begründen. Zum einen wurde auf die Identität der verschiedenen Schuldenarten hingewiesen. Zum anderen führt eine Deckelung der Teilbeträge dazu, dass sich der durchschnittlich erzielte Ausgleichsgrad zwischen Fehlbetragszuweisungen und Konsolidierungshilfen unterscheidet: Es ist beispielsweise möglich, dass es in einem Jahr eine große Anzahl an Gemeinden gibt, die langfristig Fehlbeträge haben und somit Konsolidierungshilfen beantragen. Gleichzeitig kann die Anzahl der Gemeinden, die einmalige Fehlbeträge verbuchen, eher gering sein. Durch die Trennung beider Instrumente fällt der Anteil der Kommunen, die Konsolidierungshilfen beantragt haben und dann tatsächlich erhalten, wesentlich geringer aus als der Anteil der Kommunen, die Fehlbetragszuweisungen erhalten. Wenn sich das Verhältnis zwischen den Kommunen, die Fehlbetragszuweisungen erhalten und denen, die Konsolidierungshilfen zugewiesen bekommen, von Jahr zu Jahr ändert, dann kann mit fixen Beträgen für jede Zuweisungsart nicht flexibel reagiert werden. Eine Zusammenlegung beider Instrumente könnte dazu beitragen das Verteilungsziel der Zuweisungen besser zu verwirklichen.

Eine weitere Reformoption besteht darin, die Höhe der Finanzmasse, die insgesamt über

Fehlbetragszuweisungen und Konsolidierungshilfen zur Verfügung gestellt wird, von dem jeweiligen Bedarf abhängig zu machen. Momentan stehen jährlich je EUR 7,5 Mio. für beide Zuweisungsarten zur Verfügung. Wenn dieser Betrag variabel wäre, könnte in Jahren, in denen besonders viele Kommunen eine problematische Haushaltslage aufweisen, mehr Fehlbetragszuweisungen bzw. Konsolidierungshilfen vergeben werden als in Jahren, in denen weniger Kommunen Fehlbeträge verbuchen. Es ist vorstellbar, dass auf diese Weise eine gleichmäßige Bereitstellung öffentlicher Leistungen besser erreicht werden könnte.

Es sollte jedoch berücksichtigt werden, dass die Höhe der Vorwegabzüge zu Lasten der allgemeinen Schlüsselzuweisungen bestimmt wird. Je höher der Betrag ist, der für Fehlbetragszuweisungen bzw. Konsolidierungshilfen vergeben wird, desto geringer ist die allgemeine Schlüsselmasse. Diese hat jedoch ebenfalls ausgleichende Wirkung und stabilisiert die Einnahmen der Kommunen.¹⁷ Eine starke Ausweitung der Zuweisungen für Kommunen in problematischen Haushaltslagen ginge damit immer zu Lasten aller Gemeinden und Kreise. Gleichzeitig würde die ausgleichende Wirkung der Schlüsselzuweisungen reduziert. Darüber hinaus ist es unklar, wie sich eine variable Höhe der Vorwegabzüge für Fehlbetragszuweisungen und Konsolidierungshilfen auf die Erwartungshaltung der Kommunen auswirken würde. Es ist vorstellbar, dass die Gemeinden und Städte sich davon einen Anstieg der entsprechenden Vorwegabzüge erhoffen und der negative Verhaltensanreiz zunimmt. Umgekehrt könnte jedoch auch argumentiert werden, dass durch die jährlich erfolgende Festsetzung die Unsicherheit über die Höhe der Zuweisungen zunimmt, sodass der negative Anreiz abnimmt. Vermutlich wird sich jedoch nach wenigen Jahren ein Erfahrungswert über die Höhe der entsprechenden Vorwegabzüge bilden, sodass die diskretionäre Festlegung der Höhe von Fehlbetragszuweisungen und Konsolidierungshilfen keinen langfristigen Einfluss auf das Verhalten der kommunalen Entscheidungsträger haben wird.

Darüber hinaus ist zu erwarten, dass bei einer jährliche Festlegung der Druck auf die Landesebene zunehmen würde, mehr Mittel zur Verfügung zu stellen. Kommunen, die sich in

¹⁷Vergleiche hierzu Abschnitt 4.1, der die ökonomische Bedeutung der Schlüsselzuweisungen behandelt.

problematischen Haushaltslagen befinden, werden verstärkt eine Anhebung des Betrages für Fehlbetragszuweisungen und Konsolidierungshilfen fordern. Insbesondere in Wahljahren wird es dadurch dem Land nicht oder nur schwer möglich sein, einen geringeren Betrag als im Vorjahr zur Verfügung zu stellen und finanzielle Hilfen zu verweigern. Insgesamt ist deshalb die bestehende gesetzliche Fixierung der Mittel, die jährlich für die Instrumente zur Sicherung der Nachhaltigkeit zur Verfügung stehen, gegenüber einer variablen Zuweisungsmasse vorzuziehen.

Fazit. Mit den Vorwegabzügen gemäß § 9 FAG MV wird versucht, dem Zielkonflikt zwischen dem Anreiz zu einer soliden Haushaltsführung und der Aufrechterhaltung der kommunalen Aufgabenerfüllung im Falle einer Haushaltsnotlage gerecht zu werden. Im Hinblick auf die Prüfung der kommunalen Haushalte durch die Landesregierung dürften die durch die Fehlbetragszuweisungen und Konsolidierungshilfen ausgelösten Fehlanreize überschaubar sein. Diese Einschätzung trifft angesichts der in Tabelle 6.2 ausgewiesenen Zahlen sicherlich für das bisherige Volumen der Fehlbetragszuweisungen und Konsolidierungshilfen in Höhe von je EUR 2,5 Mio zu; dies bestätigen auch die in den letzten Jahren zu beobachtenden Konsolidierungserfolge.¹⁸ Ob Fehlanreize nach der Aufstockung der Beträge auf jeweils EUR 7,5 Mio. immer noch vernachlässigbar sind, kann derzeit noch nicht definitiv beurteilt werden. So bleibt beispielsweise abzuwarten, ob und wie stark sich die Anzahl der zuweisungsbeantragenden Gemeinden sowie das Antragsvolumen an die zusätzlich bereitgestellten Mittel des Landes anpassen.

Stärkere Anreize zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen würden höchstens von einer möglichen Insolvenz der kommunalen Körperschaften ausgehen, die jedoch in Deutschland nicht zur Debatte steht. Deshalb sind die Vorschriften des § 9 FAG MV im Rahmen des Möglichen sinnvoll; die bereitgestellten Mittel erscheinen in der Höhe angemessen. Um die bestehenden Instrumente effizienter auszugestalten, wäre allenfalls eine Zusammenlegung

¹⁸Vgl. Abbildungen 6.1 und 6.2.

von Fehlbetragszuweisungen und Konsolidierungshilfen vorstellbar. Eine jährlich diskretionär zu bestimmende Gesamthöhe wäre jedoch vermutlich nicht förderlich, da dies die Bedeutung der Schlüsselzuweisungen einschränken und gleichzeitig das Land starkem Druck aussetzen würde, die Fehlbetragszuweisungen und Konsolidierungshilfen zu erhöhen.

Kapitel 7

Umlagen

Umlagen kommen im Bereich der kommunalen Finanzen in zwei verschiedenen Ausprägungen vor: Zum einen als Kreisumlage, welche ein Instrument zur Finanzierung der Landkreise darstellt, und zum anderen als Finanzausgleichsumlage, die im Rahmen einiger kommunaler Finanzausgleichsgesetze für abundante Gemeinden formuliert ist. Anders als bei pauschalen Zahlungen hängt die Umlagehöhe von der Steuerkraft der jeweiligen Kommune ab: Je mehr Steuern eine Gemeinde einnimmt, desto höher ist die von ihr zu leistende Umlage. Dadurch ergeben sich zum einen Verteilungswirkungen, da die Finanzkraft zwischen den Gebietskörperschaften neu aufgeteilt wird. Zum anderen haben Umlagen auch Auswirkungen auf das Verhalten kommunaler Akteure.

Im Folgenden werden verschiedene Fragestellungen in Bezug auf Umlagen in kommunalen Finanzausgleichssystemen untersucht. Zunächst wird die Kreisumlage analysiert (Abschnitt 7.1). Dabei wird auf verschiedene Probleme im Zusammenhang mit deren Festsetzung eingegangen. Der zweite Teil dieses Kapitels diskutiert die mögliche Einführung einer Finanzausgleichsumlage für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Abschnitt 7.2).

7.1 Kreisumlage

Das Grundgesetz sichert die kommunale Selbstverantwortung: Die Gemeinden haben das Recht "alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln" (§ 28 Abs. 2 S. 1 GG), womit auch ein Recht auf eine wirtschaftskraftbezogene Steuer verbunden ist. Zwar gilt das Recht der kommunalen Selbstverwaltung auch für Landkreise, ihnen garantiert das Grundgesetz jedoch keine eigene Steuerquelle. Die Landkreise nehmen somit in Bezug auf ihre Finanzierung eine Sonderrolle ein: Sie nehmen umfangreiche Aufgaben wahr und tragen hierfür die Ausgabenverantwortung, haben jedoch keine eigenen Steuereinnahmen.¹ Folglich sind sie auf die Einnahmen anderer Gebietskörperschaften angewiesen, an denen sie über Zuweisungen und Umlagen beteiligt werden. Daraus ergeben sich Verteilungskonflikte zwischen dem Land und den Kreisen sowie zwischen den Gemeinden und den Kreisen, die die Frage nach möglichen Reformen bezüglich der Finanzierung der Kreise aufwerfen.

Nach einer kurzen Bestandsaufnahme in Abschnitt 7.1.1 werden im Folgenden mögliche Reformansätze diskutiert. Dabei werden nur Reformalternativen betrachtet, die das Land Mecklenburg-Vorpommern unabhängig von anderen Ländern durchsetzen kann. Eine grundsätzliche Reform der Finanzströme, die auch eine eigene Steuerquelle für Landkreise umfassen könnte, ist zwar ein aus finanzwissenschaftlicher Sicht interessanter Ansatz; jedoch steht dieser Vorschlag trotz der Bemühungen um eine Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen derzeit nicht zur Diskussion. Deswegen beschränkt sich die Analyse der Reformalternativen auf Ansätze, die am bestehenden Umlagesystem anknüpfen.

In der Diskussion um die Neuordnung der Kreisfinanzen wird die Festlegung einer Ober- bzw. einer Untergrenze für den Umlagesatz gefordert (Abschnitt 7.1.2). Darüber hinaus

¹In einigen Bundesländern steht den Landkreisen die Jagdsteuer zu. Deren Einnahmen sind jedoch aufgrund des geringen Aufkommens vernachlässigbar und spielen in der weiteren Darstellung daher keine Rolle.

offenbart der Vergleich mit anderen Bundesländern einige andere Reformalternativen. Dabei handelt es sich einerseits um die Möglichkeit, den Kreisumlagesatz innerhalb eines Kreises zu differenzieren (Abschnitt 7.1.3). Andererseits können in einigen Bundesländern verschiedene institutionelle Rahmenbedingungen beobachtet werden, die sich insbesondere auf die Mitwirkung von Gemeindevertretern in der Entscheidungsfindung auf Kreisebene beziehen (Abschnitt 7.1.4).

7.1.1 Gesetzliche Grundlage und Handlungsbedarf

Landkreise sind Gemeindeverbände, die entsprechend dem Grundgesetz “im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereichs nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung” (§ 28 Abs. 2 S. 2 GG) haben. Gleichzeitig nehmen sie jedoch auch übertragene Aufgaben des Landes wahr und fungieren als untere staatliche Verwaltungsbehörde. Aus den verschiedenen Funktionen resultieren unterschiedliche Verantwortlichkeiten für die Ausgaben der Kreise. Die Ausgaben, die ein Landkreis als Gemeindeverband tätigt, sollten lokal von den kreisangehörigen Gemeinden getragen werden. Ein mögliches Finanzierungsinstrument ist dabei die Kreisumlage. Die finanzielle Verantwortung für Ausgaben hingegen, die dem Landkreis als ausführender Verwaltungseinheit des Landes entstehen, sollte beim Land liegen.

Die gesetzliche Grundlage für die Kreisumlage wird im kommunalen Finanzausgleich gelegt. § 11 Abs. 1 FAG MV regelt, dass die Landkreise eine Kreisumlage erheben dürfen, wenn ihre Einnahmen nicht den jeweiligen Bedarf decken. Diese Formulierung verdeutlicht den engen Zusammenhang zwischen Kreisumlage und Zuweisungen seitens des Landes. Das Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommerns legt in § 11 Abs. 3 fest, dass die Umlagegrundlage den für den Finanzausgleich zu ermittelnden Steuerkraftmesszahlen und den Schlüsselzuweisungen der Gemeinden entspricht. Auch schreibt der Landesgesetzgeber in Mecklenburg-Vorpommern einen einheitlichen Umlagesatz für alle Gemeinden eines Krei-

ses vor (§ 11 Abs. 2 FAG MV). Die Höhe des Umlagesatzes legen jedoch die Landkreise selbst fest, sodass dieser zwischen den Kreisen variieren kann.

Dieses Verfahren ist vergleichbar mit der Festsetzung des Hebesatzes einer Realsteuer durch die Gemeinden. Die Bemessungsgrundlage der Gewerbe- und Grundsteuer wird ebenso wie die Umlagegrundlage nicht durch die Kommunen selbst bestimmt. Die Gemeinden erhalten ein darauf anzuwendendes Hebesatzrecht, das ihre Steuerautonomie gewährleistet. Jedoch besteht ein entscheidender Unterschied zwischen dem Hebesatz einer Gemeinde und der Umlage eines Landkreises: Durch die Festlegung eines Umlagesatzes und damit der Höhe der Kreisumlage beeinflussen die Landkreise direkt die finanziellen Möglichkeiten der ihnen angehörenden Gemeinden. Die Festsetzung eines Gewerbesteuerhebesatzes legt hingegen die Steuerbelastung von privaten Unternehmen fest und hat keine unmittelbaren² Auswirkungen auf andere öffentliche Haushalte.³

Die Höhe der Kreisumlage wird durch den Kreistag festgelegt und soll “den Bedarf decken” (§ 11 Abs. 1 FAG MV). Die Operationalisierung dieser juristischen Vorgabe birgt jedoch Probleme in sich. Im ersten Teil des Gutachtens wurde ausführlich dargestellt, dass die notwendigen Ausgaben für die Bereitstellung einer öffentlichen Leistung aufgrund fundamentaler Informationsprobleme praktisch nicht ermittelt werden können.⁴ Wenn man sich an den tatsächlich getätigten Ausgaben orientiert, bleiben das Niveau der Leistungserbringung und die Ineffizienzen in der Bereitstellung unberücksichtigt. Eine synthetische Ermittlung der notwendigen Ausgaben ist vor dem Hintergrund des daraus resultierenden hohen Informationsbedarfs wenig realistisch. Auch lässt die Formulierung, nach der die Kreisumlage “zur Deckung des Bedarfs” erhoben werden soll, offen, aus welchen Aufgaben

²Davon zu unterscheiden sind mittelbare Auswirkungen im Rahmen des Steuerwettbewerbs, die sich aus Ansiedlungsentscheidungen von Unternehmen ergeben.

³Zwar sind auch Land und Bund über eine Umlage an den Gewerbesteuereinnahmen beteiligt, jedoch verändert eine Änderung des Hebesatzes die Höhe der Umlage nicht, da die Steuereinnahmen normiert werden. Die Änderung der Kreisumlage hat hingegen unmittelbare Auswirkungen auf die verfügbaren finanziellen Mittel der Gemeinden.

⁴Siehe Abschnitte 4.1 und 4.2 in Teil I.

dieser finanzielle Bedarf abgeleitet wird. Eine Abgrenzung zwischen Pflichtaufgaben und freiwilligen Leistungen wird nicht vorgenommen. Ein objektiver Bedarf kann daher nicht bestimmt werden.

Die juristische Festlegung bezüglich der Kreisumlage liefert somit wenig Anhaltspunkte für die Festsetzung des Umlagesatzes. Es bleibt den Landkreisen selbst überlassen, diesen zu beschließen und die daraus resultierende Umlage entsprechend dem Bedarf als gerechtfertigt zu begründen. Dabei kommt es immer wieder zu Auseinandersetzungen mit den Mitgliedsgemeinden. Diese sind formal nicht in die Entscheidungen des Kreistages eingebunden. Die oftmals schwierigen Diskussionen über die Höhe des Kreisumlagesatzes legen jedoch die Vermutung nahe, dass die Gemeinden Einfluss auf den Kreistag ausüben. Dieser erfolgt nicht institutionalisiert, sondern vielmehr über die einzelnen Mitglieder des Kreistages, die möglicherweise Gemeindeinteressen vertreten. Darüber hinaus haben einige Länder eine Pflicht zur Anhörung der Gemeinden in der jeweiligen Rechtsgrundlage verankert.⁵ Allerdings besteht auch in diesen Fällen für die Landkreise keine Verpflichtung, die Gemeinden tatsächlich an dem Entscheidungsprozess zu beteiligen. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass eine Anhörung der Gemeinden politischen Druck auf den Kreistag ausübt.

Einerseits bringt eine Erhöhung der Kreisumlage immer eine Reduzierung des Budgets der Gemeinden mit sich. Andererseits stellt der Landkreis mit den zusätzlichen Einnahmen öffentliche Leistungen zur Verfügung, die vermutlich den Einwohnern aller Gemeinden im Landkreis zugute kommen. Die Entscheidung über den Kreisumlagesatz beinhaltet daher auch eine Abwägung zwischen den öffentlichen Leistungen, die jeweils vom Kreis und den Gemeinden zur Verfügung gestellt werden. Es ist nicht klar, ob das derzeitige Verfahren zu einem aus finanzwissenschaftlicher Sicht sinnvollen Verteilungsergebnis zwischen den Kreisen und den Gemeinden führt. Es kann jedoch festgestellt werden, dass mit der Festlegung der Kreisumlage eine ständige Auseinandersetzung zwischen Kreisen und Gemeinden ein-

⁵In Brandenburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein sind entsprechende Bestimmungen in den kommunalen Finanzausgleichsgesetzen geregelt.

hergeht. Ob diese mittels der hier vorgestellten Reformoptionen entschärft werden können, wird im Folgenden diskutiert.

7.1.2 Ober- und Untergrenzen

In der öffentlichen Diskussion wird sowohl eine Ober- als auch eine Untergrenze für den Kreisumlagesatz gefordert. Eine Obergrenze unterstellt implizit, dass die Gemeinden vor einer zu hohen Abschöpfung der finanziellen Mittel durch die Kreise geschützt werden müssen. Die Untergrenze besagt analog, dass die Kreistage derzeit keine Möglichkeit haben eine ausreichend hohe Kreisumlage zu erheben. Ein entsprechender Eingriff in die Wahl des Umlagesatzes kann einerseits damit gerechtfertigt werden, dass die derzeitige institutionelle Ausgestaltung keine hinreichenden Möglichkeiten bietet eine sinnvolle Kreisumlage zu beschließen. Andererseits können von der bisherigen Ausgestaltung Anreizeffekte ausgehen, die unerwünschtes Verhalten fördern. Eine Begrenzung des Umlagesatzes kann diese Anreizeffekte reduzieren.

Zunächst wird eine mögliche Unterfinanzierung der Landkreise betrachtet, die durch eine Untergrenze des Kreisumlagesatzes verhindert werden könnte. Wenn ein Landkreis mit der erhobenen Umlage seine Ausgaben nicht decken kann, muss er Kredite aufnehmen. Die Belastung für die Schulden trägt zunächst weiterhin der Kreis selbst, sodass mittelfristig die Mitgliedsgemeinden in der Pflicht stehen und in der Zukunft mit höheren Umlagesätzen rechnen müssen. Die Konzeption des kommunalen Finanzausgleichs, insbesondere § 9 FAG MV, legt jedoch die Vermutung nahe, dass bei hoher Verschuldung zumindest Beihilfen des Landes zur Kredittilgung oder zu den Zinszahlungen zu erwarten sind. Folglich trägt das Land einen Teil der Belastung, die dadurch entsteht, dass der Kreis hohe Ausgaben tätigt, aber die Kreisumlage niedrig gewählt hat. Aus dieser Haftung des Landes für die Schulden der Kreise entsteht ein Anreiz für die Repräsentanten der Gemeinden in den Kreistagen, eine zu niedrige Umlage zu bestimmen. Dieser Anreiz wird noch dadurch verstärkt, dass die

politische Verantwortung für eine im Extremfall auftretende Haushaltsnotlage des Kreises kaum der einzelnen Gemeinde, sondern dem Kreis oder allen ihm angehörenden Gemeinden zusammen zugeschrieben werden.

Die Einführung einer Untergrenze für die Kreisumlage kann deshalb dazu beitragen, einer Überschuldung der Kreise vorzubeugen und sicherzustellen, dass die Gemeinden an der Finanzierung der Kreisausgaben beteiligt werden. Dies ist jedoch nur dann angemessen, wenn die Ausgaben der Landkreise hauptsächlich auf deren Charakter als Gemeindeverband zurückzuführen sind. Wird ein Großteil der Ausgaben der Kreise dagegen in deren Funktion als Verwaltungseinheit des Landes getätigt, könnte das Land durch eine Untergrenze eine Beteiligung der Gemeinden an den Kosten erzwingen, obwohl diese nicht ursächlich für deren Entstehung verantwortlich sind. In diesem Fall wäre eine Untergrenze abzulehnen.

Die Bewertung einer verpflichtenden Untergrenze ist somit davon abhängig, welche Ausgaben über die Kreisumlage finanziert werden sollen. Da die Einnahmen der Landkreise nur teilweise zweckgebunden erfolgen, ist schwer feststellbar, welche Ausgaben derzeit über die Kreisumlage finanziert werden. Auch ist eine Zuordnung der Aufgaben zu "Ausgaben als Gemeindeverband" und "Ausgaben als Verwaltungseinheit für das Land" nur schwer vorzunehmen. Sollte dieser Versuch dennoch unternommen werden, könnte man sich daran orientieren, ob die öffentlichen Leistungen eher lokalen Charakter haben oder dem ganzen Land zugute kommen. Ein kommunales Theater beispielsweise, das nur ein geringes Einzugsgebiet hat, müsste demnach als Aufgabe des Gemeindeverbandes verstanden und über die Kreisumlage finanziert werden. Hingegen sollten Aufgaben, die Wirkungen über die Kreisgrenze hinaus haben, durch das Land getragen werden. So ist fraglich, ob beispielsweise die Vermeidung von Tierseuchen und die damit verbundene Aufsichtspflicht tatsächlich ausschließlich den Gemeinden in einem Landkreis zugute kommt. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass das Engagement eines Landkreises in allen Gemeinden des Landes und auch über dessen Grenzen hinaus Nutzen stiftet. Daraus lässt sich ableiten, dass das Land oder sogar der Bund eine finanzielle Mitverantwortung für diese Kreisauflage

gabe tragen sollten.

Ob bei der derzeitigen Einnahmesituation und dem Aufgabenspektrum der Kreise die Gemeinden einen zu geringen Anteil der Ausgaben der Kreise decken, sodass eine Untergrenze für die Kreisumlage geboten wäre, kann nicht ohne weitere aufwändige Untersuchungen geklärt werden. Es spricht jedoch einiges dafür, dass der quantitativ bedeutsamste Aufgabenbereich, die soziale Sicherung, nicht als reine Landesaufgabe angesehen werden kann. Zwar sind die Ausgaben hier durch Bundesgesetze stark bestimmt. Dies wird jedoch durch die Zuweisungen im Rahmen des AG-SGB II MV berücksichtigt. Vor allem aber sind die Empfänger der von einem Kreis gezahlten Sozialleistungen aufgrund der örtlichen Zuständigkeit immer Bürger der dem Kreis angehörenden Gemeinden, sodass die Inzidenz des Nutzens dieser Aufgabe gleichsam automatisch bei den Bürgern des betreffenden Landkreises liegt.

Ähnliche Überlegungen können im Zusammenhang mit einer Obergrenze für die Kreisumlage angestellt werden. Einer Forderung nach einer Beschränkung des Umlagesatzes liegt die implizite Annahme zugrunde, dass die Gemeinden sich nicht gegen eine Anhebung des Umlagesatzes wehren können. Die Landkreise würden zu viele Finanzmittel abschöpfen und dabei gleichzeitig zu wenig lokale öffentliche Leistungen zur Verfügung stellen. Das wäre beispielsweise der Fall, wenn der Kreis die Kreisumlage in erster Linie erhebt um Aufgaben wahrzunehmen, die dem ganzen Land zugute kommen. Eine Obergrenze käme damit einer Selbstverpflichtung des Landes gleich, das Aufgabenspektrum der Landkreise so gering und die Zuweisungen an die Kreise so umfangreich zu halten, dass die Ausgaben durch die Zuweisungen und die gedeckelte Kreisumlage finanziert werden können.

Ober- und Untergrenzen für die Kreisumlage sind nicht nur für die aufgabenadäquate Finanzierung der Kreise von Bedeutung, sondern wirken sich auch auf die Steuerpolitik der Gemeinden aus. Wie bereits in Abschnitt 4.1 erläutert, beeinflusst der kommunale Finanzausgleich den Anreiz der Gemeinden Steuereinnahmen zu generieren. Wenn eine Gemeinde ihre Steuerkraft steigern kann, erhält sie nicht nur weniger Schlüsselzuweisun-

gen, sie muss auch eine höhere Kreisumlage leisten. Der Kreisumlagesatz bestimmt deshalb mit darüber, wie viel Steuermehreinnahmen einer Gemeinde verbleiben, wenn sie durch erfolgreiche Ansiedlungspolitik oder eine Senkung des Gewerbesteuerhebesatzes ihre Steuerbasis vergrößert. Die quantitative Bedeutung dieses Zusammenhangs wird in Tabelle 7.1 illustriert. Den in der oberen Tabellenhälfte aufgeführten, aus dem geltenden Recht abgeleiteten Abschöpfungsquoten kreisangehöriger Gemeinden werden in der unteren Hälfte die Abschöpfungsquoten gegenüber gestellt, die sich ohne Kreisumlage ergeben würden. Man erkennt, dass die Kreisumlage etwa bei abundanten Gemeinden für gut Zweidrittel und bei nicht-abundanten Gemeinden für knapp 15% des finanzausgleichsinduzierten Abflusses an Steuerkraft verantwortlich ist. Ein bindender Mindestumlagesatz würde einige Abschöpfungsquoten erhöhen, ein Höchstsatz würde sie verringern, so dass die Anreize zur Stärkung der Steuerkraft durch eine Untergrenze verringert und durch eine Obergrenze verstärkt würden. Dies bedeutet aber auch, dass ein Mindestumlagesatz für das Land ein Instrument darstellt, mit dem es die Gemeinden dazu anhalten kann, ihre Hebesätze zu erhöhen. Angesichts der Einbindung des Landes in den interregionalen und europäischen Standortwettbewerb ist es allerdings fraglich, ob eine Politik der konzertierten Erhöhung der Hebesätze für die Wirtschaftsentwicklung Mecklenburg-Vorpommerns sinnvoll ist.

Bereits jetzt bestehen in einigen Ländern Regelungen, die die Höhe der Kreisumlagesätze beeinflussen. Jedoch geschieht das nicht über eine durch das Land beschlossene Ober- oder Untergrenze, sondern durch einen Genehmigungsvorbehalt der Umlagesätze durch eine Aufsichtsbehörde. Diese Genehmigung muss je nach Ausgestaltung nur bei einer Erhöhung oder generell für jeden Umlagesatz erfolgen. In Niedersachsen beispielsweise muss jede Festsetzung durch die Kommunalaufsicht genehmigt werden (§ 15 Abs. 6 NFAG⁶). Laut § 26 Abs. 6 des kommunalen Finanzausgleichsgesetzes in Sachsen⁷ bedarf der Umlagesatz nur dann einer Zustimmung durch die Rechtsaufsichtsbehörde, wenn er den Wert von 25%

⁶Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich (NFAG) in der Fassung vom 14.09.2007, geändert durch Haushaltsbegleitgesetz vom 17.12.2007.

⁷Gesetz über den Finanzausgleich mit den Gemeinden und Landkreisen im Freistaat Sachsen (FAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26.04.2005, zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.07.2005.

Tabelle 7.1: Die Bedeutung der Kreisumlage für die Abschöpfungsquoten kreisangehöriger Gemeinden

Variable	Beob.	Mittelw.	Stabw.	Min	Max
	<i>Status Quo</i>				
AQ	843	0,7636	0,1040	0,4270	1,0881
AQ nicht abundant	832	0,7672	0,0996	0,5362	1,0881
AQ abundant	11	0,4924	0,0685	0,4270	0,6292
	<i>ohne Kreisumlage</i>				
AQ	843	0,6490	0,1027	0,1226	0,9221
AQ nicht abundant	832	0,6556	0,0853	0,4610	0,9221
AQ abundant	11	0,1451	0,0229	0,1226	0,1900

Quelle: Eigene Berechnungen.

übersteigt. Ähnliche Regelungen finden sich in Bayern, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

Zunächst scheint die Prüfung der Umlagesätze durch eine Aufsichtsbehörde eine sinnvolle Alternative zu landesweiten Unter- und Obergrenzen der Kreisumlage. Durch die Möglichkeit zur Berücksichtigung der individuellen Situation der Kreise kann im Einzelfall entschieden werden, ob die Gemeinden sich gegen eine höhere Kreisumlage sperren um die Finanzierungslast ursächlich kommunaler Aufgaben auf das Land abzuwälzen oder ob die benötigten finanziellen Mittel des Landkreises auf übertragene Aufgaben des Landes zurückgehen und daher eine Erhöhung der Kreisumlage nicht sinnvoll ist.

Jedoch löst ein Genehmigungsverfahren das ursächliche Problem nicht. Die Entscheidung über eine sinnvolle Aufgaben- und Ausgabenteilung zwischen dem Land, den Kreisen und den Gemeinden wird einer weiteren Instanz übertragen. Auch diese Instanz steht vor dem Problem zu bewerten, welche Ausgaben der Gemeinden und der Kreise gerechtfertigt sind. Eine objektive Einschätzung ist jedoch wegen der dem öffentlichen Sektor inhärenten Infor-

mationsproblematik kaum möglich. Zudem müsste die kommunale Aufsichtsbehörde beim Land angesiedelt werden, sodass es schwer vorstellbar ist, dass die Gemeinden und Landkreise diese als neutral empfinden.

Schließlich ist zu bedenken, dass Unter- und Obergrenzen für die Kreisumlagesätze ebenso wie eine Genehmigungspflicht einen starken Eingriff in die kommunale Entscheidungsfreiheit bedeuten. Der Gefahr einer Überwälzung einer nicht tragfähigen Haushaltspolitik auf das Land kann man auch durch eine glaubwürdige Politik der Schuldenbegrenzung begegnen.⁸ Zudem kann ein niedriger Umlagesatz auch Ausdruck einer sparsamen Haushaltsführung sein, die bei einer Fixierung der Kreisumlage durch einen Mindestumlagesatz möglicherweise nicht mehr höchste Priorität hat. Umgekehrt sollte ein Landkreis, der besonders gute öffentliche Leistungen bereit stellen möchte, davon nicht durch eine Obergrenze für die Kreisumlage abgehalten werden. Es ist daher ein Entscheidungsprozess vorzuziehen, der weiterhin die Verantwortung für die Landkreise bei den Gemeinden und dem Land gemeinsam überlässt. Die Gemeinden werden über die Kreisumlage an der Finanzierung beteiligt, da öffentliche Leistungen des Landkreises den Bürgern in den Gemeinden zustehen. Gleichzeitig muss das Land im Rahmen der vertikalen Zuweisungen für die Ausgaben die finanzielle Verantwortung übernehmen, die aus Aufgaben resultieren, die das Land ihnen übertragen hat. Eine einseitige Begrenzung der finanziellen Verantwortung scheint nicht angebracht.

7.1.3 Differenzierung des Kreisumlagesatzes

Ein weiterer Reformvorschlag sieht vor, dass eine Differenzierung des Kreisumlagesatzes zwischen den Gemeinden innerhalb eines Landkreises möglich sein soll. Der Kreistag hat dann die Option den Umlagesatz entweder nach Umlagegrundlage oder nach Gemeinden zu differenzieren. Eine solche Differenzierung kann beispielsweise begründet werden, wenn eine

⁸Vgl. Kapitel 6.

Gemeinde Kreisaufgaben teilweise oder vollständig wahrnimmt oder von einer Leistung des Kreises besonders profitiert.

Während eine Ober- bzw. Untergrenze des Kreisumlagesatzes die Verteilung der finanziellen Mittel zwischen dem Land, den Kreisen und den Gemeinden beeinflusst, hat eine mögliche Differenzierung des Kreisumlagesatzes zwischen den Gemeinden eine horizontale Wirkung. Es wird möglich einzelnen Gemeinden durch einen geringeren Umlagesatz Rabatte zu gewähren oder sie mit einer prozentual höheren Umlage zu belasten. In welche Richtung eine Differenzierung wahrscheinlich ausfallen wird, hängt dabei von den Mehrheits- und Machtverhältnissen im Kreistag und von der unterschiedlichen Steuerkraft der Gemeinden ab.

Wenn sich im Kreistag eine Mehrheit ohne Rücksicht auf die Interessen einzelner Gemeinden durchsetzen kann, dann ist zu erwarten, dass einzelne wenige, vor allem kleine, steuerstarke Gemeinden von dieser Mehrheit ausgebeutet werden können, indem ihnen besonders hohe Umlagesätze abverlangt werden. Eine solche Differenzierung zu Lasten steuerstarker Gemeinden wird gelegentlich mit dem Hinweis gerechtfertigt, dass die Einnahmensituation eines Landkreises negativ durch die Präsenz einer steuerstarken Gemeinde beeinflusst werde, da die an diesen Kreis fließenden Schlüsselzuweisungen aufgrund der hohen Steuerkraft dieser Gemeinde sinken. In der Tat erhält ein Landkreis um so weniger Schlüsselzuweisungen, je größer die Steuerkraft der ihm angehörenden Gemeinden ist; eine reiche Gemeinde bewirkt damit, dass der Landkreis niedrigere Schlüsselzuweisungen erhält. Gleichzeitig profitiert der Kreis, und damit alle ihm angehörenden Gemeinden, aber direkt von der höheren Umlagegrundlage der reichen Gemeinde. Da die Schlüsselzuweisungen nur 65% der Differenz zwischen Ausgangsmesszahl und Umlagekraftmesszahl ausgleichen, profitieren arme Gemeinden deshalb netto in aller Regel von der Präsenz einer reichen Gemeinde im Kreis.⁹ Eine Differenzierung des Umlagesatzes zu Lasten steuerstarker Gemeinden ist von daher

⁹Dies gilt nicht, wenn der Umlagesatz des betrachteten Kreises geringer ist als 65% des landesdurchschnittlichen Umlagesatzes aller Kreise.

nicht gerechtfertigt.

Geht man alternativ davon aus, dass die Zusammenarbeit im Kreistag nicht durch Konfrontation, sondern durch Kooperation gekennzeichnet ist, wird also die Festsetzung eines Umlagesatzes als Verhandlung zwischen den Gemeinden verstanden, so haben steuerstarke Gemeinden eine bessere Verhandlungsposition als steuerschwache. Diese basiert darauf, dass "reiche" Gemeinden weniger auf die Zusammenarbeit im Kreis angewiesen sind. Sie können gegebenenfalls eine öffentliche Leistung auch ohne die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden zur Verfügung stellen. In diesem Fall kann es dazu kommen, dass die steuerstarken Gemeinden ihre starke Position dazu nutzen, um einen "Rabatt" bei der Kreisumlage durchzusetzen. Im Ergebnis wird der Umlagesatz der steuerstarken Gemeinden im Vergleich zu den steuerschwachen Gemeinden reduziert.¹⁰

Die dadurch entstehende Verteilungswirkung wird oftmals kritisch angesehen. Es sprechen jedoch zwei unterschiedliche Argumente dafür, einen differenzierten Umlagesatz zuzulassen. Zum einen ist eine differenzierte Kreisumlage für die Pflege der Steuerquellen bedeutsam.¹¹ Sie erlaubt es, gerade steuerstarken Gemeinden einen besonderen Anreiz zu geben sich verstärkt um ihre Steuerbasis zu bemühen. Das kann dazu führen, dass ein reduzierter Umlagesatz zu einem höheren Umlageaufkommen führt, sodass davon der gesamte Kreis profitiert.

Zum anderen ist es möglich, dass eine differenzierte Kreisumlage eine effizientere Bereitstellung öffentlicher Leistungen erlaubt. Dies liegt daran, dass eine "reiche" Gemeinde sich eher als eine "arme" Gemeinde gegen eine Anhebung der Kreisumlage aussprechen wird. Zwar sind die finanziellen Spielräume steuerschwacher Gemeinden geringer, jedoch zahlt bei einem einheitlichen Umlagesatz eine steuerstarke Gemeinde absolut betrachtet einen höheren Betrag. Die vom Kreis zur Verfügung gestellten Leistungen stehen aber oftmals

¹⁰Siehe Enß (2008).

¹¹Siehe Abschnitte 4.1 und 7.1.2.

allen Einwohnern im gleichen Maße zur Verfügung. Da die Gemeinden also für den gleichen Nutzen unterschiedliche Kostenanteile tragen, sehen sich steuerstarke Gemeinden oftmals als benachteiligt an und sprechen sich tendenziell für weniger öffentliche Leistungen aus als die Gemeinden mit geringem Kostenanteil. Besteht jedoch die Möglichkeit den Umlagesatz zu differenzieren und somit beispielsweise allen Gemeinden einen gleichen, oder weniger stark divergierenden, absoluten Finanzierungsanteil aufzuerlegen, wird auch die steuerstarke Gemeinde eher zustimmen weitere Aufgaben auf Kreisebene wahrzunehmen.

In der Diskussion um eine differenzierte Kreisumlage sind somit verschiedene Aspekte gegeneinander abzuwägen. Verteilungsziele können gegen eine Differenzierung des Kreisumlagesatzes sprechen, da sie tendenziell zu einer Entlastung der steuerstarken Gemeinden führt. Jedoch sprechen sowohl die Möglichkeit Anreizeffekte positiv zu beeinflussen als auch die Effizienzbetrachtung für eine Differenzierung des Umlagesatzes.

In einigen Ländern¹² haben die Landkreise bereits die Möglichkeit Kreisumlagesätze zu differenzieren. Gemeinden können einen Rabatt erhalten, wenn sie bestimmte Aufgaben des Kreises selbst wahrnehmen oder Einrichtungen für den Kreis unterhalten. So wird eine auf die lokalen Gegebenheiten angepasste Aufgabenverteilung zwischen Gemeinden und Kreisen ermöglicht. Es liegen jedoch keine empirischen Untersuchungen vor, die die tatsächlichen Auswirkungen einer solchen Option auf die Höhe der Kreisumlagesätze ermittelt.

Mit der Möglichkeit, unterschiedliche Umlagesätze zu bestimmen, gibt das Land den Kommunen letztlich ein weiteres Instrument, das den Einigungsprozess um die Kreisumlage auf kommunaler Ebene erleichtern kann. Das ist vor dem Hintergrund der Auseinandersetzungen um die Finanzierung der Landkreise zu befürworten. Darüber hinaus handelt es sich lediglich um eine Option der Landkreise, von der diese keinen Gebrauch machen müssen. Um einer Ausbeutung einzelner Gemeinden durch die Kreistagsmehrheit entgegen zu wir-

¹²Z.B. Bayern, Niedersachsen und Thüringen.

ken, muss die Anwendung eines solchen Instruments sicherlich beschränkt werden. So ist es denkbar, dass Abweichungen vom allgemeinen Umlagesatz des Kreises nur nach unten zugelassen werden. Bei einer solchen Ausgestaltung spricht einiges dafür eine differenzierte Kreisumlage zu ermöglichen.

7.1.4 Institutionelle Rahmenbedingungen

Es wurde bereits dargelegt, dass an dem Entscheidungsprozess über die Höhe der Kreisumlage nicht nur der Landkreis selbst, sondern mittelbar auch die Gemeinden beteiligt sind. Da die Identifikation mit der Gemeinde im Regelfall höher ist als mit dem Kreis, können die Gemeindeinteressen im Kreistag eine entscheidende Rolle spielen. Hierdurch sehen einige Landkreise ihre Handlungsfähigkeit eingeschränkt. Einige Bundesländer haben deswegen institutionelle Rahmenbedingungen geschaffen, die einen solchen Interessenkonflikt verhindern oder zumindest entschärfen: Niedersachsen legt in § 30a seiner Landkreisordnung¹³ fest, dass ein Kreistagsmandat unvereinbar mit dem Amt des Bürgermeisters einer Gemeinde ist. Damit wird der Versuch unternommen den Einfluss der Gemeinden in den Kreistagen zu reduzieren um einem Gewissenskonflikt der Mandatsträger schon im Voraus zu begegnen. Jedoch verhindert diese Regelung nicht vollständig den Einfluss der Gemeinden auf den Landkreis. Zum einen wird nicht unterbunden, dass andere Mandatsträger der Gemeinden gleichzeitig ein Kreistagsmandat wahrnehmen. Zum anderen fühlen sich oft auch die Kreistagsmitglieder, die kein Mandat auf Gemeindeebene innehaben, den Interessen ihrer Gemeinde verbunden.

Jedoch hat die Diskussion um eine mögliche Ober- bzw. Untergrenze des Kreisumlagesatzes gezeigt, dass die Einflussnahme der Gemeinden auf die Entscheidungen auf Kreisebene gerechtfertigt sein kann. In seiner Funktion als Gemeindeverband nimmt der Landkreis

¹³Niedersächsische Landkreisordnung (NLO) in der Fassung vom 30.10.2006, zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 07.12.2006.

Aufgaben für die Gemeinden wahr. Da diese über die Kreisumlage auch für die Finanzierung aufkommen, sollen sie auch über die Ausgestaltung entscheiden können. Andererseits wurde auch ausgeführt, dass Landkreise darüber hinaus auch Aufgaben wahrnehmen, die dem ganzen Land einen positiven Nutzen spenden. Eine alleinige Entscheidung der Gemeinden über die Kreisaufgaben kann dann zu ineffizienten Ergebnissen führen, da diese nicht zwangsläufig Effekte berücksichtigen, die andere Gebietskörperschaften betreffen. Diese Doppelfunktion der Landkreise als Gemeindeverbände einerseits und untere Verwaltungsebene des Landes andererseits muss sich auch in dem Entscheidungsprozess in den Kreistagen widerspiegeln. Eine einseitige Ausgrenzung der Gemeindeinteressen aus den Kreistagen ist daher nicht zu befürworten. Gleichzeitig scheint auch keine Stärkung des gemeindlichen Einflusses notwendig zu sein. Auch wenn die oftmals schwierigen Diskussionen um die Kreisumlage kritisch betrachtet werden, spiegeln gerade diese Auseinandersetzungen wider, dass beide Seiten bereits jetzt an den Entscheidungen beteiligt sind. Die in diesem Abschnitt ausgeführten Überlegungen zeigen, dass dieses Arrangement durchaus Vorteile hat.

7.2 Finanzausgleichsumlage für abundante Gemeinden

Neben der Kreisumlage gibt es in einigen Bundesländern eine weitere steuerkraftabhängige Umlage: die Finanzausgleichsumlage. Sie ist das einzige horizontale Element im grundsätzlich vertikal ausgerichteten kommunalen Finanzausgleich. Finanzstarken Gemeinden werden Mittel abgeschöpft, die ganz oder teilweise den finanzschwachen Kommunen zufließen.

7.2.1 Mögliche Ausgestaltungen und quantitative Bedeutung

Der kommunale Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern beinhaltet keine Finanzausgleichsumlage. Zwar erhalten abundante Gemeinden keine Schlüsselzuweisungen, sie müssen jedoch auch keine Umlage leisten. Einige andere kommunale Finanzausgleichssysteme hingegen haben eine entsprechende Regelung in ihrer Gesetzesgrundlage verankert.

In insgesamt vier Bundesländern wird momentan eine Finanzausgleichsumlage erhoben: Baden-Württemberg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein.¹⁴ Die Umlagegrundlage kann zwischen den Ländern variieren. In Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz setzt die Höhe der Umlage an der Steuerkraftmesszahl im Verhältnis zum Bedarf, bzw. zum Landesdurchschnitt der Gemeinden an. In Niedersachsen und Schleswig-Holstein wird die Umlage nur auf die Steuerkraft erhoben, die den Bedarf tatsächlich übersteigt.¹⁵ Auch unterscheiden sich die Ausgestaltungen in Bezug auf die Umlagesätze, die zwischen 10% und 27,95% liegen. In Baden-Württemberg besteht ein progressiver Umlagetarif, so dass der Umlagesatz mit zunehmender Umlagekraft ansteigt. In den übrigen Bundesländern ist ein einheitlicher Umlagesatz vorgesehen. Ebenfalls zu berücksichtigen ist die unterschiedliche Verwendung der Finanzausgleichsumlage. Während sie in Rheinland-Pfalz und Niedersachsen vollständig in die Masse der Schlüsselzuweisungen eingeht, ist das in Baden-Württemberg nur zu 87,53% der Fall. Die übrigen 12,47% stehen dem Land zu. In Schleswig-Holstein geht nur die Hälfte der Finanzausgleichsumlage in die Zuweisungsmasse ein, die übrigen Mittel fließen dem jeweiligen Kreis zu und erhöhen somit die Kreisumlage für die abundanten Gemeinden.

Bevor die Vor- und Nachteile einer solchen Umlage aus finanzwissenschaftlicher Perspektive erörtert werden, soll zunächst an Hand von Daten des Jahres 2007 ein Überblick

¹⁴In Sachsen-Anhalt hat das Urteil des Landesverfassungsgerichts vom 13.06.2006 (LVG 7/05) die Regelungen der Finanzausgleichsumlage (§ 19a FAG ST vom 14.10.2005) für hinfällig erklärt, sodass diese hier nicht betrachtet wird.

¹⁵Für eine ausführliche Darstellung vgl. Lenk und Rudolph (2003).

über die mögliche quantitative Bedeutung einer solchen Umlage für Mecklenburg-Vorpommern gegeben werden. Diese Berechnungen sind nicht als Prognose gedacht, sondern sollen nur einen Hinweis auf das mögliche Volumen einer Finanzausgleichsumlage geben. Für eine Projektion müssten zum einen eine Vielzahl an Entscheidungen über die genaue Ausgestaltung der Umlage getroffen werden, die hier nur beispielhaft vorgenommen werden. Zum anderen wäre eine Projektion auf Basis weniger Jahre aufgrund des stark schwankenden Gewerbesteueraufkommens, das die wesentliche Ursache für Abundanz ist, ohnehin wenig verlässlich.

Für die quantitative Abschätzung des Volumens einer Finanzausgleichsumlage ist festzulegen, ob diese in die Schlüsselzuweisungen eingeht. Wenn dies der Fall ist, dann erhöht sich der Grundbetrag, wodurch wiederum die Anzahl der abundanten Gemeinden und die Höhe der abundanten Steuerkraft, also der Steuerkraft, die den Bedarf übersteigt, sinken. Im Folgenden werden diese Sekundärwirkungen aus Vereinfachungsgründen vernachlässigt. Es wird also davon ausgegangen, dass die Finanzausgleichsumlage nicht in die Schlüsselzuweisungsmasse eingeht. Zudem wird unterstellt, dass die Umlage nur auf den abundanten Teil der Steuerkraft anfällt.¹⁶

Im Jahr 2007 waren in Mecklenburg-Vorpommern elf Gemeinden abundant. Darunter befand sich keine kreisfreie Stadt. Auch überstieg in keinem Landkreis die Umlagekraftmesszahl die Ausgangsmesszahl. Die Summe der abundanten Steuerkraft belief sich auf ca. EUR 41 Mio.¹⁷ Eine Umlage von 10% auf die abundante Steuerkraft hätte somit EUR 4,1 Mio. erzielt. Da im Zuge einer Reform des kommunalen Finanzausgleichs weitere Änderungen vorgesehen sind, soll beispielhaft gezeigt werden, wie sich eine stärkere Gewichtung der Schlüsselzuweisungen auf die Bedeutung einer solchen Umlage auswirkt. Die zu erwartende Umlage nimmt weiter ab, wenn die in Kapitel 4 vorgenommenen Simulationen berücksich-

¹⁶Damit orientiert sich die Ausgestaltung der Umlage an den Finanzausgleichsgesetzen Niedersachsens und Schleswig-Holsteins.

¹⁷Die Simulation basiert auf der Abrechnung des kommunalen Finanzausgleichs 2007 ohne Berücksichtigung des Nachtragshaushalts.

tigt werden. In der einfachsten Simulation 1 a werden die Vorwegabzüge entsprechend den §§ 10 a-c, f und h FAG MV gestrichen und in die Finanzmasse der Schlüsselzuweisungen überführt.¹⁸ Dadurch steigt der Grundbetrag von EUR 712 auf EUR 770 und zwei der vormals elf abundanten Gemeinden würden Schlüsselzuweisungen erhalten. Die Zahl der abundanten Gemeinden sinkt also auf neun. Die Steuerkraft, auf die eine Finanzausgleichsumlage anfallen würde, fällt minimal von knapp EUR 41 Mio. auf EUR 40 Mio. Die Höhe einer entsprechenden Umlage würde damit ebenfalls leicht sinken, in dem vorliegenden Beispiel auf EUR 4 Mio. Tabelle 7.2 zeigt die mögliche Höhe der Finanzausgleichsumlage im geltenden Gesetz und nach Überführung der Vorwegabzüge nach §§ 10 a-c, f und h FAG MV in die Schlüsselmasse.

7.2.2 Wirkungen einer Finanzausgleichsumlage

Die finanzwissenschaftliche Analyse setzt sich mit zwei unterschiedlichen Anforderungen an den kommunalen Finanzausgleich auseinander. Betrachtet werden zunächst die Auswirkungen einer Finanzausgleichsumlage auf die Verteilungsziele des Finanzausgleichsystems. Im Anschluss daran werden die Anreizeffekte geprüft, die durch die Einführung einer solchen Umlage entstehen.

Eine Angleichung der kommunalen Finanzkraft ist zentrales Ziel des kommunalen Finanzausgleichs. Dadurch soll eine einheitliche Bereitstellung öffentlicher Leistungen gewährleistet werden. Eine Finanzausgleichsumlage kann dieses Ziel unterstützen: Zum einen wird die Finanzkraft der abundanten Gemeinden gesenkt, da von diesen Mittel abgeschöpft werden. Zum anderen besteht die Möglichkeit die durch die Umlage generierte Finanzmasse den übrigen Kommunen zuzuführen, sodass deren Finanzkraft steigt. Eine Finanzausgleichsumlage trägt somit dem Ziel einer Angleichung der Finanzkraft bei und wäre unter diesem Gesichtspunkt zu befürworten.

¹⁸Vgl. Abschnitt 4.3.2.

Tabelle 7.2: Aufkommen einer Finanzausgleichsumlage (10%) im Jahr 2007 und nach Überführung der Vorwegabzüge nach §§ 10 a-c, f, h FAG MV in die Schlüsselzuweisungen (in EUR)

Gemeinde	Status Quo			ohne Vorwegabzüge		
	Steuerkraft- messzahl	Ausgangs- messzahl	FA- Umlage	Steuerkraft- messzahl	Ausgangs- messzahl	FA- Umlage
Bentwisch	1.993.651	1.830.269	16.338	1.993.651	1.978.421	1.523
Stavenhagen	39.675.328	4.556.095	3.511.923	39.675.328	4.924.890	3.475.054
Dreetz	349.147	168.006	18.114	349.147	181.605	16.754
Jürgenshagen	999.164	858.540	14.062	999.164	928.034	7.113
Langhagen	497.937	493.340	460	497.937	533.273	-
Gallin	3.714.493	379.437	333.505	3.714.493	410.151	330.434
Altenhof	394.168	292.586	10.158	394.168	316.270	7.790
Lüssow	743.734	651.379	9.235	743.734	704.105	9.963
Selmsdorf	3.051.557	1.761.216	129.034	3.051.557	1.903.778	114.778
Upahl	1.086.723	538.189	54.853	1.086.723	581.753	50.497
Ralswiek	216.781	211.431	535	216.781	228.545	-
Summe	52.722.683	11.740.490	4.098.219	52.722.683	12.690.824	4.013.906

Quelle: Eigene Berechnungen.

Man könnte daran denken, das durch die Finanzausgleichsumlage generierte Aufkommen gezielt nur den finanzschwachen Gemeinden zur Verfügung zu stellen, beispielsweise durch eine Aufstockung der Fehlbetragszuweisungen und Konsolidierungshilfen. Einem solchen Vorschlag ist in jedem Fall eine Absage zu erteilen. Eine Gemeinde erhält entsprechende Zuweisungen nach § 9 FAG MV, wenn in ihrem Haushalt “unvermeidbare Fehlbeträge” bestehen. Hierbei wird also anders als bei den Schlüsselzuweisungen nicht auf die Finanzkraft und fiktive Bedarfe, sondern auf die tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben abgestellt. Ohnehin sollte ein Instrument, das “unvermeidbare Härten” absichern soll, nicht an das schwankende Aufkommen einer Finanzausgleichsumlage gekoppelt werden.

Neben den Verteilungszielen sind auch Anreizeffekte einer Finanzausgleichsumlage zu berücksichtigen. Bereits im Rahmen der vorhergehenden Überlegungen in Bezug auf die Kreisumlage ist deutlich geworden, dass Umlagen Auswirkungen auf die lokale Steuerpolitik haben. Je geringer der Anteil der Steuereinnahmen ist, der bei einer Vergrößerung der Steuerbasis in der Gemeinde verbleibt, desto geringer ist der Anreiz für die Gemeinde ihre Steuerquellen zu pflegen oder neue zu attrahieren. Da eine Finanzausgleichsumlage auf abundante Steuerkraft erhoben wird, hat sie ebenso wie die Kreisumlage diese negative Anreizwirkung. Durch eine Finanzausgleichsumlage in Höhe von 10% würden die Abschöpfungsquoten der abundanten Gemeinden, die im Mittel 49,24% betragen,¹⁹ um 10 Prozentpunkte steigen.

Von der erfolgreichen Ansiedlungspolitik einer abundanten Gemeinde profitiert nicht nur die Gemeinde selbst, sondern es profitieren auch die umliegenden Gemeinden. Zum einen zahlen abundante Gemeinden aufgrund ihrer hohen Steuerkraft eine hohe Kreisumlage, sodass der Kreis entweder vermehrt Leistungen bereitstellen oder die Kreisumlage senken kann. Zum anderen können auch umliegende Gemeinden von wirtschaftlichen Zentren profitieren. Die positiven Effekte eines wirtschaftlichen Zentrums in Bezug auf Kaufkraft und Beschäftigung gehen in der Regel über die Gemeindegrenzen hinaus. Schließlich geht

¹⁹Siehe Tabelle 4.1.

von einzelnen besonders wohlhabenden Gemeinden auch eine Vorbildfunktion aus, die die anderen anspricht.²⁰ Daher scheint es sinnvoll Gemeinden zu fördern, die sich erfolgreich bemühen ihre Steuerbasis durch aktive Standortpolitik zu vergrößern. Diese Förderung kann auf verschiedenen Wegen geschehen; eine anreizkompatible Ausgestaltung des Finanzausgleichs ist dabei eine Möglichkeit.

Falls die Finanzausgleichsumlage für die Konsolidierung besonders finanzschwacher Kommunen verwendet wird, etwa in Form einer Aufstockung der Vorwegabzüge gemäß § 9 FAG MV, ist eine weitere politisch problematische Wirkung zu erwarten. Durch diese Verwendung wird eine geringe Zahl von finanzschwachen Gemeinden als die Empfänger der Finanzausgleichsumlage identifiziert. Es ist fraglich, ob die Bürger und Repräsentanten einer abundanten Gemeinde, die ihre Steuerkraft einer aktiven und erfolgreichen Wirtschaftsförderung verdankt, die Zuweisung der von ihnen erwirtschafteten Umlage an die finanzschwachen Gemeinden als gerecht empfinden werden. Dies gilt selbst dann, wenn die Haushaltsnotlage der Empfängergemeinden als unverschuldet angesehen wird; vom unterschwelligen Vorwurf einer unsoliden Haushaltswirtschaft ganz abgesehen. Bei einem solchen Vorgehen sind ähnliche Konflikte zu erwarten, wie sie im Zusammenhang mit dem Länderfinanzausgleich bekannt sind, durch den die Bundesländer in Zuweisungszahler und -empfänger eingeteilt werden. Die dadurch entstehende Konfrontation sollte für die kommunale Ebene nicht ohne bedeutende fiskalische Vorteile in Kauf genommen werden.

Um eine Bewertung dieser widerstrebenden Zielsetzungen vornehmen zu können, sollte der Nutzen, der aus einer Finanzausgleichsumlage erzielt werden kann, im Verhältnis zu den zu erwartenden Kosten gesetzt werden. Wäre in Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2007 eine Finanzausgleichsumlage in Höhe von 10% auf die abundante Steuerkraft erhoben

²⁰Dies wurde schon von Popitz (1932, S. 206) erkannt, der zur Rolle reicher Gemeinden ausführt: "Denn die Gemeinden, die mit niedrigen Umlagesätzen (d.h. Hebesätzen, *Anm. der Gutachter*) auskommen, also Steuer-Oasen darstellen, haben die wichtige Funktion, allen Gemeindeverwaltungen vor Augen zu führen, dass niedrigere Steuersätze eine besondere Anziehungskraft ausüben, und dass es daher im eigenen Interesse der Gemeindeverwaltungen liegt, durch sparsame Finanzgebarung die Steuerkraft der Bevölkerung zu schonen."

worden, hätte diese ein Gesamtvolumen von ca. EUR 4,1 Mio. erreicht. Im Verhältnis zu dem Gesamtvolumen des kommunalen Finanzausgleichs in Höhe von EUR 1,126 Mrd., bzw. EUR 1,249 Mrd. entsprechend dem Nachtragshaushalt, handelt es sich um einen sehr geringen Betrag. Auch gemessen an dem derzeitigen Volumen der Vorwegabzüge nach § 9 FAG MV in Höhe von EUR 543 Mio. erscheint das erzielbare Volumen einer Finanzausgleichsumlage mäßig. Es ist fraglich, ob dadurch tatsächlich eine substantielle Verbesserung der finanzschwachen Kommunen hätte erreicht werden können. Gleichzeitig scheint vor dem Hintergrund der im Vergleich zu Westdeutschland bestehenden Steuerkraftunterschiede²¹ eine Förderung bestehender wirtschaftlicher Stärken auf kommunaler Ebene unbedingt notwendig. Vor diesem Hintergrund ist die Einführung einer Finanzausgleichsumlage in Mecklenburg-Vorpommern als kritisch einzustufen. Die Kosten, die durch die negativen Anreize auf die abundanten Gemeinden zu erwarten sind, stehen vermutlich in keinem sinnvollen Verhältnis zu dem Nutzen, der durch das zusätzlich erzielte Aufkommen generiert werden kann.

²¹Ein ausführlicher Vergleich der Steuereinnahmen findet sich in Kapitel 2 des ersten Teils des Gutachtens.

Kapitel 8

Zusammenfassung der Ergebnisse

Die zentralen Ergebnisse des Gutachtens lassen sich wie folgt zusammenfassen.

Vorwegabzüge und kommunale Aufgabenerfüllung

1. Zweckorientierte Zuweisungen schränken die kommunale Autonomie ein. Sie können aber gerechtfertigt sein, wenn die damit geförderten Aufgaben dem Land als Ganzes Vorteile bringen oder positive regionale Spillovers auslösen, d.h. auch von Einwohnern benachbarter Gebietskörperschaften genutzt werden.
2. Die Vorwegabzüge sind als allgemeine Haushaltsmittel zwar dem Gesamtdeckungsprinzip unterworfen. Durch den in § 6 Abs. 1 FAG MV gewählten Bezug auf einzelne Aufgaben entsteht aber eine zumindest politische Notwendigkeit, diese Aufgaben verstärkt durchzuführen.
3. In Bezug auf die Aufgaben, die mit den Vorwegabzügen nach §§ 10, 10a, 10f, 10g, 16 FAG MV gefördert werden, gibt es keine überzeugenden Indizien für regionale Spillovers oder landesweite Wirkungen, so dass diese Vorwegabzüge nicht gerechtfertigt sind. Dasselbe würde auch für einen Vorwegabzug für Kinder und Schüler gelten.

4. Der ÖPNV (§ 10b FAG MV), Theater und Orchester (§ 10c FAG MV) sowie manche Infrastrukturinvestitionen (§ 10h FAG MV) dürften durchaus Nutzen erzeugen, der über die Grenzen der anbietenden Gemeinden oder Kreise hinaus wirkt. Von daher ist eine Förderung dieser Aufgaben begründet.
5. Da die Vorwegabzüge zu einem beträchtlichen Teil pauschal gewährt werden, sind jedoch auch in diesen Fällen andere Instrumente zielgenauer in der Lage, eine effiziente Bereitstellung der betreffenden öffentlichen Leistungen sicher zu stellen. Beispiele für solche Instrumente sind Zweckverbände, Kooperationen und Ausgleichszahlungen zwischen Gebietskörperschaften sowie leistungs- oder kostenbezogene Zuschüsse des Landes.

Überführung von Vorwegabzügen in die Schlüsselzuweisungen

6. Schlüsselzuweisungen dienen dazu, die kommunalen Körperschaften mit finanziellen Mitteln auszustatten, die Finanzausstattung steuerschwacher und steuerstarker Kommunen anzunähern, die Kommunen gegen Schwankungen der Einnahmen abzusichern und Anreize für die kommunalen Entscheidungsträger zu setzen.
7. Wenn die Vorwegabzüge nach §§ 10 a-c, f, h FAG MV abgeschafft und die frei werdenden Mittel so in die Schlüsselzuweisungen überführt werden, dass die drei Teilschlüsselmassen für kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte und Kreise gemäß der Inzidenz der wegfallenden Vorwegabzüge angepasst werden, so verändert sich die Finanzausstattung der kreisfreien Städte im Vergleich zum Status Quo zwischen EUR +63 und EUR -40 pro Einwohner. Die Veränderungen für die Kreise liegen zwischen EUR +8 und EUR -12 pro Einwohner.
8. Wird zusätzlich der Vorwegabzug nach § 10g FAG MV in die Simulation einbezogen, so liegen die Veränderungen der Finanzausstattung relativ zum Status Quo zwischen EUR +65 und EUR -50 für die kreisfreien Städte und zwischen EUR +7 und EUR -12 für die Kreise.

9. In diesen Simulationen gewinnt die Hansestadt Rostock durch die Überführung der Vorwegabzüge in die Schlüsselzuweisungen, während Neubrandenburg und Schwerin verlieren. Dies liegt an den vergleichsweise hohen Vorwegabzügen, die diese Städte, insbesondere für Theater und Orchester (§ 10c FAG MV), pro Einwohner erhalten, und an der relativ geringen Steuerkraft Rostocks.
10. Eine Überführung des Vorwegabzugs nach § 10e FAG MV in die Schlüsselzuweisungen berührt auch die kreisangehörigen Gemeinden. Im Vergleich zum Status Quo gewinnen unter diesen die kleineren Gemeinden an Finanzmasse hinzu, während die größeren verlieren.

Raumwirtschaftliche Analyse des kommunalen Finanzausgleichs

11. Raumstrukturelle Merkmale werden in Mecklenburg-Vorpommern vor allem im Rahmen der Zentrale-Orte-Regelung und damit außerhalb des Systems der Schlüsselzuweisungen berücksichtigt. Dies reflektiert zwar die Bedeutung von Spillovers, allerdings ist die Gewährung pauschaler Zuweisungen nicht geeignet, die Spilloverproblematik zu lösen.
12. Die Reduzierung der raumstrukturellen Aspekte im Finanzausgleich auf die Spilloverproblematik erscheint nicht sachgerecht. So führt die Zentrale-Orte-Regelung tendenziell zu einer Benachteiligung der einwohnerstarken Gemeinden, weil zwar deren erhöhte Steuerkraft bei den Schlüsselzuweisungen berücksichtigt wird, ihnen aber kein höherer Finanzbedarf zugestanden wird.
13. Die Bereitstellung öffentlicher Leistungen ist in kleinen Gemeinden und dünn besiedelten Regionen oftmals besonders teuer. Eine Förderung dieser Regionen, etwa in Form des Flächenfaktors gemäß § 8 Abs. 3 S. 2 FAG MV, trägt dazu bei, ineffiziente Raumstrukturen zu konservieren; sie kann allenfalls durch verteilungspolitische Ziele begründet werden.

14. Innerhalb einer Klasse zentraler Orte (Grundzentren, Mittelzentren, Oberzentren) nimmt die Finanzausstattung pro Einwohner mit zunehmender Einwohnerzahl spürbar ab. Dies liegt nicht nur an dem in § 10e Abs. 3 S. 1 FAG MV angelegten Pauschalbetrag, sondern wird vor allem dadurch erzeugt, dass die Zahl der Einwohner in den Verflechtungsbereichen relativ zur Zahl der Einwohner des zentralen Ortes mit zunehmender Einwohnerzahl abnimmt.
15. Ein quantitativer Vergleich der Wirkungen des Vorwegabzugs nach § 10e FAG MV mit den in anderen Ländern angewandten Hauptansatzstaffeln zeigt, dass die Finanzausstattung kleiner Grundzentren und kleiner Mittelzentren in Mecklenburg-Vorpommern relativ hoch bemessen ist. Im Gegensatz dazu werden die Oberzentren Mecklenburg-Vorpommerns weniger stark gefördert als Städte vergleichbarer Größe in anderen Ländern. Dies gilt in geringerem Ausmaß auch dann, wenn alle Vorwegabzüge nach §§ 10 a-c, e-h FAG MV in den Vergleich einbezogen werden.

Reform des kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern

16. Die Förderung zentraler Orte sollte finanzkraftabhängig sein und sicher stellen, dass größere Gemeinden zumindest dieselben Pro-Kopf-Zuweisungen erhalten wie kleinere. Soweit Spillovers entstehen, wie etwa im Falle der Theater und Orchester, sollten diese vorzugsweise durch spezielle Instrumente (siehe Nr. 5) gefördert werden. Ansonsten sollten die zentralen Orte selbst frei über die Auswahl der von ihnen übernommenen öffentlichen Leistungen entscheiden.
17. Ein kommunaler Finanzausgleich, der diese Forderungen umsetzt, und die Verhältnisse der Finanzausstattungen zwischen den Klassen zentraler Orte unverändert lässt, könnte wie folgt konzipiert werden:

Alle Vorwegabzüge gemäß §§ 10 a-c, e-h FAG MV werden gestrichen und die Schlüsselmasse wird entsprechend erhöht. Zur Förderung zentraler Orte erhalten Ober-

zentren eine Einwohnerwertung von 137% des Grundbetrags der kreisfreien Städte und Mittelzentren unter den kreisfreien Städten eine Wertung von 118%. Bezüglich der kreisangehörigen Gemeinden ergibt sich eine Einwohnerwertung von 116% des Grundbetrags der kreisangehörigen Gemeinden für Grundzentren und von 124% für Mittelzentren.

Zur Gleichbehandlung der Hansestadt Wismar mit den kreisangehörigen Mittelzentren könnte abweichend davon die Einwohnerwertung für alle Mittelzentren einheitlich auf 124% festgelegt werden.

Nachhaltigkeit der kommunalen Finanzen

18. Maßnahmen zur Sicherung der Nachhaltigkeit der kommunalen Finanzen stehen im Spannungsfeld zwischen der Notwendigkeit, einerseits nach dem Eintritt von Fehlbeträgen oder Haushaltsnotlagen ein Mindestangebot öffentlicher Leistungen in den betreffenden Kommunen zu sichern, und andererseits zu vermeiden, dass die Aussicht auf großzügige Hilfe Verschuldungsanreize auslöst.
19. In diesem Spannungsfeld gibt es keine realistische bessere Regelung als die derzeit praktizierte Kombination aus einer engen Landesaufsicht über die Haushaltsführung der Kommunen und einer Gewährung von Zuweisungen des Landes im Bedarfsfall, wie sie § 9 FAG MV vorsieht.
20. Um die Anreize zu solider Haushaltsführung zu sichern, ist eine glaubwürdige Deckelung des für Fehlbetragszuweisungen (§ 9 Abs. 1 S. 1 FAG MV) und Konsolidierungshilfen (§ 9 Abs. 7 S. 1 FAG MV) zur Verfügung stehenden Betrags sinnvoll. Deshalb sollte dieser Betrag weiterhin als feste Summe im Finanzausgleichsgesetz normiert und nicht nach Bedarf ausgeweitet werden.
21. Eine Zusammenlegung von Fehlbetragszuweisungen und Konsolidierungshilfen bei unverändertem Gesamtvolumen würde es erlauben, flexibler auf die im jeweiligen

Jahr anstehenden Sanierungsnotwendigkeiten zu reagieren.

22. Das für den Vorwegabzug nach § 9 FAG MV zur Verfügung stehende Volumen muss deutlich unter den angefallenen Fehlbeträgen und den beanspruchten Konsolidierungshilfen liegen, um den Kommunen den Ausnahmecharakter dieser Hilfen im Vorhinein zu signalisieren. Dies dürfte auch nach der Erhöhung des Volumens beider Instrumente auf jeweils EUR 7,5 Mio noch gewährleistet sein. Gleichzeitig dürfte dieser Betrag für die dringendste Hilfe ausreichen, so dass er nach 2010 höchstens beibehalten, aber nicht erhöht werden sollte.

Umlagen

23. Kreise sind in erster Linie Gemeindeverbände und sollten von den sie konstituierenden Gemeinden finanziert werden. Deshalb ist eine Obergrenze für die Kreisumlage nicht gerechtfertigt. Da der Kreis aber auch Landesaufgaben wahrnimmt, ist eine vom Land festgelegte bindende Untergrenze für die Kreisumlage ebenfalls abzulehnen. Diese würde zudem Anreize auslösen, die Hebesätze der Gewerbesteuer anzuheben.
24. Eine Differenzierung des Kreisumlagesatzes innerhalb eines Kreises, etwa zu Gunsten einer Gemeinde, die eine Kreisaufgabe selbst wahrnimmt, könnte die Akzeptanz der Kreisumlage erhöhen.
25. Aufgrund des Charakters des Kreises als Gemeindeverband spricht nichts dagegen, dass Vertreter der dem Kreis angehörenden Gemeinden auf die Entscheidungen des Kreises, etwa als Mitglieder des Kreistages, Einfluss nehmen.
26. Eine Finanzausgleichsumlage für abundante Gemeinden in Höhe von 10% der die Ausgangsmesszahl übersteigenden Steuerkraft würde nur ca. EUR 4,1 Mio an Einnahmen bringen.

27. Von einzelnen erfolgreichen Gemeinden geht eine Signalwirkung für das ganze Land aus. Diese “Leuchtturmfunktion” sollte nicht durch eine Finanzausgleichsumlage geschwächt werden, die den abundanten Gemeinden Anreize gibt, ihre Hebesätze zu erhöhen.

Literaturverzeichnis

Blankart, C. B., 2006, Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 6. Auflage, München.

Blankart, C. B., E. R. Fasten und A. Klaiber, 2006, Föderalismus ohne Insolvenz?, *Wirtschaftsdienst* 9, 567-571.

Barro, R. J., 1979, On the Determination of Public Debt, *Journal of Political Economy*, 940-971.

Bucovetsky, S. und M. Smart, 2006, The Efficiency Consequences of Local Revenue Equalization: Tax Competition and Tax Distortions, *Journal of Public Economic Theory* 8, 119-144.

Büttner, T., P. Enß, F. Holm-Hadulla, R. Schwager, C. Starbatty und W. Webering, 2008, Der kommunale Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern: Langfristige Entwicklung und Reformperspektiven. Teil I: Der vertikale Finanzausgleich, Gutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Göttingen und München.

Büttner, T. und F. Holm-Hadulla, 2008, Cities in Fiscal Equalization, CESifo Working Paper, München.

Enß, P., 2008, Public Spending in Functional Jurisdictions: A Nash Bargaining Approach, mimeo.

- Fischer, R., T. Beljean und J. Fivaz, 2003, Mehr Chancengleichheit und Eigenverantwortung: Der neue Schweizer Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen, *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, 407-422.
- Jochimsen, B. und K. A. Konrad, 2006, Anreize statt Haushaltsnotlage. In: K. Konrad und B. Jochimsen (Hrsg.), *Finanzkrise im Bundesstaat*, 2. Auflage, Frankfurt am Main.
- Kotsogiannis, C. und R. Schwager, 2008, Accountability and Fiscal Equalization, *Journal of Public Economics*, im Erscheinen.
- Kraftfahrt-Bundesamt, 2006, Jahresbericht 2006, Flensburg.
- Lenk, T. und H.-J. Rudolph, 2003, Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland: Die Bestimmung des Finanzbedarfs, Finanzwissenschaftliches Arbeitspapier der Universität Leipzig No. 25.
- McCann, P., 2001, *Urban and Regional Economics*, New York.
- Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern, 2005, Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin.
- Oates, W. E., 1988a, On the Measurement of Congestion in the Provision of Local Public Goods, *Journal of Urban Economics* 24, 85-94.
- Oates, W. E., 1988b, On the Nature and Measurement of Fiscal Illusion: A Survey. In G. Brennan (Hrsg.), *Taxation and Fiscal Federalism: Essays in Honour of Russell Matthews*, Sydney.
- Persson, T. und G. Tabellini, 1996, Federal Fiscal Constitutions: Risk Sharing and Moral Hazard, *Econometrica* 64, 623-646.
- Popitz, J., 1932, *Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden*, Berlin. .

- Regionaler Planungsverband Mittleres Mecklenburg/Rostock, 1994, Regionales Raumordnungsprogramm Mittleres Mecklenburg/Rostock, Rostock.
- Regionaler Planungsverband Vorpommern, 1998, Regionales Raumordnungsprogramm Planungsregion Vorpommern, Greifswald
- Rosenthal, S. S., und W. C. Strange, 2004, Evidence on the Nature and Sources of Agglomeration Economies. In: V. Henderson und J.-F. Thisse (Hrsg.), *Handbook of Regional and Urban Economics, Cities and Geography*, Amsterdam.
- Schmandt, H. J. und R. Stephens, 1963, Local Governmental Expenditure Patterns in the United States, *Land Economics* 39, 397-406.
- Schwager, R., 1999, The Theory of Administrative Federalism: An Alternative to Fiscal Centralization and Decentralization, *Public Finance Review* 27, 282-309.
- Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern, 2005, Statistische Berichte, Sozialhilfe und soziale Grundsicherung in Mecklenburg-Vorpommern 2004, Schwerin.
- Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern, 2007, Statistische Berichte, Schulden der öffentlichen Haushalte in Mecklenburg-Vorpommern 2006, Schwerin.
- Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern, 2008, Statistische Berichte, Sozialhilfe und soziale Grundsicherung in Mecklenburg-Vorpommern 2006, Schwerin.
- Statistisches Bundesamt, 2007, Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 2007, Wiesbaden.
- Wildasin, D., 1989, Interjurisdictional Capital Mobility: Fiscal Externality and a Corrective Subsidy, *Journal of Urban Economics* 25, 193-212.