



54

ifo Forschungsberichte

**Die Reform des kommunalen
Finanzausgleichs und der
Kreisstruktur in Mecklenburg-
Vorpommern:**

**Eine finanzwissenschaftliche
Analyse der Auswirkungen auf
Landkreise, Städte und Gemeinden**

Thiess Büttner
Petra Enß
Nadine Fabritz
Björn Kauder
Johannes Meya
Robert Schwager

ifo Institut

Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
an der Universität München e.V.

Forschungsbereich: Öffentlicher Sektor

**Die Reform des kommunalen
Finanzausgleichs und der Kreisstruktur
in Mecklenburg-Vorpommern:**

**Eine finanzwissenschaftliche Analyse
der Auswirkungen auf Landkreise,
Städte und Gemeinden**

**Georg-August-Universität Göttingen
und ifo Institut**

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

von

Thiess Büttner
Petra Enß
Nadine Fabritz
Björn Kauder
Johannes Meya
Robert Schwager

München, Juni 2010

ifo Institut

Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
an der Universität München e.V.

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: 978-3-88512-515-0

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, 2011

Druck: ifo Institut

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

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	1
1 Einleitung	23
2 Reformen des Finanzausgleichs und der Kreisstruktur	27
2.1 Die Reform des Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern	27
2.1.1 Der kommunale Finanzausgleich gemäß dem FAG MV von 2006 . .	28
2.1.2 Die Höhe der Finanzausgleichsmasse im neuen FAG MV	32
2.1.3 Die Verteilung der Finanzausgleichsmasse im neuen FAG MV . . .	36
2.1.4 Erhebung der Kreisumlage	42
2.2 Kreisstrukturreform und Aufgabenzuordnungsgesetz	45
3 Folgen für die Mittelverteilung im Rahmen des Finanzausgleichs	51
3.1 Grundlegende Berechnungen	52
3.2 Folgen der neuen Kreisstruktur	55
3.3 Folgen der Änderungen im FAG MV	59
3.4 Zusammenfassung der finanziellen Folgen	66
3.4.1 Finanzielle Folgen nach Gruppen	67
3.4.2 Gesamteffekt nach Regionen	74
3.5 Ansatz einer verteilungsneutralen Mittelverteilung	77
3.6 Vergleich zur verteilungsneutralen Mittelverteilung	85
3.6.1 Vergleich nach Gruppen	86

3.6.2	Gesamteffekt nach Regionen	92
4	Umlagen und Standortpolitik	97
4.1	Kreisstrukturreform und Kreisumlage	98
4.1.1	Anpassung der Kreisumlage in der neuen Kreisstruktur	99
4.1.2	Aufkommensneutrale Kreisumlage: Szenario A	102
4.1.3	Aufkommensneutrale Kreisumlage: Szenario B	105
4.1.4	Zwischenfazit zur aufkommensneutralen Kreisumlage	108
4.2	Differenzierte Kreisumlage	111
4.2.1	Kreisumlage und Einwohnerzahl	112
4.2.2	Differenzierte Kreisumlage als Reformoption	114
4.2.3	Quantitative Auswertung einer möglichen Reform	118
4.2.4	Zwischenfazit zur differenzierten Kreisumlage	122
4.3	Implikationen für die Raumstruktur	123
4.3.1	Zur Kreisumlage	124
4.3.2	Zur Finanzausgleichsumlage	127
4.3.3	Zur Umlandumlage	132
4.3.4	Zu den Normierungshebesätzen	136
4.3.5	Zur Einwohnerwertung	143
5	Bewertung der Reformen und ein Alternativvorschlag	147
5.1	Bewertung der Reformen	148
5.2	Anpassungen im Rahmen des bestehenden Systems	156
5.3	Ein Alternativvorschlag	169
6	Zusammenfassung der Ergebnisse	179
	Literaturverzeichnis	187

Abbildungsverzeichnis

4.1	Anteile der Kommunen am Kreisumlageaufkommen	113
-----	--	-----

Tabellenverzeichnis

1	Gesamtwirkungen auf Schlüsselzuweisungen und Vorwegabzüge an die Landkreise in EUR	5
2	Gesamtwirkungen auf Schlüsselzuweisungen und Vorwegabzüge an die kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte in EUR	6
3	Kreisfreie und große kreisangehörige Städte: Summe aus Schlüsselzuweisungen und Vorwegabzügen im Status quo, bei verteilungsneutraler Mittelverteilung und in der Situation nach Kreisstrukturreform und Finanzausgleichsreform in EUR (Angaben ohne Umland- und Kreisumlage)	8
4	Aufkommensneutrale Kreisumlage im Szenario A in EUR	11
5	Differenzierte Kreisumlagesätze	12
6	Abschöpfungsquoten der großen kreisangehörigen Städte	14
7	Große kreisangehörige Städte: Summe aus Schlüsselzuweisungen und Vorwegabzügen bei verteilungsneutraler Mittelverteilung im Vergleich zur Situation nach Kreisstrukturreform und Finanzausgleichsreform sowie mögliche Belastung mit Kreisumlage in EUR (Angaben ohne Umlandumlage) . .	18
2.1	Übersicht über die Änderungen in der Finanzausgleichsmasse	35
2.2	Änderungen in der Verteilung der Finanzausgleichsleistungen	43
2.3	Zusammensetzung der neuen Landkreise nach dem Landkreisneuordnungsgesetz	49
2.4	Einwohner und Flächen der neuen Landkreise und kreisfreien Städte . . .	50
3.1	Zentrale Kenngrößen bei alter und neuer Kreisstruktur in EUR (altes FAG)	56

3.2	Schlüsselzuweisungen an die Landkreise bei alter und neuer Kreisstruktur in EUR (altes FAG)	58
3.3	Zentrale Kenngrößen bei altem und neuem FAG in EUR (neue Kreisstruktur)	60
3.4	Schlüsselzuweisungen an die Gebietskörperschaften bei altem und neuem FAG in EUR (neue Kreisstruktur)	62
3.5	Zahlungen an und Aufkommen aus der Finanzausgleichsumlage in EUR . .	64
3.6	Aufkommen der Umlandumlage der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte in EUR	64
3.7	Umlandumlage (Zahllast) der kreisangehörigen Gemeinden in EUR	65
3.8	Gesamtwirkungen auf Schlüsselzuweisungen und Vorwegabzüge an die Landkreise in EUR	69
3.9	Gesamtwirkungen auf Schlüsselzuweisungen und Vorwegabzüge an die kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte in EUR	72
3.10	Gesamtwirkungen auf Schlüsselzuweisungen und Vorwegabzüge an die kreisangehörigen Gemeinden in den jeweiligen Landkreisen in EUR	73
3.11	Gesamtwirkungen auf Schlüsselzuweisungen und Vorwegabzüge sowie der Finanzausgleichs- und Umlandumlage für die Landkreise und die darin befindlichen kreisangehörigen Gemeinden und großen kreisangehörigen Städte sowie für die kreisfreien Städte in EUR	76
3.12	Definition der verteilungsneutralen Mittelverteilung	79
3.13	Landkreise: Summe aus Schlüsselzuweisungen, Vorwegabzügen und Finanzausgleichsumlage im Status quo, bei verteilungsneutraler Mittelverteilung und in der Situation nach Kreisstrukturreform und Finanzausgleichsreform in EUR (Angaben ohne Kreisumlage)	88
3.14	Kreisfreie und große kreisangehörige Städte: Summe aus Schlüsselzuweisungen und Vorwegabzügen im Status quo, bei verteilungsneutraler Mittelverteilung und in der Situation nach Kreisstrukturreform und Finanzausgleichsreform in EUR (Angaben ohne Umland- und Kreisumlage)	91

3.15	Mittelzuweisung an große kreisangehörige Städte und Ausgaben für Jugend- und Sozialhilfe	92
3.16	Kreisangehörige Gemeinden: Summe aus Schlüsselzuweisungen, Vorwegabzügen und Finanzausgleichsumlage im Status quo, bei verteilungsneutraler Mittelverteilung und in der Situation nach Kreisstrukturreform und Finanzausgleichsreform in EUR (ohne Umland- und Kreisumlage)	93
3.17	Landkreise, Städte und Gemeinden: Summe aus Schlüsselzuweisungen, Vorwegabzügen und Finanzausgleichsumlage im Status quo, bei verteilungsneutraler Mittelverteilung und in der Situation nach Kreisstrukturreform und Finanzausgleichsreform in EUR (Angaben ohne Umlandumlage)	96
4.1	Aufkommensneutrale Kreisumlage im Szenario A in EUR	106
4.2	Aufkommensneutrale Kreisumlage im Szenario B in EUR	109
4.3	Differenzierte Kreisumlagesätze	120
4.4	Abschöpfungsquoten der großen kreisangehörigen Städte	127
4.5	Abschöpfungsquoten der finanzausgleichsumlagepflichtigen Gemeinden	129
5.1	Große kreisangehörige Städte: Summe aus Schlüsselzuweisungen und Vorwegabzügen bei verteilungsneutraler Mittelverteilung im Vergleich zur Situation nach Kreisstrukturreform und Finanzausgleichsreform sowie mögliche Belastung mit Kreisumlage in EUR (Angaben ohne Umlandumlage)	152
5.2	Anpassungen zur Korrektur der Zuweisungen an große kreisangehörige Städte	164

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AQ	Abschöpfungsquote
Art.	Artikel
AS	Ausgleichssatz
AufgZuordG.	Aufgabenzuordnungsgesetz
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen
Buchst.	Buchstabe
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
d.h.	das heißt
et al.	et alii (und andere)
EUR	Euro
EW	Einwohner
FA	Finanzausgleich
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FAR	Finanzausgleichsreform
FAU	Finanzausgleichsumlage
GkaS	Große kreisangehörige Stadt/Städte
GMG	Gleichmäßigkeitssatz
GZ	Grundzentrum

KaG	Kreisangehörige Gemeinde(n)
KfS	Kreisfreie Stadt/Städte
KSR	Kreisstrukturreform
KU	Kreisumlage
KUS	Kreisumlagesatz
Lk	Landkreis(e)
LNOG	Landkreisneuordnungsgesetz
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
MV	Mecklenburg-Vorpommern
MZ	Mittelzentrum
Nr.	Nummer
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OZ	Oberzentrum
S.	Seite
SKMZ	Steuerkraftmesszahl
SZ	Schlüsselzuweisungen
SQ	Status quo
UU	Umlandumlage
vgl.	vergleiche
VN	Verteilungsneutralität
z.B.	zum Beispiel

Kurzfassung

Einleitung

Das Land Mecklenburg-Vorpommern und seine Gemeinden und Gemeindeverbände sehen sich wegen der demographischen Entwicklung und wegen des Rückgangs der Mittel aus dem Solidarpakt II bedeutsamen finanzpolitischen Herausforderungen gegenüber. Vor diesem Hintergrund ist zu begrüßen, dass der Landesgesetzgeber eine umfangreiche Novellierung des kommunalen Finanzausgleichs vorgenommen hat, die den veränderten Bedingungen Rechnung trägt. Gerade angesichts des demographischen Wandels erscheint es zudem sinnvoll, mit einer Kreisstrukturreform zukunftsfähige Verwaltungsstrukturen zu schaffen.

Im Auftrag des Innenministeriums von Mecklenburg-Vorpommern befasst sich das vorliegende Gutachten mit diesen konkreten Reformen zur Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs und zur Kreisstruktur. Im Mittelpunkt des Gutachtens stehen die finanziellen Auswirkungen der neuen Kreisstruktur und der Neuordnung des Finanzausgleichs für die Kommunen. Darüber hinaus werden die Konsequenzen der Novellierung für einige Aspekte der Raumordnung aufgezeigt.

Folgen für die Mittelverteilung im Rahmen des Finanzausgleichs

Fragestellung und Ansatz. Im ersten Hauptteil des Gutachtens werden die finanziellen Folgen der Reformen der Kreisstruktur und des kommunalen Finanzausgleichs für die kommunalen Körperschaften Mecklenburg-Vorpommerns ermittelt. Den Simulationen liegen Daten zugrunde, die für den Finanzausgleich im Jahre 2008 relevant sind. Dabei wird eine Situation berechnet, die von temporären Übergangseffekten abstrahiert. Das vorgestellte Ergebnis bildet dann eine Situation ab, in der die Schlüsselzuweisungen und die Finanzausgleichsumlage sich zwischen den Jahren nicht ändern. Dieses Vorgehen stellt sicher, dass die Berechnungen Verteilungswirkungen darstellen, die langfristig unter der zugrunde gelegten Rechtslage in typischen Jahren zu erwarten sind.

Separate Analyse der Reformen. Die Wirkungen der Kreisstrukturreform¹ werden zunächst auf Grundlage des alten Finanzausgleichs² untersucht. Als wesentliches Ergebnis dieses ersten Schrittes zeigt sich, dass nach der Kreisstrukturreform die Schlüsselzuweisungen an einen neuen Landkreis in der Regel dann höher sind als die Summe der Zuweisungen an die darin liegenden alten Landkreise, wenn der neue Landkreis eine der großen kreisangehörigen Städte einschließt. Im zweiten Schritt wird zusätzlich die Novelle des Finanzausgleichs³ in die Analyse mit einbezogen. Dies führt bei den Landkreisen sowie den kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten zu höheren Schlüsselzuweisungen, da die

¹Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Schaffung zukunftsfähiger Strukturen der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Kreisstrukturgesetz) gemäß Kabinettsbeschluss vom 07. Juli 2009, Drucksache 5/2683.

²Vgl. Finanzausgleichsgesetz (FAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 13.01.2006, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 17.12.2007, GVOBl. M-V 2006, S. 22, aufgehoben mit Wirkung vom 1.1.2010 durch Artikel 10 Satz 2 des Gesetzes vom 10.11.2009, GVOBl. M-V, S. 606.

³Vgl. Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (FAG M-V), verkündet als Artikel 1 des Gesetzes zur Neugestaltung des Finanzausgleichsgesetzes und zur Änderung weiterer Gesetze vom 10. November 2009, GVOBl. M-V, S. 606, in Kraft getreten am 1. Januar 2010.

Reform des Finanzausgleichs für diese Gebietskörperschaftsgruppen höhere Teilschlüsselmassen (“Säulen”) vorsieht. Einen Rückgang der Schlüsselzuweisungen müssen hingegen die kreisangehörigen Gemeinden hinnehmen.

Mit der Novelle des kommunalen Finanzausgleichs werden eine Finanzausgleichsumlage abundanter kreisangehöriger Gemeinden und eine Umlandumlage von Gemeinden im Umland der bisherigen kreisfreien Städte neu eingeführt. Die Finanzausgleichsumlage führt im betrachteten Jahr zu Zahlungen der betroffenen Gemeinden in Höhe von EUR 9,85 Mio. Die Umlandumlage erbringt ein Volumen von EUR 3,96 Mio., das den kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten zukommt.

Zusammenfassung der finanziellen Folgen. Im dritten Schritt werden die finanziellen Folgen beider Reformen zusammengefasst. Dabei wird eine Situation beschrieben, in der das neue, ab 2010 geltende Finanzausgleichsgesetz auf die neue Kreisstruktur übertragen wird. Von zukünftigen Änderungen des FAG MV, wie sie etwa in § 44 LNOG MV angekündigt sind,⁴ wird abstrahiert, da diese Änderungen derzeit noch nicht bekannt sind. Die Kreisumlage als Objekt eines interkommunalen Verhandlungsprozesses bleibt in diesem dritten Schritt dabei noch ausgeklammert. Der Vergleich zum Status quo, der durch die alte Kreisstruktur und das bis 2009 geltende Finanzausgleichsgesetz definiert ist, führt für die Landkreise zu den in Tabelle 1 dargestellten Ergebnissen. Aus der Vergrößerung der Landkreissäule resultieren für alle Landkreise höhere Schlüsselzuweisungen. Demgegenüber verringern sich jedoch ebenfalls für alle Landkreise die Vorwegabzüge, was den Anstieg der Schlüsselzuweisungen aber in den meisten Landkreisen nur zum Teil kompensieren kann. Ein anderes Bild ergibt sich anhand der Pro-Kopf-Werte im unteren Teil der Tabelle 1, welche auf Basis der Einwohnerzahlen *inklusive* der großen kreisangehörigen Städte berechnet wurden. Hier ergibt sich auf Grund der höheren Einwohnerzahlen durchgängig ein

⁴Gesetz zur Neuordnung der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Landkreisneuordnungsgesetz - LNOG MV), Artikel 1 des Entwurfes eines Gesetzes zur Schaffung zukunftsfähiger Strukturen der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Kreisstrukturgesetz) gemäß Kabinettsbeschluss vom 07. Juli 2009, Drucksache 5/2683.

Rückgang der an die Landkreise gezahlten Zuweisungen je Einwohner.

Die Auswirkungen der Reformen auf die kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte werden in Tabelle 2 dargestellt. Es kommt bei allen Städten zu einer Erhöhung der Schlüsselzuweisungen, da die Säule der kreisfreien Städte im Zuge der Finanzausgleichsreform wächst. Auch wenn dem Anstieg der Schlüsselzuweisungen Rückgänge bei den Vorwegabzügen gegenüberstehen, können sich alle Städte in der Summe aus Schlüsselzuweisungen und Vorwegabzügen besserstellen; die Umlandumlage verstärkt dieses Ergebnis. Dabei beträgt der gesamte Zugewinn an Zuweisungen und Umlage rund EUR 32,5 Mio., wovon Rostock allein knapp die Hälfte vereinnahmt. Der starke Zugewinn der Städte relativiert sich indessen, wenn berücksichtigt wird, dass im alten System eine Benachteiligung der Städte angelegt war.

Bei den Schlüsselzuweisungen und Vorwegabzügen der kreisangehörigen Gemeinden zeigt sich ein zu der Situation der kreisfreien bzw. großen kreisangehörigen Städte umgekehrtes Bild. Auf Grund der gesunkenen Säulenhöhe der kreisangehörigen Gemeinden ist ein Rückgang der Schlüsselzuweisungen an alle nicht-abundanten Gemeinden zu verzeichnen. Dem stehen Zuwächse bei den Vorwegabzügen gegenüber, welche den Rückgang an Schlüsselzuweisungen jedoch nur zum Teil kompensieren können. Unter Berücksichtigung der Finanzausgleichs- und der Umlandumlage stehen den Gemeinden insgesamt etwa EUR 33 Mio. weniger Mittel zur Verfügung.

Als abschließender Analyseschritt wird eine vertikale Aggregation der Zuweisungen an die Kreis- und Gemeindeebene innerhalb jedes Landkreises vorgenommen, um ein umfassendes Bild von den Auswirkungen der Reformen auf die Regionen als Ganzes zu erhalten. Diese Analyse ermittelt in der Summe einen Zugewinn von EUR 12,5 Mio., was etwa 1% entspricht. Die Betrachtung der landkreisspezifischen Werte zeigt jedoch, dass drei neue Kreise gegenüber dem Status quo verlieren. Dies sind einerseits mit den Landkreisen Mittleres Mecklenburg und Südwestmecklenburg die beiden Kreise, welchen keine große kreis-

Tabelle 1: Gesamtwirkungen auf Schlüsselzuweisungen und Vorwegabzüge an die Landkreise in EUR

Landkreis	Schlüsselzuweisungen		Vorwegabzüge		FAU	Summen- differenz
	SQ	KSR & FAR	SQ	KSR & FAR		
Nordwestmecklenburg	22.069.152	27.923.222	18.543.978	14.543.374	11.409	+1.864.875
Mittleres Mecklenburg	38.789.392	45.115.329	31.066.573	23.996.074	32.006	-712.556
Nordvorpommern	36.310.469	45.805.469	28.587.156	22.725.028	0	+3.632.872
Südvorpommern	42.306.130	55.583.710	37.149.462	28.501.488	28.498	+4.658.104
Mecklenburgische Seenplatte	39.641.333	47.827.783	34.552.726	26.905.218	2.967.039	+3.505.981
Südwestmecklenburg	44.676.365	52.219.487	36.615.443	28.696.660	310.218	-65.443
Gesamt	223.792.841	274.475.000	186.515.337	145.367.842	3.349.170	+12.883.834

Landkreis	Schlüsselzuweis./EW		Vorwegabzüge/EW		FAU/EW	Summen- differenz
	SQ	KSR & FAR	SQ	KSR & FAR		
Nordwestmecklenburg	184,89	169,70	155,36	88,39	0,07	-82,09
Mittleres Mecklenburg	173,34	201,61	138,83	107,23	0,14	-3,19
Nordvorpommern	200,21	191,13	157,62	94,82	0,00	-71,88
Südvorpommern	190,87	202,06	167,61	103,61	0,10	-52,71
Mecklenburgische Seenplatte	199,76	179,83	174,12	101,16	11,16	-81,73
Südwestmecklenburg	195,44	228,44	160,18	125,54	1,36	-0,28
Gesamt	190,76	196,39	158,98	104,01	2,40	-46,94

Quelle: Eigene Berechnungen. FAU: Finanzausgleichsumlage, SQ: Status quo, KSR: Kreisstrukturreform, FAR: Finanzausgleichsreform, EW: Einwohner. Die Vorwegabzüge an die Landkreise umfassen hier auch die Vorwegabzüge an die darin liegenden Ämter. Die Werte für SQ verstehen sich als Addition der Werte der in den neuen Landkreisen liegenden alten Landkreise; im Falle Demins erfolgt die Aufteilung auf Süd- und Nordvorpommern und die Mecklenburgische Seenplatte gemäß der Einwohneranteile. Angaben ohne Schlüsselzuweisungen und Vorwegabzüge der großen kreisangehörigen Städte; Pro-Kopf-Werte in KSR & FAR und bei der FAU berücksichtigen die Einwohner der großen kreisangehörigen Städte.

Tabelle 2: Gesamtwirkungen auf Schlüsselzuweisungen und Vorwegabzüge an die kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte in EUR

Stadt	Schlüsselzuweisungen		Vorwegabzüge		UU	Summen- differenz
	SQ	KSR & FAR	SQ	KSR & FAR		
Greifswald	23.081.213	26.280.074	19.952.520	19.068.930	341.609	+2.656.880
Neubrandenburg	23.951.040	28.394.023	29.974.870	27.839.530	462.683	+2.770.326
Rostock	82.699.966	94.944.772	60.382.636	62.645.416	1.357.324	+15.864.910
Schwerin	36.660.292	42.803.278	41.860.308	40.216.952	1.090.470	+5.590.100
Stralsund	27.855.134	31.138.645	21.145.112	20.593.570	390.104	+3.122.073
Wismar	16.847.155	19.757.354	12.285.682	11.583.083	319.662	+2.527.262
Gesamt	211.094.800	243.318.146	185.601.128	181.947.481	3.961.852	+32.531.551

Stadt	Schlüsselzuweis./EW		Vorwegabzüge/EW		UU/EW	Summen- differenz
	SQ	KSR & FAR	SQ	KSR & FAR		
Greifswald	431,96	491,82	373,40	356,87	6,39	+49,72
Neubrandenburg	354,74	420,55	443,96	412,33	6,85	+41,03
Rostock	413,77	475,04	302,11	313,43	6,79	+79,38
Schwerin	380,77	444,57	434,78	417,71	11,33	+58,06
Stralsund	477,89	534,22	362,77	353,31	6,69	+53,56
Wismar	372,87	437,28	271,92	256,36	7,07	+55,94
Gesamt	405,51	467,41	356,54	349,52	7,61	+62,49

Quelle: Eigene Berechnungen. UU: Umlandumlage, SQ: Status quo, KSR: Kreisstrukturreform, FAR: Finanzausgleichsreform, EW: Einwohner.

angehörige Stadt zugeordnet ist, und andererseits auf Grund der im betrachteten Jahr ungewöhnlich hohen Finanzausgleichsumlage Stavenhagens auch der Landkreis Mecklenburgische Seenplatte. Die anderen Landkreise verzeichnen Zuwächse; der Großteil der Zugewinne fließt aber den beiden verbleibenden kreisfreien Städten zu, welche EUR 21,46 Mio. zusätzlich erhalten.

Vergleich zur verteilungsneutralen Mittelverteilung. Zur Interpretation der aufgezeigten finanziellen Folgen wird als Referenzpunkt die “verteilungsneutrale Mittelverteilung” bestimmt. In dieser hypothetischen Verteilung der Zuweisungen werden die den Gebietskörperschaften im Status quo für Gemeinde- und Kreisaufgaben gezahlten Zuweisungen proportional zu dem durch das neue Finanzausgleichsgesetz vorgesehenen Anstieg der gesamten Zuweisungsmasse erhöht. Es wird also eine Verteilung berechnet, die zwar die gesamte Zuweisungsmasse, bestehend aus Schlüsselzuweisungen und Vorwegabzügen, entsprechend der Reform des kommunalen Finanzausgleichs erhöht, aber die Anteile der Gebietskörperschaftsgruppen in horizontaler und vertikaler Betrachtung relativ zueinander unverändert lässt.

Die Berechnung dieses Referenzwertes verlangt, die Zuweisungen, die im Status quo den kreisfreien, aber im Zuge der Kreisstrukturreform einzukreisenden Städten gezahlt werden, in einen Gemeinde- und einen Kreisanteil aufzuspalten. Dazu wird angenommen, dass der Anteil der Zuweisungen für Kreisaufgaben an den gesamten Zuweisungen in diesen Städten ebenso hoch ist wie der Anteil der Zuweisungen an die Landkreise an der Summe der Zuweisungen an die Landkreise und an die kreisangehörigen Gemeinden.

Der Vergleich zwischen den Zuweisungen im Status quo, dem verteilungsneutralen Referenzwert und der tatsächlichen Situation nach Kreisstrukturreform und Reform des kommunalen Finanzausgleichs (Rechtsstand 2010) wird in Tabelle 3 für die kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte präsentiert. Diese sechs Städte erhalten insgesamt rund EUR 91 Mio. oder 27% mehr Zuweisungen, als dies nach Maßgabe der verteilungsneutralen

Tabelle 3: Kreisfreie und große kreisangehörige Städte: Summe aus Schlüsselzuweisungen und Vorwegabzügen im Status quo, bei verteilungsneutraler Mittelverteilung und in der Situation nach Kreisstrukturreform und Finanzausgleichsreform in EUR (Angaben ohne Umland- und Kreisumlage)

Stadt	Summe		Summe		Summe		Differenz		Rel. Diff.
	SQ	VN	KSR & FAR	VN	KSR & FAR	KSR & FAR - VN	KSR & FAR - VN		
Greifswald	43.033.733	27.190.169	45.349.004			+18.158.835		+66,78%	
Neubrandenburg	53.925.910	34.072.214	56.233.553			+22.161.339		+65,04%	
Rostock	143.082.602	144.514.110	157.590.188			+13.076.078		+9,05%	
Schwerin	78.520.600	79.306.180	83.020.230			+3.714.050		+4,68%	
Stralsund	49.000.246	30.960.013	51.732.215			+20.772.202		+67,09%	
Wismar	29.132.837	18.407.112	31.340.437			+12.933.325		+70,26%	
Gesamt	396.695.928	334.449.798	425.265.627			+90.815.829		+27,15%	

Stadt	Summe/EW		Summe/EW		Summe/EW		Differenz/EW		Rel. Diff. / EW
	SQ	VN	KSR & FAR	VN	KSR & FAR	KSR & FAR - VN	KSR & FAR - VN		
Greifswald	805,36	508,86	848,69			+339,84		+66,78%	
Neubrandenburg	798,70	504,65	832,88			+328,23		+65,04%	
Rostock	715,89	723,05	788,47			+65,42		+9,05%	
Schwerin	815,54	823,70	862,28			+38,58		+4,68%	
Stralsund	840,66	531,16	887,53			+356,37		+67,09%	
Wismar	644,79	407,40	693,65			+286,25		+70,26%	
Gesamt	762,04	642,47	816,92			+174,45		+27,15%	

Quelle: Eigene Berechnungen. SQ: Status quo, VN: Verteilungsneutralität, KSR: Kreisstrukturreform, FAR: Finanzausgleichsreform, EW: Einwohner.

len Mittelverteilung der Fall wäre. Ein Teil dieses Zuwachses ist dadurch zu erklären, dass die Säule der kreisfreien Städte im Zuge der Reformen erhöht wurde. Bedeutsame Effekte ergeben sich aber auch aus der Rolle der Zuweisungen für Kreisaufgaben. Da die großen kreisangehörigen Städte weiterhin in der Säule der kreisfreien Städte erfasst sind, werden bei unveränderter Anwendung des in 2010 geltenden Finanzausgleichsgesetzes Mittel für Kreisaufgaben, welche bei den großen kreisangehörigen Städten anfallen, diesen selbst zugewiesen. Die verteilungsneutrale Mittelverteilung geht hingegen davon aus, dass sämtliche Mittel für Kreisaufgaben den Landkreisen zukommen. Von daher ergeben sich für diese Städte durch die Reformen deutlich höhere Werte als in der verteilungsneutralen Mittelverteilung.

Die in Tabelle 3 ausgewiesenen Ergebnisse werden den Ausgaben gegenübergestellt, die die großen kreisangehörigen Städte bisher als kreisfreie Städte im Aufgabenbereich Jugend- und Sozialhilfe getätigt haben. Es zeigt sich, dass diese Ausgaben beinahe das Niveau der Besserstellung der großen kreisangehörigen Städte relativ zur Verteilungsneutralität erreichen. So übersteigt der Zuweisungsgewinn, der im Schnitt der großen kreisangehörigen Städte EUR 18,5 Mio. beträgt, die durchschnittlichen Ausgaben für Jugend- und Sozialhilfe in Höhe von EUR 16,2 Mio. nur um EUR 2,3 Mio. Von daher reflektiert der in Tabelle 3 dargestellte Gewinn der großen kreisangehörigen Städte zu einem guten Teil die Minder Ausgaben, die für diese Städte durch den Übergang der Zuständigkeit für die Jugend- und Sozialhilfe auf die Landkreise möglich werden.

Die vier Landkreise, in welche eine ehemals kreisfreie Stadt neu einbezogen wird, erhalten spiegelbildlich zu den Gewinnen dieser Städte deutlich geringere Zahlungen, als dies bei der verteilungsneutralen Mittelverteilung der Fall wäre. Die beiden nicht von einer Einkreisung betroffenen Landkreise erhalten ebenfalls in Relation zur Verteilungsneutralität weniger Zuweisungen. Dies liegt daran, dass ihr Anteil an den Einwohnern aller Landkreise auf Grund des durch den mit der Einkreisung bei den anderen Landkreisen einhergehenden Zuwachses an Einwohnerzahlen gesunken ist. Bei den kreisangehörigen Gemeinden treten

dagegen in der Regel keine bedeutsamen Verschiebungen auf, so dass sich die Zuweisungen von der verteilungsneutralen Alternative nur geringfügig unterscheiden.

Umlagen und Standortpolitik

Der zweite Hauptteil des Gutachtens analysiert die drei im kommunalen Finanzausgleich vorgesehenen Umlagen. Dabei werden zum einen die Verteilungswirkungen der Kreisumlage analysiert, die die großen kreisangehörigen Städte nach der Kreisstrukturreform erstmals entrichten müssen. Darüber hinaus werden die Anreize behandelt, die von dieser Umlage und den beiden neu in den kommunalen Finanzausgleich eingeführten Umlagen, der Finanzausgleichs- und der Umlandumlage, auf die kommunale Steuer- und Ansiedlungspolitik ausgehen.

Aufkommensneutrale Kreisumlage. Zur Abschätzung der Kreisumlagesätze, die nach den Reformen von den neuen Landkreisen beschlossen werden könnten, wird für jeden neuen Landkreis ein *aufkommensneutraler Kreisumlagesatz* berechnet. Dieser generiert das Umlagevolumen, das vor der Kreisstrukturreform in den diesen Landkreis konstituierenden Gebietskörperschaften erhoben wurde. Um diesen Ansatz konsistent auf die großen kreisangehörigen Städte zu übertragen, muss für diese ein fiktives Kreisumlagevolumen bestimmt werden, da sie im Status quo als kreisfreie Städte nicht kreisumlagepflichtig sind. Dieser Betrag wird zunächst (Szenario A) ermittelt, indem für die großen kreisangehörigen Städte das gleiche Umlagevolumen pro Einwohner unterstellt wird wie in den Landkreisen, die mit der betreffenden Stadt zu einem neuen Landkreis zusammengefasst werden. Tabelle 4 zeigt die aufkommensneutralen Kreisumlagesätze der sechs neuen Landkreise unter dieser Annahme. Man erkennt, dass die großen kreisangehörigen Städte erhebliche Umlagebeträge zu leisten haben. Auf Grund ihrer vergleichsweise hohen Umlagegrundlage entlasten sie somit die anderen, dem selben Landkreis angehörenden Gemeinden.

Tabelle 4: Aufkommensneutrale Kreisumlage im Szenario A in EUR

Landkreis Neu	Landkreis Alt	KUS		KU/		Relative	
		2008	Neutral	EW	Differenz/ (Volumen)		Differenz
Nordwestmecklenburg	Nordwestmecklenburg	42,13%	37,75%	226,48	-39,46	-4.710.248	-14,84%
	Wismar	-	37,75%	369,94	+369,94	+16.714.706	-
Mittleres Mecklenburg	Bad Doberan	38,25%	42,17%	264,08	+13,35	+1.594.919	+5,32%
	Güstrow	42,64%	42,17%	250,25	-15,60	-1.626.925	-5,87%
Nordvorpommern	Nordvorpommern	38,33%	36,93%	217,04	-20,21	-2.240.865	-8,52%
	Rügen	41,95%	36,93%	223,36	-42,36	-2.984.682	-15,94%
	Stralsund	-	36,93%	337,96	+337,96	+19.698.869	-
Südvorpommern	Ostvorpommern	42,00%	39,32%	232,22	-29,85	-3.259.868	-11,39%
	Uecker-Randow	40,58%	39,32%	224,06	-21,05	-1.605.596	-8,59%
	Demmin (a)	43,00%	39,32%	228,41	-35,33	-1.277.719	-13,40%
	Greifswald	-	39,32%	370,94	+370,94	+19.821.011	-
Mecklenburgische Seenplatte	Demmin (b)	43,00%	40,81%	431,97	-111,05	-5.449.675	-20,45%
	Mecklenburg-Strelitz	41,97%	40,81%	237,40	-20,41	-1.680.931	-7,92%
	Müritz	41,00%	40,81%	243,43	-14,48	-970.239	-5,61%
	Neubrandenburg	-	40,81%	404,41	+404,41	+27.304.669	-
Südwestmecklenburg	Ludwigslust	38,96%	41,90%	264,40	+4,63	+589.161	+1,78%
	Parchim	41,20%	41,90%	250,41	-8,88	-899.379	-3,42%

Quelle: Eigene Berechnungen. GkaS: Große kreisangehörige Stadt, KUS 2008: Historische Kreisumlagesätze aus 2008, KUS Neutral: Aufkommensneutrale Kreisumlagesätze, KU: Kreisumlage, EW: Einwohner.

Alternativ wird im Szenario B der nach Umlagekraft gewichtete durchschnittliche Kreisumlagesatz der alten Landkreise auf die Bemessungsgrundlage der jeweiligen großen kreisangehörigen Stadt angewendet. Hier ergeben sich für die großen kreisangehörigen Städte noch höhere Kreisumlagezahlungen als im Szenario A, da sie über besonders hohe Umlagegrundlagen pro Einwohner verfügen.

Differenzierte Kreisumlage. Die Berechnungen zur aufkommensneutralen Kreisumlage legen nahe, dass die vier großen kreisangehörigen Städte unverhältnismäßig stark zur Finanzierung der Kreisumlage herangezogen werden. Dies steht möglicherweise im Widerspruch zum Willen des Landesgesetzgebers. Zudem ist zu befürchten, dass diese Städte sich einer Ausweitung der Kreisaufgaben besonders stark widersetzen, da sie pro Einwohner besonders viel dafür bezahlen müssen. Schließlich führen die großen kreisangehörigen Städte einige Aufgaben, die sonst den Landkreisen obliegen, weiterhin selbst aus. Diese Gründe sprechen für eine Differenzierung der Kreisumlage zu Gunsten dieser Städte.

Tabelle 5: Differenzierte Kreisumlagesätze

Lk Neu (ohne GkaS)	KUS neutral	KUS differenziert
Nordwestmecklenburg	37,75%	44,32%
Wismar	37,75%	27,13%
Nordvorpommern	36,93%	41,77%
Stralsund	36,93%	27,13%
Südvorpommern	39,32%	44,06%
Greifswald	39,32%	27,18%
Mecklenburgische Seenplatte	40,81%	45,02%
Neubrandenburg	40,81%	32,01%

Quelle: Eigene Berechnungen. KUS neutral: Kreiseinheitliche aufkommensneutrale Kreisumlagesätze des Szenarios A aus Abschnitt 4.1.2, KUS differenziert: Differenzierte aufkommensneutrale Kreisumlagesätze für große kreisangehörige Städte und übrige kreisangehörige Gemeinden.

Zur Abschätzung der quantitativen Größenordnung einer solchen Differenzierung wird angenommen, dass der Beitrag, den die jeweilige große kreisangehörige Stadt an den Landkreis abführt, je Einwohner dem entspricht, was alle anderen Gemeinden des Kreises durchschnittlich je Einwohner als Umlage abführen. Die zur Finanzierung der aufkommensneutralen Kreisumlage im Szenario A unter dieser Annahme notwendigen Umlagesätze sind in Tabelle 5 zusammen gestellt. Man erkennt, dass die Abschläge in den Kreisumlagesätzen für die großen kreisangehörigen Städte durchweg mehr als 10 Prozentpunkte betragen.

Implikationen für die Raumstruktur. Die Kreisumlage wird ebenso wie die Finanzausgleichsumlage und die Umlandumlage steuerkraftabhängig erhoben. Dadurch setzen diese Umlagen den kommunalen Akteuren Anreize ihre Politik zu ändern, etwa hinsichtlich der Gewerbesteuerhebesätze oder der Ansiedlungspolitik. Eine Messgröße für solche Anreize ist die *Abschöpfungsquote*. Diese gibt an, welchen Anteil zusätzlicher Steuereinnahmen eine Stadt oder Gemeinde im Zusammenwirken von Schlüsselzuweisungen und Umlagen an das Land, den Kreis oder andere Gemeinden abführen muss.

Da die großen kreisangehörigen Städte durch die Kreisstrukturreform erstmals kreisumlagepflichtig werden, steigt diese Kenngröße an, wie Tabelle 6 zeigt. Das gleiche gilt für die kreisangehörigen Gemeinden, die zur Finanzausgleichsumlage herangezogen werden; bei diesen Gemeinden steigt die Abschöpfungsquote um durchschnittlich fast 17 Prozentpunkte. Große kreisangehörige Städte und finanzausgleichsumlagepflichtige Gemeinden dürfen somit nach den Reformen nur noch geringere Anteile zusätzlicher Steuereinnahmen für sich behalten, so dass die Anreize zur Pflege der eigenen Steuerquellen sinken und Erhöhungen des Gewerbesteuerhebesatzes attraktiver werden.

Die *Finanzausgleichsumlage* soll die Solidarität zwischen den Kommunen des Landes stärken. Da ein Teil ihres Aufkommens aber dem Landkreis zufließt, in dem sich die finanzausgleichsumlagepflichtige Gemeinde befindet, profitiert die Nachbarschaft einer finanzausgleichsumlagepflichtigen Gemeinde mehr von deren Steuerkraft als die übrigen Kommunen

Tabelle 6: Abschöpfungsquoten der großen kreisangehörigen Städte

GkaS	AQ <i>alt</i>	AQ <i>neu</i>
Greifswald	0,7095	0,8140
Neubrandenburg	0,7473	0,8636
Stralsund	0,6673	0,7568
Wismar	0,7375	0,8398

Quelle: Eigene Berechnungen. GkaS: Große kreisangehörige Stadt, AQ *alt*: Abschöpfungsquoten im Status quo, AQ *neu*: Abschöpfungsquoten unter Berücksichtigung der Reformen der Kreisstruktur und des kommunalen Finanzausgleichs. Jeweils bezogen auf 2008.

Mecklenburg-Vorpommerns. Im Sinne eines landesweiten Ausgleichs ist dagegen eine vollständige Zuführung der Finanzausgleichsumlage zur Finanzausgleichsmasse vorzuziehen. Dazu korrespondierend sollte die Finanzausgleichsumlage bei der Berechnung der Kreisumlage und der Umlagekraft des Landkreises vollständig abzusetzen sein. Damit wäre der Landkreis, in dem die abundante Gemeinde liegt, an dem durch die Finanzausgleichsumlage induzierten Mittelabfluss in gleicher Weise beteiligt wie an einem Rückgang der Steuerkraft in gleicher Höhe.

Die spezielle Ausgestaltung der *Umlandumlage* führt dazu, dass die Anreize zu Gemeindefusionen asymmetrisch beeinflusst werden. Da die Umlagepflicht der fusionierten Gemeinde der Umlagepflicht der einwohnerstärkeren der beiden ursprünglichen Gemeinden folgt, werden Fusionen zwischen kleineren umlandumlagepflichtigen und größeren nicht umlandumlagepflichtigen Gemeinden attraktiver; im umgekehrten Fall wird eine Fusion weniger attraktiv.

Die Umlandumlage soll der Kernstadt ein pauschaliertes Entgelt für die Nutzung von Leistungen durch die Bürger des Umlandes gewähren. Da der Wert einer solchen Nutzung mit zunehmender Steuerkraft der Umlandgemeinde kaum systematisch ansteigen dürfte, ist die steuerkraftabhängige Erhebung der Umlandumlage wenig überzeugend. Stattdessen wäre stärker auf die Einwohnerzahl, Pendlerzahlen oder andere Messzahlen abzustellen, die die

Intensität der Nutzung von Leistungen durch Bürger des Umlandes abbilden. Darüber hinaus subventionieren die übrigen kreisangehörigen Gemeinden über die Teilabzugsfähigkeit der Umlandumlage bei der Berechnung der Kreisumlage indirekt diese Nutzung. Dies steht im Widerspruch zum Charakter der Umlandumlage als Nutzungsentgelt; sie sollte in Analogie zu Ausgaben für eigene kommunale Leistungen bei der Bestimmung der Kreisumlage nicht abzugsfähig sein.

Bei der Berechnung der Realsteuerkraft werden die Steuereinnahmen mit Hilfe eines *Normierungshebesatzes* angesetzt. Dabei wird auch nach der Kreisstrukturreform für die Gruppe der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte der gewogene durchschnittliche Hebesatz des Vorvorjahres ebendieser Städte zur Anwendung gebracht. Für die kreisangehörigen Gemeinden wird hingegen der deutlich niedrigere gewogene durchschnittliche Hebesatz des Vorvorjahres dieser Gruppe verwendet. Daraus folgt, dass sich nach einer Umsiedlung von Gewerbe aus einer großen kreisangehörigen Stadt in eine dem selben Landkreis angehörende Umlandgemeinde die Steuerkraft in der großen kreisangehörigen Stadt stärker verringert als sie in der kreisangehörigen Gemeinde zunimmt; zudem sinkt die Umlagegrundlage des Landkreises. Dadurch steigen durch die Umsiedlung die Schlüsselzuweisungen an diesen Landkreis ebenso wie die Summe der an die Gemeinde und die große kreisangehörige Stadt fließenden Schlüsselzuweisungen. Es lohnt sich also für den Landkreis und die beteiligten Gemeinden, eine derartige Umsiedlung zu unterstützen oder Neuansiedlungen auf die Umlandgemeinden zu konzentrieren.

In der neuen Fassung des FAG MV wird der Bedarf von *Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern* nur noch mit 95% des Grundbetrags angesetzt. Dies löst sinnvolle Anreize zur Gemeindefusion aus. Es ergibt sich allerdings in den Schlüsselzuweisungen eine Sprungstelle, sobald die Zahl von 500 Einwohnern erreicht wird. Im betrachteten Finanzausgleichsjahr sind auf diese Weise bei nicht-abundanten Gemeinden immerhin Schlüsselzuweisungen von über EUR 12.300 mit dem 500. Einwohner verknüpft. Dieser Sprung ließe sich vermeiden, wenn in allen Gemeinden die ersten 499 Einwohner mit dem niedrigeren Grundbetrag

gewertet würden. Zusätzlich würden so auch Gemeinden mit 500 oder mehr Einwohnern Fusionsanreize gesetzt.

Bewertung, Vorschläge zur Anpassung und ein Alternativvorschlag

Das Gutachten schließt mit einer zusammenfassenden Bewertung der Verteilungswirkungen und der raumstrukturellen Implikationen der Reformen. Zur Lösung der hierbei festgestellten Probleme werden gezielte Anpassungen vorgestellt, die im Rahmen des bestehenden Systems mit drei Schlüsselmassen umgesetzt werden können. Als weiter gehender, systematischer Ansatz wird abschließend ein alternatives System des kommunalen Finanzausgleichs skizziert, das nur noch zwei Schlüsselmassen vorsieht und eine konsistente Berücksichtigung verschiedener Bedarfsindikatoren erlaubt.

Bewertung der Reformen. Durch die Kreisstrukturreform können Skalenerträge in der Bereitstellung öffentlicher Leistungen genutzt und ein gewisser kreisinterner Ausgleich der Steuerkraft erzielt werden. Im Hinblick auf die demographische Entwicklung und die zu erwartenden fiskalischen Möglichkeiten des Landes trägt die Kreisstrukturreform deshalb dazu bei, die Verwaltungsstrukturen auf der Kreisebene tragfähiger und effizienter zu gestalten. Die Reform des Finanzausgleichs bringt einige Änderungen mit sich, die die Bevölkerungs- und Wirtschaftszentren stärken, wodurch öffentliche Leistungen effizienter bereit gestellt werden können und die Stellung des Landes im interregionalen Standortwettbewerb verbessert wird. So wurde der Vorwegabzug für übergemeindliche Aufgaben aufgestockt, die Umlandumlage kommt den zentralen Orten zu Gute, und die geringere Einwohnerwertung für Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern verlagert Mittel zu den größeren kreisangehörigen Gemeinden. Schließlich wurde im neuen Finanzausgleichsgesetz

der Anteil der Säule der kreisfreien Städte an der gesamten Schlüsselmasse erhöht. Im Hinblick auf die im früheren Finanzausgleich angelegte unzureichende Mittelausstattung der größeren Städte sind diese Maßnahmen im Grundsatz zu begrüßen.

Dieser grundsätzlich positiven Einschätzung der Reformen stehen allerdings einige problematische Aspekte entgegen, die sich aus dem besonderen Status der großen kreisangehörigen Städte ergeben. Diese Städte erhalten nach den Reformen erheblich höhere Zuweisungen in ihre Gemeindehaushalte, als es die verteilungsneutrale Mittelverteilung vorsehen würde. Dies liegt daran, dass diese Städte bei unveränderter Anwendung des im Jahre 2010 geltenden FAG MV Schlüsselzuweisungen für Gemeinde- *und* Kreisaufgaben erhalten, obwohl sie die meisten Kreisaufgaben an die neuen Landkreise abgeben. Andererseits müssen die großen kreisangehörigen Städte vermutlich erhebliche Kreisumlagezahlungen leisten. Betrachtet man diese beiden gegenläufigen Wirkungen im Zusammenhang, so erkennt man, dass sie sich quantitativ nicht ausgleichen. Wie Tabelle 7 zeigt, wird die neu zu entrichtende, aufkommensneutrale Kreisumlage bei drei der vier betroffenen Städte höher ausfallen als der durch das Zuweisungssystem des Landes im Vergleich zur verteilungsneutralen Mittelzuweisung erzielte Gewinn.

Ein solcher Ausgleich wäre auch aus systematischen Gründen problematisch. Es erscheint falsch, Mittel, die für Kreisaufgaben gedacht sind, zunächst im Rahmen der Schlüsselzuweisungen an die Gemeindeebene zu zahlen und diese Mittel dann über eine besonders hohe Kreisumlage pro Einwohner an den Landkreis umzuverteilen. Dadurch muss die Kreisumlage, die eigentlich ein Instrument der Abstimmung zwischen den kommunalen Körperschaften ist, die durch die Säulen-Zuordnung der großen kreisangehörigen Städte induzierte Verteilung der Zuweisungen des Landes korrigieren. Hier sind deshalb Verteilungskonflikte zwischen Landkreisen und großen kreisangehörigen Städten vorprogrammiert. Von daher erscheint die vom Gesetzgeber in § 44 LNOG MV angekündigte Neufassung des FAG MV dringend geboten, mit der die Schlüsselmassen korrigiert und eine Überforderung der großen kreisangehörigen Städte verhindert werden sollen.

Tabelle 7: Große kreisangehörige Städte: Summe aus Schlüsselzuweisungen und Vorwegabzügen bei verteilungsneutraler Mittelverteilung im Vergleich zur Situation nach Kreisstrukturreform und Finanzausgleichsreform sowie mögliche Belastung mit Kreisumlage in EUR (Angaben ohne Umlandumlage)

Stadt	Differenz KSR & FAR – VN	Kreisumlage Szenario A	Saldo
Greifswald	+18.158.835	-19.821.011	-1.662.176
Neubrandenburg	+22.161.339	-27.304.669	-5.143.330
Stralsund	+20.772.202	-19.698.869	+1.073.333
Wismar	+12.933.325	-16.714.706	-3.781.381
Gesamt	+74.025.701	-83.539.255	-9.513.554

Stadt	Differenz/EW KSR & FAR – VN	Kreisumlage/EW Szenario A	Saldo/EW
Greifswald	+339,84	-370,94	-31,10
Neubrandenburg	+328,23	-404,41	-76,18
Stralsund	+356,37	-337,96	+18,41
Wismar	+286,25	-369,94	-83,69
Gesamt	+329,85	-372,22	-42,37

Quelle: Eigene Berechnungen. KSR: Kreisstrukturreform, FAR: Finanzausgleichsreform, VN: Verteilungsneutralität, EW: Einwohner. Dabei sind die Kreisumlagezahlungen diejenigen aufkommensneutralen Zahlungen, die für die vier großen kreisangehörigen Städte in Abschnitt 4.1.2 berechnet wurden.

Auch in Bezug auf die raumwirtschaftlichen Konsequenzen ist die Zuordnung der großen kreisangehörigen Städte zur Säule der kreisfreien Städte problematisch. Durch die Verwendung unterschiedlicher Normierungshebesätze werden Anreize gesetzt, Gewerbeansiedlungen verstärkt im Umland der großen kreisangehörigen Städte vorzunehmen. Darüber hinaus reduziert die neu entstehende Kreisumlagepflicht die Attraktivität von Ansiedlungspolitik für die betroffenen Städte und setzt Anreize die Hebesätze der Gewerbesteuer zu erhöhen. Dieser Effekt wird durch die Verwendung des für die Gruppe der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte separat bestimmten, höheren Normierungshebesatzes verstärkt.

Anpassungen im bestehenden System. Eine Anpassung des geltenden FAG MV, die diese Überlegungen aufgreift, besteht aus den folgenden Elementen:

Die für die großen kreisangehörigen und kreisfreien Städte vorgesehene Schlüsselmasse wird um einen Betrag gekürzt, der den Zuweisungen für Kreisaufgaben an große kreisangehörige Städte entspricht. Dieser Betrag wird der Schlüsselmasse für Landkreise zugeschlagen. Als Maßstab für die vertikale Zuordnung zwischen Kreis- und Gemeindeaufgaben kommen die im bisherigen Finanzausgleich an die Landkreise und die kreisangehörigen Gemeinden gezahlten Zuweisungen in Betracht. Als Maßstab für die horizontale Abgrenzung zwischen den großen kreisangehörigen Städten und den kreisfreien Städten liegt die Einwohnerzahl nahe. Verwendet man diese Richtwerte, so wird gemäß diesem Vorschlag die Teilschlüsselmasse der großen kreisangehörigen und kreisfreien Städte von 28,403% auf 23,819% der gesamten Schlüsselmasse abgesenkt; die Teilschlüsselmasse der Landkreise erhöht sich entsprechend von 32,040% auf 36,624% der gesamten Schlüsselmasse.

Die Gewerbesteuerkraftmesszahl der großen kreisangehörigen Städte wird mit dem Normierungshebesatz berechnet, der für die kreisangehörigen Gemeinden gilt. Im Rahmen der hier vorgeschlagenen begrenzten Anpassungen, die sich auf die großen kreisangehörigen Städte beschränken, soll für die verbleibenden kreisfreien Städte die Gewerbesteuerkraft weiterhin mit dem bisherigen Normierungshebesatz bewertet werden. Da nach der Kreis-

strukturreform nur noch zwei Städte kreisfrei sind, sollte sich deren Normierungshebesatz aber nicht mehr am Durchschnitt der tatsächlich gewählten Hebesätze orientieren, sondern vom Gesetzgeber diskretionär festgelegt werden.

Die verbleibenden kreisfreien Städte werden von der oben beschriebenen Übertragung der Schlüsselmasse auf die Landkreise abgeschirmt, da sie weiterhin für die Kreisaufgaben in ihrem Gebiet zuständig sind. Dies wird erreicht, indem der Grundbetrag der großen kreisangehörigen Städte relativ zu dem Grundbetrag der kreisfreien Städte abgesenkt wird. Das Verhältnis der Grundbeträge wird so bemessen, dass die Absenkung der Teilschlüsselmasse in einem typischen Jahr alleine von den großen kreisangehörigen Städten getragen wird. Unter Verwendung der Daten des Bezugsjahres 2008 ergibt sich hierfür der Wert 70,35%. In jedem Vollzugsjahr des kommunalen Finanzausgleichs wird somit ein Grundbetrag für die kreisfreien Städte bestimmt, der die zur Verfügung stehende Teilschlüsselmasse unter der Maßgabe aufbraucht, dass für jeden Einwohner der großen kreisangehörigen Städte ein Grundbetrag in Höhe von 70,35% des Grundbetrags der kreisfreien Städte angesetzt wird.

Für die großen kreisangehörigen Städte wird ein geringerer Kreisumlagesatz angewandt als für die anderen kreisangehörigen Gemeinden. Diese Maßnahme soll nicht nur die Kreisaufgaben abgelenken, welche die großen kreisangehörigen Städte auch nach der Kreisstrukturreform weiterhin selbst erbringen. Wesentlicher Grund für eine solche Differenzierung ist vielmehr das Ziel, eine übermäßige Belastung der großen kreisangehörigen Städte durch die Kreisumlage zu vermeiden. Um dies sicher zu stellen, sollte der Landesgesetzgeber den für eine große kreisangehörige Stadt anzuwendenden Kreisumlagesatz relativ zu dem im sonstigen Kreisgebiet angewandten Satz begrenzen. Zur Quantifizierung kann hierbei die Vorgabe dienen, dass eine große kreisangehörige Stadt pro Einwohner ebenso viel Kreisumlage zahlt wie die anderen dem selben Landkreis angehörenden Gemeinden, wobei die oben vorgeschlagene Absenkung der Schlüsselzuweisungen und die niedrigere Anrechnung der Gewerbesteuerkraft berücksichtigt werden müssen. Nach dieser Maßgabe ergibt sich für das Verhältnis der beiden Kreisumlagesätze ein Wert von 90%. Die gesetzliche Vorga-

be wäre dementsprechend, dass der Kreisumlagesatz einer großen kreisangehörigen Stadt nicht höher sein darf als neun Zehntel des Satzes, der für die anderen dem selben Landkreis angehörenden Gemeinden gilt.

Ein Alternativvorschlag. Eine systematische Lösung der oben genannten Probleme müsste direkt an der Zuordnung der großen kreisangehörigen Städte zur Säule der kreisfreien Städte ansetzen. Dies spricht zunächst dafür, die großen kreisangehörigen Städte der Säule der kreisangehörigen Gemeinden zuzuordnen. Dass dies jedoch nicht zielführend ist, erkennt man, wenn man beachtet, dass der Finanzausgleich eine Verteilungsfunktion, eine Versicherungsfunktion sowie eine Koordinierungs- und Lenkungsfunktion wahrnimmt. Diese Funktionen werden um so besser erfüllt, je mehr Städte oder Gemeinden einer Säule zugeordnet sind. Eine Verringerung der Gruppe der kreisfreien Städte auf nunmehr zwei Kommunen würde von daher dazu führen, dass der Finanzausgleich diese drei Funktionen in Bezug auf die kreisfreien Städte kaum noch ausfüllen kann.

Alternativ zum bestehenden System könnte deshalb ein *Zwei-Säulen-Modell* konzipiert werden. In diesem erhalten kreisangehörige Gemeinden, große kreisangehörige Städte und kreisfreie Städte für die Gemeindeaufgaben Schlüsselzuweisungen aus derselben Säule. Dies maximiert die potentielle Leistungsfähigkeit des Finanzausgleichs in Bezug auf die genannten Funktionen. Zudem könnte in einem Zwei-Säulen-Modell die Mittelverteilung anhand von verschiedenen objektiven bedarfsbezogenen Kriterien vorgenommen werden.

Zur Umsetzung dieses Ansatzes sind zunächst sinnvolle Indikatoren für den Finanzbedarf festzulegen, wie etwa die Einwohnerzahl oder die Zahl von Leistungsempfängern im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Ebenso können die strukturellen raumwirtschaftlich bedingten Unterschiede zwischen den verschiedenen Typen von Kommunen, etwa im Rahmen eines Zentrale-Orte-Ansatzes oder einer Hauptansatzstaffel, berücksichtigt werden. In einem zweiten Schritt kann im Rahmen eines Zwei-Säulen-Modells dann eine konsistente und simultane Bewertung dieser Indikatoren durch multivariate statisti-

sche Analyseverfahren erfolgen. Danach erfolgt schließlich die Bestimmung der Schlüsselzuweisungen unter Berücksichtigung der Steuerkraft nach Maßgabe der vorherbestimmten Ausgleichsquote, z.B. 65% oder 60%.

Die Steuerkraft sollte dabei mit einheitlichen Normierungshebesätzen berechnet werden. Dies vermindert nicht nur die oben genannten Probleme. Durch einheitliche Normierungshebesätze wird zudem der Finanzierungsbeitrag durch die Besteuerung eines Steuerzahlers unabhängig von dem Wohn- oder Betriebsort gleich gewürdigt.

Kapitel 1

Einleitung

Das Land Mecklenburg-Vorpommern und seine Gemeinden und Gemeindeverbände sehen sich wegen der demographischen Entwicklung und wegen des Rückgangs der Mittel aus dem Solidarpakt II bedeutsamen finanzpolitischen Herausforderungen gegenüber. Vor diesem Hintergrund ist zu begrüßen, dass der Landesgesetzgeber die anstehende Neuregelung des kommunalen Finanzausgleichs für eine umfangreiche Novellierung nutzt, die den veränderten Bedingungen Rechnung trägt. Gerade angesichts des demographischen Wandels erscheint es auch sinnvoll, dass der Landesgesetzgeber eine Kreisstrukturreform anstrebt, mit dem Ziel, zukunftsfähige Verwaltungsstrukturen zu schaffen und zu erhalten. Inzwischen liegt die Neufassung des Gesetzes zum Finanzausgleich vor,¹ ebenso wie ein Vorschlag für eine Kreisstrukturreform.²

Im Auftrag des Innenministeriums von Mecklenburg-Vorpommern befasst sich das vorlie-

¹Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (FAG M-V), verkündet als Artikel 1 des Gesetzes zur Neugestaltung des Finanzausgleichsgesetzes und zur Änderung weiterer Gesetze vom 10. November 2009, GVOBl. M-V, S. 606, in Kraft getreten am 1. Januar 2010.

²Entwurf eines Gesetzes zur Schaffung zukunftsfähiger Strukturen der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Kreisstrukturgesetz) gemäß Kabinettsbeschluss vom 07. Juli 2009, Drucksache 5/2683.

gende Gutachten mit diesen konkreten Reformen zur Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs und zur Kreisstruktur. Im Mittelpunkt des Gutachtens stehen die finanziellen Auswirkungen der neuen Kreisstruktur und der Neuordnung des Finanzausgleichs für die Kommunen, unterschieden nach den kreisangehörigen Gemeinden, den großen kreisangehörigen Städten, den kreisfreien Städten und den Landkreisen. Für die Zwecke einer umfassenden Auseinandersetzung wird dabei eine hypothetische, verteilungsneutrale Mittelverteilung bestimmt, die es erlaubt, die reformbedingten Verschiebungen in der Finanzausstattung zwischen den verschiedenen Gruppen von Kommunen zu identifizieren.

Ein zweiter Schwerpunkt liegt auf der Auseinandersetzung mit den Auswirkungen der Kreisstrukturreform und der im Finanzausgleich neu angelegten Umverteilung zwischen den Gemeinden und Gemeindeverbänden. Besonderer Diskussionsbedarf ergibt sich hier im Hinblick auf die Kreisumlage, weil die großen kreisangehörigen Städte in der neuen Kreisstruktur kreisumlagepflichtig werden. In diesem Zusammenhang erörtert das Gutachten insbesondere auch die Notwendigkeit einer Differenzierung der Kreisumlage. Neben der Einführung der Kreisumlage für die großen kreisangehörigen Städte beinhaltet die Reform indessen mit der Finanzausgleichs- und der Umlandumlage weitere neue umverteilende Elemente zwischen Kommunen. Hieraus ergeben sich weitere differenzielle Effekte zwischen den Kommunen, die im Gutachten ebenfalls diskutiert werden.

Das Gutachten ist wie folgt gegliedert. Kapitel 2 stellt eingangs einige wesentliche Grundzüge des noch bis Ende 2009 gültigen kommunalen Finanzausgleichs dar.³ Vor diesem Hintergrund wird die Novellierung zunächst im Hinblick auf die Schlüsselmasse, also die finanzielle Ausstattung des kommunalen Finanzausgleichs insgesamt, skizziert. Danach werden die Regelungen zur Aufteilung der Schlüsselmasse und die örtliche Umverteilung im Rahmen der Kreisumlage erörtert, bevor auf die Kreisstrukturreform eingegangen wird.

Kapitel 3 zeigt die finanziellen Folgen der Reformen für die verschiedenen Typen von

³Für eine umfassende Auseinandersetzung mit dem bis 2009 bestehenden System siehe Büttner et al. (2008a) und (2008b).

Gebietskörperschaften und nach Regionen auf. Nach einer kurzen Darstellung der Datengrundlagen werden die finanziellen Konsequenzen der neuen Kreisstruktur auf der Basis der aktuell verfügbaren Daten zur Finanzsituation der Kommunen beschrieben. Dabei wird zunächst an den früheren Regelungen zum Finanzausgleich festgehalten und der Vergleich mit der Ausgangssituation hergestellt. Unter Beibehaltung der neuen Kreisstruktur wird dann die finanzielle Stellung der Landkreise, Städte und Gemeinden auf Grund der neuen, ab 2010 geltenden Regelungen zum Finanzausgleich analysiert. Nach einer Gesamtschau der finanziellen Gesamteffekte beider Reformen wird anschließend als Vergleichsmaßstab eine verteilungsneutrale Mittelverteilung entwickelt, die zeigt, welche Änderungen sich dann einstellen würden, wenn alle Gebietskörperschaften in gleichem Maße von den Reformen betroffen wären. Dies erlaubt schließlich eine Diskussion darüber, welche Änderungen in der Mittelverteilung sich aus den verschiedenen Reformelementen ergeben.

Kapitel 4 befasst sich mit den reformbedingten Änderungen in der Mittelverteilung zwischen den Kommunen. Hier wird zunächst auf die Thematik der Kreisumlage eingegangen, die insbesondere im Hinblick auf die großen kreisangehörigen Städte bedeutsam ist. Zwar stellt es sich als schwierig heraus, die zukünftige Arbeitsteilung zwischen diesen Städten und den dann übergeordneten Landkreisen zu prognostizieren. Anhand bestimmter Annahmen kann die Analyse aber Aufschluss über die mögliche Höhe der Kreisumlage geben. So wird beispielsweise für jeden neuen Landkreis auf Basis der Kreisumlagevolumina der alten Landkreise ein durchschnittlicher Betrag für die Kreisumlage pro Einwohner ermittelt und anschließend auf die jeweiligen großen kreisangehörigen Städte angewendet. Hierbei zeigt sich eine massive Umverteilung zu Lasten der neu in Landkreise eingeordneten Städte, was die Frage nach einer Differenzierung der Kreisumlage aufwirft. Das Gutachten setzt sich mit dieser Frage auseinander und stellt grobe quantitative Einschätzungen über das Ausmaß einer adäquaten Differenzierung an. Kapitel 4 greift schließlich noch die Frage nach den Konsequenzen der Novellierung für Standortpolitik und Raumordnung auf, da auch in dieser Hinsicht durch die Reformen wichtige Änderungen angelegt sind.

Kapitel 5 liefert eine zusammenfassende Bewertung der Reformen und identifiziert grundlegende Probleme, die durch die Umsetzung der Kreisstrukturreform im Zusammenwirken mit den vorgesehenen Änderungen im kommunalen Finanzausgleich verursacht werden. Vor diesem Hintergrund werden dann konkrete Vorschläge zur Ausgestaltung der in § 44 Abs. 1 LNOG MV für das Jahr 2012 angekündigten Revision des FAG MV präsentiert, die gezielt einzelne der Regeln anpassen. Abschließend werden die Grundzüge eines alternativen Systems des kommunalen Finanzausgleichs skizziert, das weiter reichende Änderungen vorsieht.

Kapitel 2

Reformen des Finanzausgleichs und der Kreisstruktur

Dieses Kapitel bietet eine kurze Zusammenfassung der Gesetzesänderungen, die Gegenstand des Gutachtens sind. Abschnitt 2.1 beschreibt die Änderungen im Finanzausgleich und Abschnitt 2.2 stellt die Reform der Kreisstruktur dar.

2.1 Die Reform des Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern

Der kommunale Finanzausgleich beschreibt sowohl die finanziellen Beziehungen zwischen dem Land und seinen Kommunen als auch die der Kommunen untereinander. Dabei wird zunächst unter Berücksichtigung der Einnahmen der Landes- und der Kommunalebene die vertikale Finanzausgleichsmasse ermittelt. Die horizontale Aufteilung dieses Betrags an die Kommunen erfolgt in Form von aufgabenbezogenen Vorwegabzügen und steuerkraftabhän-

gigen Schlüsselzuweisungen. Im folgenden Abschnitt 2.1.1 wird das bis Ende 2009 gültige Finanzausgleichsgesetz - FAG MV *alt*¹ in seinen Grundzügen dargestellt. Anschließend werden die Änderungen erläutert, die durch das Finanzausgleichsgesetz vom 10.11.2009 - FAG MV *neu*² eingeführt werden. Hierbei beschreiben die Abschnitte 2.1.2 und 2.1.3 die Änderungen in der vertikalen und der horizontalen Mittelverteilung, während Abschnitt 2.1.4 die Erhebung der Kreisumlage behandelt.

2.1.1 Der kommunale Finanzausgleich gemäß dem FAG MV von 2006

Gleichmäßigkeitssatz. Die Finanzausgleichsmasse wird im Wesentlichen durch den Gleichmäßigkeitssatz sowie anderweitig gesetzlich festgelegte Zuweisungen des Landes an die Kommunen bestimmt.

Die Finanzausgleichsleistungen des FAG MV *alt* werden aus den gemeinsamen Einnahmen des Landes sowie der Gemeinden und Landkreise ermittelt. Die Höhe der Zuweisungen wird durch den 2002 eingeführten sogenannten "Gleichmäßigkeitssatz" bestimmt (§ 5 Abs. 1 Satz 3 FAG MV *alt*). So sollen sich die Gemeindeeinnahmen zuzüglich der Finanzausgleichsleistungen gleichmäßig zu den Landeseinnahmen abzüglich der Finanzausgleichsleistungen entwickeln. Da in der Regel die Landeseinnahmen die Einnahmen der kommunalen Ebene weit übersteigen, erfolgt ein Transfer an die Kommunen. Der Anteil der Finanzausgleichsleistungen an den Landeseinnahmen (§ 5 Abs. 4 Satz 1 FAG MV *alt*), die sogenannte Verbundquote, variiert je nach dem Verhältnis der Landes- und Kommuneinnahmen. Die Anteile beider Ebenen an den Gesamteinnahmen bleiben jedoch konstant:

¹Finanzausgleichsgesetz (FAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 13.01.2006, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 17.12.2007, GVOBl. M-V 2006, S. 22, aufgehoben mit Wirkung vom 1.1.2010 durch Artikel 10 Satz 2 des Gesetzes vom 10.11.2009, GVOBl. M-V, S. 606.

²Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (FAG M-V), verkündet als Artikel 1 des Gesetzes zur Neugestaltung des Finanzausgleichsgesetzes und zur Änderung weiterer Gesetze vom 10.11.2009, GVOBl. M-V, S. 606.

Nach dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz erhält das Land 66,08% der Gesamteinnahmen, die Gemeinden und Landkreise erhalten zusammen 33,92% (§ 5 Abs. 2 Satz 1 FAG MV *alt*). Zu den relevanten Landeseinnahmen zählen die Steuereinnahmen aus Gemeinschafts- und Landessteuern sowie die Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich und ein Teil der Bundesergänzungszuweisungen. Die Einnahmen der kommunalen Ebene bestehen aus Realsteuern (Gewerbsteuer abzüglich der Gewerbesteuerumlage, Grundsteuer A und B), den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern (Einkommen- und Umsatzsteuer) sowie örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern (§ 5 Abs. 1 Satz 3 FAG MV *alt*).

Zusätzlich zu den Finanzausgleichsleistungen, die sich aus der Anwendung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes ergeben, stockt das Land die Zuweisungen jährlich um EUR 20 Mio. für Infrastrukturinvestitionen auf (§ 5 Abs. 4 Satz 2 FAG MV *alt*). Darüber hinaus erhöhen sich die Finanzausgleichsleistungen, wenn die Verbundquote unter 26,09% fällt: Da die Kommunen unabhängig vom Gleichmäßigkeitsgrundsatz 26,09% der Landeseinnahmen aus dem Familienleistungsausgleich erhalten, kommt es zu einer Aufstockung der Zuweisungsmasse, wenn die Verbundquote, und damit der Anteil der Kommunen am Familienleistungsausgleich, unter diesen Wert (26,09%) fällt (§ 5 Abs. 4 Sätze 3-5 FAG MV *alt*).

Verteilung der Finanzausgleichsmasse. Die Finanzausgleichsmasse wird in Form von Vorwegabzügen und Schlüsselzuweisungen an die Kommunen verteilt (§ 6 FAG MV *alt*). Vorwegabzüge werden finanzkraftunabhängig gewährt und sind nicht an die (über die Zeit variierende) Höhe der Finanzausgleichsmasse gebunden. Somit wird bei unterschiedlichen Zuweisungsmassen nur die Höhe der Schlüsselzuweisungen geändert. Letztere dienen als allgemeine Deckungsmittel der Angleichung der kommunalen Finanzkraft.

Vorwegabzüge. Vorwegabzüge werden für konkrete Aufgabenbereiche oder Tatbestände gewährt oder können nach besonderen Vorgaben und Auflagen durch das Innenministerium vergeben werden. Insgesamt werden vier verschiedene Arten von Zuweisungen als

Vorwegabzüge zusammengefasst: Fehlbetragszuweisungen und Konsolidierungshilfen (§ 9 FAG MV *alt*), Sonderbedarfszuweisungen (§ 10 FAG MV *alt*), Zuweisungen für gesetzlich übertragene Aufgaben (§ 10d FAG MV *alt*) und Zweckzuweisungen (§§ 10a-c, e-h FAG MV *alt*). Weiterhin erhält der kommunale Aufbaufonds (§ 16 FAG MV *alt*) jährlich EUR 10 Mio. aus den Vorwegabzügen. Für das Jahr 2008 beispielsweise machten die Vorwegabzüge etwa 37% der gesamten Finanzausgleichsmasse aus.³

Schlüsselzuweisungen. Nach Zuweisung der Vorwegabzüge wird der verbleibende Teil der Finanzausgleichsmasse nach dem Drei-Säulen-Prinzip getrennt an kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte und Landkreise als Schlüsselzuweisungen verteilt (§ 6 Abs. 2 FAG MV *alt*). Grundsätzlich orientiert sich die Verteilung der Schlüsselzuweisungen an der Steuerkraft der Empfänger. Dieser wird ein abstrakt ermittelter Bedarf gegenübergestellt. Wenn der Bedarf die Steuerkraft übersteigt, wird die Differenz zu 65% ausgeglichen (§ 7 Abs. 5 Satz 2, § 8 Abs. 5 Satz 2 FAG MV *alt*). Abundante Gebietskörperschaften, deren Steuerkraft den Bedarf übersteigt, erhalten keine Schlüsselzuweisungen und zahlen nach alter Rechtslage keine Finanzausgleichsumlage.

Die Steuerkraft einer Gemeinde wird durch die Steuerkraftmesszahl ausgedrückt, die das Einnahmepotenzial der jeweiligen Gemeinde abbildet: Das Ist-Aufkommen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommen- und der Umsatzsteuer, Zahlungen des Landes an die Gemeinden im Rahmen des Länderfinanzausgleichs sowie die Ausgleichszahlungen für Grundsteuermindereinnahmen (§ 7 Abs. 4 Satz 2 Nr. 3-6 FAG MV *alt*) werden zu einem normierten Aufkommen aus den Realsteuern (Gewerbsteuer, Grundsteuer A und Grundsteuer B) addiert. Für die Normierung wird das lokale Steueraufkommen durch den Hebesatz der Gemeinde geteilt (§ 7 Abs. 4 Satz 3 FAG MV *alt*) und anschließend mit dem "Normierungshebesatz" der jeweiligen Steuer gewichtet. Dieser Hebesatz ist ein gewogener Landesdurchschnitt der Hebesätze der kreisangehörigen Gemeinden des vorvergangenen Jahres (§

³Eigene Berechnung auf Grundlage von Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern (2007).

7 Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 und 2 FAG MV *alt*). Die Steuerkraftmesszahl ist somit ein Betrag, der die Einnahmen der Gemeinden bei landesdurchschnittlichen Hebesätzen darstellt.

Die Finanzkraft der Landkreise wird durch die Umlagekraftmesszahl abgebildet. Diese wird durch Multiplikation der Umlagegrundlage, die aus den über alle Gemeinden des Landkreises gebildeten Summen der Steuerkraftmesszahlen des aktuellen Jahres und der Schlüsselzuweisungen des vergangenen Jahres besteht (§ 11 Abs. 3 FAG MV *alt*), mit dem landesweiten Durchschnitt der Kreisumlagesätze des Vorjahres (§ 8 Abs. 4 FAG MV *alt*) berechnet. Die Umlagekraftmesszahl entspricht damit dem Betrag, den ein Landkreis zur Verfügung hätte, wenn er den landesdurchschnittlichen Kreisumlagesatz erheben würde.

Der Bedarf einer Kommune wird durch ihre Ausgangsmesszahl bestimmt. Diese entspricht für Gemeinden einem mit der jeweiligen Einwohnerzahl multiplizierten Grundbetrag. Letzterer ist ein durch rechnerische Näherung bestimmter Pro-Kopf-Wert, der so ermittelt wird, dass die Summe der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden genau dem dafür vorgesehenen Betrag entspricht (§ 7 Abs. 3 FAG MV *alt*). Die Ausgangsmesszahl eines Landkreises orientiert sich nicht nur an der Einwohnerzahl, sondern auch an dem Anteil der Fläche, den der Landkreis an der Fläche aller Landkreise hat. Dabei wird die Einwohnerzahl mit 73% gewichtet, die mit der landesdurchschnittlichen Anzahl der Einwohner je Flächeneinheit gewichtete Fläche geht mit 27% in die Berechnung ein (§ 8 Abs. 3 Satz 2 FAG MV *alt*). Die resultierende fiktive Einwohnerzahl wird ebenfalls mit einem Grundbetrag gewichtet, der wiederum so gewählt wird, dass die Summe der Schlüsselzuweisungen an die Landkreise genau der für sie vorgesehenen Zuweisungsmasse entspricht (§ 8 Abs. 3 Sätze 1 und 3 FAG MV *alt*).

Die Berechnung der Schlüsselzuweisungen an die kreisfreien Städte erfolgt zwar separat, aber nach dem gleichen Prinzip wie oben für die Gemeinden beschrieben. Hierbei werden die Normierungshebesätze als der jeweilige gewogene landesweite Durchschnitt der Hebesätze des Vorjahres ebendieser Städte bestimmt.

2.1.2 Die Höhe der Finanzausgleichsmasse im neuen FAG MV

Das bis 2009 geltende Finanzausgleichsgesetz erfährt durch die Neufassung vom 10.11.2009 einige Änderungen in den vertikalen sowie den horizontalen Finanzbeziehungen, die im vorliegenden und im folgenden Abschnitt erläutert werden. An entsprechender Stelle wird auf das Kreisstrukturgesetz⁴ in der Fassung des Kabinettsbeschlusses vom 07. Juli 2009 Bezug genommen, das auch Änderungen im FAG MV in der Fassung vom 13.01.2006 vorsieht.

Gleichmäßigkeitssatz. Wie zuvor auch wird die Finanzausgleichsmasse im Wesentlichen durch den Gleichmäßigkeitssatz bestimmt; es gibt jedoch einige Änderungen wie unten dargestellt.

In der bis 2009 geltenden Rechtslage wird die Finanzausgleichsmasse so bestimmt, dass nach Auszahlung der Ausgleichsleistungen dem Land 66,08% und den Gemeinden und Landkreisen 33,92% der Gesamteinnahmen verbleiben (§ 5 Abs. 2 Satz 1 FAG MV *alt*). Aufgrund der Integration des Pauschalbetrages für Konnexitätsaltfälle in den vertikalen Finanzausgleich sowie dem Wegfall der Feuerschutzsteuer bei der Berechnung der Verbundgrundlage werden diese Anteile zugunsten der Kommunen verschoben. Der Anteil erhöht sich nun auf 33,99% für die unteren Ebenen und sinkt auf 66,01% (§ 7 Abs. 3 FAG MV *neu*) für das Land. Der Zeitabstand, in dem diese Verteilung zu überprüfen ist, verringert sich von vier auf zwei Jahre. Gründe für eine Nachjustierung wären Veränderungen in den Aufgaben, die von den Verwaltungsebenen wahrgenommen werden, sowie im Verhältnis der notwendigen Ausgaben von Land und Gemeinden bzw. Landkreisen.

Zu den Landeseinnahmen werden grundsätzlich die Anteile aus Gemeinschaftssteuern, das

⁴Entwurf eines Gesetzes zur Schaffung zukunftsfähiger Strukturen der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Kreisstrukturgesetz) gemäß Kabinettsbeschluss vom 07. Juli 2009, Drucksache 5/2683.

Aufkommen aus Landessteuern, Zuweisungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs und ein Teil der Bundesergänzungszuweisungen gezählt. Ab 2010 unterliegen zusätzlich Ausgleichszahlungen, die das Land vom Bund für “wegfallende Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer und der LKW-Maut” erhält, dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz (§ 7 Abs. 1 FAG MV *neu*). Auch in der neuen Gesetzesfassung werden einige Landeseinnahmen nicht berücksichtigt. Für den Ausgleich von Sonderlasten durch strukturelle Arbeitslosigkeit (eine Bundesergänzungszuweisung), den das Land erhält, werden wie zuvor auch EUR 107 Mio. von der Zuweisungsmasse ausgenommen. Bis 2009 bleiben EUR 355,5 Mio. der Bundesergänzungszuweisungen unberücksichtigt. Die Novelle sieht vor, dass im Jahr 2010 ca. EUR 339 Mio. nicht in die Berechnungen einfließen. Dieser Betrag reduziert sich im Durchschnitt jährlich um EUR 15,96 Mio. bis zum Jahr 2019, in dem dann noch ca. EUR 195 Mio. als Freibetrag verbleiben (§ 7 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 FAG MV *neu*). Diese Entwicklung ist konsistent mit dem schrittweisen Abbau der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen nach dem Solidarpakt II, deren Zahlung 2020 vollständig eingestellt wird. Zusätzlich bleiben durch die Novelle die Einnahmen aus der Feuerschutzsteuer, welche nach Maßgabe von § 25 FAG MV *neu* zweckgebunden eingesetzt werden, bei den Berechnungen unberücksichtigt. Außerdem werden von den Mitteln zur Finanzierung von Betriebsausgaben für die Kindertagesbetreuung (§ 7 Abs. 2 Satz 3 FAG MV *neu*) im Jahr 2010 EUR 3,92 Mio. bei der Bestimmung der Landeseinnahmen nicht mit einbezogen; dieser Betrag erhöht sich jährlich, bis er ab dem Jahr 2014 konstant mit EUR 14,7 Mio. angesetzt wird.

Konnexitätsprinzip. Seit 2003 erhalten Gemeinden, Ämter und Landkreise Ausgleichsleistungen für Aufgaben, die ihnen in der Zeit vom 20. April 2000, dem Datum der Einführung der strikten Konnexität, bis zum 20. März 2002 übertragen wurden. Anstelle einer nachträglichen Kostenfolgeabschätzung für diese Konnexitätsaltlasten wurde 2002 ein Pauschalbetrag für die kommunalen Körperschaften festgesetzt und außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs geleistet. Die Ausgleichsleistungen umfassen in diesem Zusammenhang jährlich EUR 1,9 Mio., von denen die Landkreise EUR 1,3 Mio. und die Gemeinden und

kreisfreien Städte EUR 0,6 Mio. erhalten (§ 2a Abs. 3-6 FAG *alt*). Mit Wirkung des neuen Gesetzes werden diese Zahlungen in den Finanzausgleich integriert und nicht länger getrennt von der Ausgleichsmasse aufgeführt.

Aufstockungsbeträge. Zusätzlich zu den Finanzausgleichsleistungen erhalten die Kommunen und Landkreise vom Land bis 2009 noch EUR 20 Mio. Aufstockungsbeträge als Zuweisung für Infrastrukturinvestitionen (§ 5 Abs. 4 Satz 2 FAG MV *alt*). Diese Leistungen werden ab 2010 jedes Jahr um EUR 5 Mio. reduziert, bis sie mit dem Jahr 2013 gänzlich wegfallen (§ 7 Abs. 4 Sätze 1 und 2 FAG MV *neu*). Im kommunalen Finanzausgleich bereits enthalten sind Ausgleichszuweisungen des Landes an die Gemeinden, die aus dem erhöhten Länderanteil an der Umsatzsteuer erfolgen. Sie dienen der Kompensation von Steuerausfällen bei den Gemeinden, die in Folge der Änderung im Familienleistungsausgleich auftreten. Da die Umsatzsteuer in die Ermittlung der Finanzausgleichsmasse einfließt, sind diese Zahlungen bereits im Gleichmäßigkeitsgrundsatz berücksichtigt. Die Gemeinden werden mit 26,09% an den Mehreinnahmen (6,3% des Umsatzsteueraufkommens des Landes) beteiligt, auch wenn die Verbundquote unter diesen Wert fällt (§ 7 Abs. 4 FAG MV *neu*).

Finanzausgleichsumlage. Im Finanzausgleichsgesetz vom 10.11.2009 ist eine Abgabe von abundanten Gemeinden vorgesehen, die Finanzausgleichsumlage (§ 8 FAG MV *neu*). Diese Umlage wird von Gemeinden erhoben, deren Steuerkraftmesszahl, das eigene normierte Aufkommen der Gemeinde, den fiktiven Bedarf der Gemeinde, die Ausgangsmesszahl, um mehr als 15% übersteigt. Von der Differenz zwischen Steuerkraftmesszahl und der um einen Freibetrag von 15% erhöhten Ausgangsmesszahl werden 30% Umlage erhoben. Als Übergangsregelung sind Umlagesätze von 10% im Jahre 2010 und 20% im Jahre 2011 auf den Differenzbetrag vorgesehen. Einen Teil des Aufkommens erhält der Landkreis der jeweiligen Gemeinde; die Höhe ergibt sich aus dem gewogenen landesweiten Durchschnitt der Kreisumlagesätze des Vorjahres. Das restliche Aufkommen geht im Folgejahr in die Finanzausgleichsmasse ein.

Tabelle 2.1: Übersicht über die Änderungen in der Finanzausgleichsmasse

Gegenstand	altes FAG	neues FAG
Finanzverteilungsverhältnisse nach dem GMG	Land: 66,08% Kommunen: 33,92%	Land: 66,01% Kommunen: 33,99%
Überprüfung des Verteilungsschlüssels im Abstand von	4 Jahren	2 Jahren
BEZ, die nicht dem GMG unterliegen	EUR 355,6 Mio.	EUR 339 Mio. abzüglich ca. EUR 16 Mio. p.a. bis 2019
Zusätzliche Landeseinnahmen, die dem GMG unterliegen		Ausgleich für Mindereinnahmen der Kfz-Steuer und LKW-Maut-Finanzzuweisungen
Landeseinnahmen, die nicht mehr dem GMG unterliegen		Feuerschutzsteuer und ab 2014 EUR 14,7 Mio. für Kindertagesbetreuung
Konnexitätsaltfälle	EUR 1,9 Mio.	Integration in den Finanzausgleich
Aufstockungsbeträge für Infrastrukturinvestitionen	EUR 20 Mio.	Reduktion um EUR 5 Mio. p.a. bis 2013

Quelle: Eigene Zusammenstellung. GMG: Gleichmäßigkeitssatz, BEZ: Bundesergänzungszuweisungen.

Tabelle 2.1 bietet einen kurzen Überblick über die Änderungen in den vertikalen Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den Kommunen. Im nächsten Abschnitt werden Änderungen bei der Verteilung der ermittelten Finanzausgleichsleistungen, also im horizontalen Finanzausgleich, dargestellt.

2.1.3 Die Verteilung der Finanzausgleichsmasse im neuen FAG MV

Die nach obigem Prinzip ermittelte Zuweisungsmasse wird grundsätzlich in Form von Vorwegabzügen und Schlüsselzuweisungen auf die Kommunen verteilt. Es ergeben sich auch hier einige Änderungen.

Vorwegabzüge. Die grundsätzliche Aufteilung der Finanzausgleichsleistungen bleibt unverändert: Zunächst werden Vorwegabzüge geleistet, der verbleibende Betrag wird in Form von Schlüsselzuweisungen an die Kommunen verteilt. Im Vergleich zur alten Fassung sieht die gesetzliche Neuerung jedoch einen Abbau einiger Vorwegabzüge zugunsten der Schlüsselmasse vor. Folgende Vorwegabzüge sind im kommunalen Finanzausgleich vorgesehen:

- **Fehlbetragszuweisungen und Konsolidierungshilfen:** Im alten FAG MV werden EUR 7,5 Mio. für Fehlbetragszuweisungen an Gemeinden und Landkreise zur Verfügung gestellt um unvermeidbare Fehlbeträge und Haushaltsengpässe auszugleichen (§ 9 Abs. 1 FAG MV *alt*). Weiterhin können Gemeinden in besonders problematischer Haushaltsslage Konsolidierungshilfen beantragen, die ebenfalls mit EUR 7,5 Mio. angesetzt werden (§ 9 Abs. 7 FAG MV *alt*). Diese Mittel werden im neuen FAG mit einem Umfang von EUR 15 Mio. als ergänzende Hilfen zur Erlangung des langfristigen Haushaltsausgleichs zusammengelegt (§ 10 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. h FAG MV *neu*) und können von Landkreisen und Gemeinden mit mehr als 500 Einwohnern

beantragt werden. Dem Land bleibt die Option mit diesen Mitteln einen “Kommunalen Haushaltskonsolidierungsfonds Mecklenburg-Vorpommern” zu bilden (§ 22 Abs. 1 FAG MV *neu*).

- **Sonderbedarfszuweisungen:** Nach dem bis 2009 gültigen FAG MV werden vom Land EUR 24 Mio. als Sonderbedarfszuweisungen bereitgestellt (§ 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 FAG MV *alt*). Auf Antrag können Landkreise, Ämter und Zweckverbände sowie Gemeinden diese Mittel für investive Zwecke verwenden. Nicht-investive Zwecke können mit diesen Mitteln gefördert werden, soweit sie für Verwaltungskooperationen oder -fusionen notwendig sind oder wenn ein besonderes öffentliches Interesse besteht (§ 10 Abs. 1 FAG MV *alt*). Das Gesetz sieht in der neuen Fassung nunmehr EUR 19 Mio. für Sonderbedarfe vor (§ 10 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. f FAG MV *neu*). Weiterhin können nur noch Gemeinden, deren Einwohneranzahl 500 übersteigt, Förderung beantragen (§ 20 Abs. 1 FAG MV *neu*).
- **Gesetzlich übertragene Aufgaben:** Gemeinden, Ämter und Landkreise erhalten für die Wahrnehmung von Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises oder der unteren staatlichen Verwaltungsbehörde insgesamt EUR 190 Mio. nach dem alten Gesetz (§ 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 FAG MV *alt*). Mit Wirkung der neuen Fassung sind dafür EUR 207 Mio. vorgesehen (§ 10 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. a FAG MV *neu*). Auch die Aufteilung auf die verschiedenen Verwaltungseinheiten wird geändert (§ 10d FAG MV *alt*, §§ 14 und 15 FAG MV *neu*). Zudem ist eine Überprüfung der Aufgabenbestände im Abstand von mindestens vier Jahren vorgesehen; falls notwendig kann so die Verteilung neu angeglichen werden.

Ämter und amtsfreie Gemeinden erhalten bis 2009 EUR 44 Mio. bei einem Mindestbetrag von ca. EUR 0,13 Mio. pro Verwaltungseinheit; der verbleibende Betrag wird anteilig nach Anzahl der Einwohner verteilt. Nach dem neuen Gesetz erhalten Ämter und amtsfreie Gemeinden weiterhin EUR 44 Mio. Diese Mittel werden allerdings ausschließlich auf Basis der Einwohnerzahlen verteilt; der Mindestbetrag entfällt (§ 15 Abs. 1 FAG MV *neu*).

Ähnlich verhält es sich bei den Landkreisen, die nach alter Rechtslage EUR 67 Mio. erhalten, wobei jedem Landkreis ein Grundbetrag von ca. EUR 1,9 Mio. gewährt wird. In der neuen Fassung steigt der Gesamtbetrag, den die Landkreise erhalten, auf EUR 73,5 Mio. Der Grundbetrag wird auf EUR 1,5 Mio. abgesenkt; der verbleibende Betrag wird nach Einwohnerzahlen und Flächenanteilen verteilt (§ 15 Abs. 2 FAG MV *neu*).

Kreisfreien Städten stehen nach alter Rechtslage EUR 64 Mio. zu, die nach Einwohnerzahlen gewährt werden, wobei Neubrandenburg, Stralsund, Greifswald und Wismar individuelle Grundbeträge zugewiesen werden. Auch hier entfallen mit Inkrafttreten der Änderungen die Grundbeträge. An dieser Stelle sei auf das Kreisstrukturgesetz verwiesen,⁵ gemäß dem den kreisfreien Städten und zukünftigen großen kreisangehörigen Städten auch weiterhin ein gemeinsamer Betrag für gesetzlich übertragene Aufgaben zugewiesen wird.⁶ Diese Städte erhalten fortan zusammen EUR 74,5 Mio. (§ 15 Abs. 3 FAG MV *neu*).

Die Träger der Katasterämter erhalten wie zuvor EUR 15 Mio., wobei die individuelle Höhe durch Einwohnerzahl, Gesamtfläche sowie Anzahl der Flurstücke eines Katasterbezirks bestimmt wird (§ 15 Abs. 4 FAG MV *neu*).

- **Zweckzuweisungen:** Diese Zuweisungen werden für konkrete Aufgaben und Tatbestände gewährt. Zuweisungen für übergemeindliche Aufgaben kommen zentralen Orten zugute. Sie umfassen nach alter Rechtslage EUR 107,3 Mio. (§ 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 FAG MV *alt*), von denen EUR 60 Mio. den Vermögenshaushalten zuzuführen sind (§ 10e Abs. 4 Satz 1 FAG MV *alt*). Oberzentren erhalten je EUR 1 Mio., Mittelzentren je EUR 0,47 Mio. und Grundzentren je EUR 0,17 Mio. als Grundbetrag. Vierzig vom Hundert des verbleibenden Betrags wird den zentralen Orten entsprechend der Einwohnerzahlen ihrer Nahbereiche zugeführt. Die restlichen 60% werden

⁵Vgl. Abschnitt 2.2.

⁶In Art. 6 Nr. 3 Kreisstrukturgesetz wird dies für den alten Rechtsstand (§ 10d Abs. 4 Satz 1 FAG MV *alt*) festgelegt; diese Vorschrift wird analog auf § 15 Abs. 3 FAG MV *neu* angewendet.

jeweils zur Hälfte für Mittel- und Oberbereiche der zentralen Orte nach Einwohnerzahlen gewährt (§ 10e Abs. 3 FAG MV *alt*). Nach der Novelle erhalten zentrale Orte in der Summe EUR 137,3 Mio. (§ 10 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. b FAG MV *neu*), von denen EUR 70 Mio. an investive Zwecke und somit ebenfalls den Vermögenshaushalt gebunden sind (§ 16 Abs. 4 Satz 1 FAG MV *neu*). Ober-, Mittel- und Grundzentren erhalten jeweils EUR 0,5 Mio., EUR 0,12 Mio. bzw. EUR 0,05 Mio. als Grundbetrag. Die verbleibenden Mittel werden zu 70% nach Anzahl der Einwohner in den Nahbereichen und zu jeweils 15% nach Einwohnern in den Mittel- und Oberbereichen verteilt (§ 16 Abs. 3 FAG MV *neu*).

Zuweisungen an den Kommunalen Aufbaufonds Mecklenburg-Vorpommern werden nach alter Rechtslage in Höhe von EUR 10 Mio. vorgenommen (§ 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 FAG MV *alt*). Dieser gewährt seine Unterstützung in Form von Zinshilfen, Darlehen und in Ausnahmefällen Zuschüssen (§ 16 Abs. 4 FAG MV *alt*). Im neuen Gesetz sind für diesen Zweck EUR 7 Mio. vorgesehen (§ 10 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. g FAG MV *neu*) und Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern sind nicht länger antragsberechtigt. Während das bis 2009 geltende Gesetz explizit förderfähige Maßnahmen aufzählt, nennt die Novelle allgemein "investive Maßnahmen", die unterstützt werden sollen. Weiterhin sind zukünftig auch Hilfen bei Umschuldungen vorgesehen (§ 21 FAG MV *neu*).

Zuweisungen für die Träger der Schülerbeförderung, Zuweisungen für öffentlichen Personennahverkehr und Zuweisungen für Theater und Orchester bleiben in ihrer Höhe und Aufteilung unverändert (§ 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3-5 und §§ 10c-e FAG MV *alt* bzw. § 10 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. c-e und §§ 17-19 FAG MV *neu*).

Zuweisungen für Straßenbaulastträger, Zuweisungen für die örtlichen Träger der Sozialhilfe und die Träger der Aufgaben nach dem Unterhaltsvorschussgesetz sowie Zuweisungen für Infrastrukturinvestitionen (§ 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 9-11 und §§ 10f-h FAG MV *alt*) entfallen mit Wirkung der Novelle gänzlich.

Nach Abzug aller Vorwegabzüge aus den Finanzausgleichsleistungen verbleibt die Schlüsselmasse, die, anders als die zweckbezogenen Vorwegabzüge, der Angleichung der allgemeinen Finanzkraft der Kommunen dient. Sowohl nach dem alten als auch nach dem neuen Gesetz ist die Summe der Vorwegabzüge jeweils konstant. Daher wird sich eine Änderung der Finanzausgleichsmasse nur auf die Höhe der Schlüsselzuweisungsmasse auswirken.

Schlüsselzuweisungen. Die Zerlegung der Schlüsselmasse wird durch die Reform nicht grundsätzlich verändert; die Mittel werden weiterhin nach dem 3-Säulen-Prinzip an die Kommunen vergeben, ihre Aufteilung ändert sich jedoch durch den sogenannten vorgezogenen Steuerkraftausgleich und durch die gruppenbezogene Auflösung oder Aufstockung von Vorwegabzügen. Unter Zuhilfenahme des vorgezogenen Steuerkraftausgleichs werden auf Grundlage mehrjähriger Durchschnitte der Steuerkraft und der Einwohnerzahlen der einzelnen Gebietskörperschaftsgruppen die jeweiligen Anteile an der Schlüsselmasse ermittelt.⁷ Während nach dem alten FAG MV kreisangehörige Gemeinden 46,23%, kreisfreie Städte 26,10% und Landkreise 27,67% erhalten (§ 6 Abs. 2 Satz 1 FAG MV *alt*), werden diese Anteile zukünftig jeweils 39,557%, 28,403% und 32,04% betragen (§ 11 Abs. 2 FAG MV *neu*). Diese Aufteilung soll im Abstand von mindestens vier Jahren überprüft und gegebenenfalls angepasst werden. Auch hier sei auf Artikel 6 des 2011 in Kraft tretenden Kreisstrukturgesetzes in der Fassung vom 07. Juli 2009 verwiesen. Laut dieser Novelle werden ab 2012 die großen kreisangehörigen Städte im 3-Säulen-Modell der Säule der kreisfreien Städte zugeordnet. Im Jahre 2012 werden somit vorbehaltlich Änderungen, die sich im Rahmen der Revision des FAG MV *neu* nach § 44 LNOG MV ergeben können, 28,403% der Schlüsselmasse auf sechs Städte verteilt, obwohl es zu diesem Zeitpunkt nur noch zwei kreisfreie Städte geben wird.

Nach der alten Fassung des FAG MV sind die Kommunen verpflichtet, 6,1% ihrer Schlüsselzuweisungen für Investitionen zu verwenden (§ 6 Abs. 2 Satz 3 FAG MV *alt*). Auf

⁷Vgl. Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Neugestaltung des Finanzausgleichsgesetzes und zur Änderung weiterer Gesetze vom 08. Juli 2009, Drucksache 5/2685, S. 82-85.

diesen Betrag können bis zu 40% der dem Vermögenshaushalt zugeführten Zuweisungen für übergemeindliche Aufgaben angerechnet werden. Die in Zukunft differenzierten, investiv gebundenen Anteile werden 2010 erhöht und bleiben ab 2011 konstant bei 8,7% für Gemeinden, 8,2% für kreisfreie Städte und 7,0% für Landkreise. Würde durch die Investitionen ein Fehlbetrag im Verwaltungshaushalt entstehen, kann sich ihr Anteil auf 4% verringern (§ 11 Abs. 3 FAG MV *neu*).

Eine weitere Neuerung betrifft die Steuerkraftmesszahl. Zur Berechnung der Steuerkraftmesszahl werden die Messbeträge von Gewerbesteuer, Grundsteuer A und Grundsteuer B mit einem gewogenen landesdurchschnittlichen Hebesatz des Vorvorjahres vervielfältigt (§ 7 Abs. 4 Satz 2 Nr. 1, 2 FAG MV *alt*, § 12 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1, 2 FAG MV *neu*). Das Innenministerium und das Finanzministerium können in Zukunft einvernehmlich auch davon abweichende Hebesätze zur Berechnung der Steuerkraft festlegen (§ 12 Abs. 3 Satz 3 FAG MV *neu*).

Der Bedarf einer Gemeinde wird wie zuvor auch durch Multiplikation eines durch die zur Verfügung stehende Schlüsselmasse bestimmten Grundbetrages mit der Anzahl der Einwohner dieser Gemeinde ermittelt (§ 12 Abs. 7 Satz 1 FAG MV *neu*). Dabei erhält nach dem bis 2009 geltenden FAG MV jeder Einwohner das selbe Gewicht in der Berechnung (§ 7 Abs. 3 Satz 1 FAG MV *alt*). In den Übergangsjahren 2010 und 2011 bleibt dieses Prinzip bestehen, ab dem Jahre 2012 werden die Bewohner von Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern in einer "negativen Einwohnerwertung" nur noch zu 95% berücksichtigt (§ 12 Abs. 7 Satz 2, 3 FAG MV *neu*).

Ein weiterer Aspekt der Reform betrifft das Ausmaß, in dem Steuerkraftunterschiede zwischen den Kommunen ausgeglichen werden. Sofern die Ausgangsmesszahl die Steuerkraftmesszahl übersteigt, wird nach alter Rechtslage die Differenz zu 65% durch Schlüsselzuweisungen ausgeglichen (§ 7 Abs. 5 und § 8 Abs. 5 FAG MV *alt*). Mit Inkrafttreten des neuen FAG MV erfolgt der Ausgleich nur noch zu 60% (§ 12 Abs. 8 und § 13 Abs. 5 FAG

MV *neu*).

Neu eingeführt wurde eine Umlage, die kreisangehörige Gemeinden im Stadt-Umland-Raum einer kreisfreien Stadt oder einer großen kreisangehörigen Stadt an diese abführen (§ 24 FAG MV *neu*). Diese Umlandumlage beläuft sich auf 5% der Umlagegrundlage. Die Grundlage besteht aus der Summe der Steuerkraftmesszahl und der Schlüsselzuweisungen des Vorjahres einer jeweiligen Gemeinde, ggf. abzüglich der Finanzausgleichsumlage des laufenden Jahres. Dabei werden nur Nachbargemeinden zahlungspflichtig, die zum einen in der Zeit vom 01. Januar 1995 bis zum 31. Dezember 2001 ein Bevölkerungswachstum von mehr als 30% verzeichneten und zum anderen am 30. Juni 2000 einen Auspendleranteil in ebendiese Stadt von mehr als 40% aufwiesen.

Tabelle 2.2 fasst die Änderungen in der horizontalen Verteilung der Ausgleichsleistungen zusammen.

Außer den oben aufgeführten gibt es noch weitere Änderungen das FAG MV betreffend, wie eine Beteiligung der Kommunen an Sanktionszahlungen oder Regelungen für Gemeinden mit doppelter Buchführung. Da diese Neuerungen nicht unmittelbarer Gegenstand dieses Gutachtens sind, werden sie hier nicht weiter ausgeführt.

2.1.4 Erhebung der Kreisumlage

Kann ein Landkreis seinen Bedarf nicht durch sonstige Einnahmen decken, so erhebt er eine Kreisumlage von den ihm angehörenden Gemeinden (§ 11 Abs. 1 FAG MV *alt*, § 23 Abs. 1 FAG MV *neu*). Die Kreisumlagegrundlage einer Gemeinde umfasst gemäß dem alten Rechtsstand die Steuerkraftmesszahlen (basierend auf Daten des Vorvorjahres) zuzüglich der Schlüsselzuweisungen des Vorjahres (§ 11 Abs. 3 FAG MV *alt*). Nach der Reform werden davon zum einen die Finanzausgleichsumlage abundanter kreisangehöriger Gemeinden sowie zum anderen 25% der Umlandumlage kreisangehöriger Gemeinden im Stadt-Umland-

Tabelle 2.2: Änderungen in der Verteilung der Finanzausgleichsleistungen

Gegenstand	altes FAG	neues FAG
abundante Gemeinden	-	Finanzausgleichsumlage
Fehlbetragszuweisungen und Konsolidierungshilfen	EUR 7,5 Mio. EUR 7,5 Mio.	fallen zusammen mit EUR 15 Mio., nicht für Gemeinden < 500 EW
Sonderbedarfzuweisungen	EUR 24 Mio.	EUR 19 Mio., nicht für Gemeinden < 500 EW
Gesetzlich übertragene Aufgaben, davon an KfS	EUR 190 Mio. EUR 64 Mio.	EUR 207 Mio., keine Grundbeträge für Ämter und KaG EUR 74,5 Mio.
Zuweisungen für übergemeindliche Aufgaben	EUR 107,3 Mio., davon investiv: EUR 60 Mio. OZ: EUR 1 Mio. MZ: EUR 0,47 Mio. GZ: EUR 0,17 Mio. 40% an Nahbereiche 30% je an Mittel- und Oberber.	EUR 137,3 Mio., davon investiv: EUR 70 Mio. OZ: EUR 0,5 Mio. MZ: EUR 0,12 Mio. GZ: EUR 0,05 Mio. 70% an Nahbereiche 15% je an Mittel- und Oberber.

Fortsetzung auf nachfolgender Seite

Fortsetzung von vorheriger Seite

Gegenstand	altes FAG	neues FAG
Kommunaler Aufbaufonds MV	EUR 10 Mio.	EUR 7 Mio., nicht für Gemeinden < 500 EW
Zuweisung für Straßenbaulastträger	EUR 10 Mio.	entfällt
Zuweisungen für Sozialhilfe und Unterhaltsvorschussgesetz	EUR 44 Mio.	entfällt
Zuweisungen für Infrastrukturinvestitionen	EUR 20 Mio.	entfällt
Teilschlüsselmassen	KaG: 46,23% KfS: 26,10% Lk: 27,67% davon investiv: 6,1%	KaG: 39,557% KfS (und GkaS): 28,403% Lk: 32,040% davon investiv: KaG: 8,7%, KfS: 8,2%, Lk: 7,0%
Ausgangsmesszahl	100% für alle EW	95% für EW in KaG < 500
Ausgleichsquote	65%	60%
Umlandumlage	-	5% der Umlagegrundlage
Kreisumlage	SKMZ und SZ als Grundlage	Zusätzlich: Berücksichtigung der UU und FAU evtl. differenzierte Umlage (Kreisstrukturgesetz)

Quelle: Eigene Zusammenstellung. EW: Einwohner, KaG: Kreisangehörige Gemeinden, KfS: Kreisfreie Städte, GkaS: Große kreisangehörige Städte, Lk: Landkreise, OZ: Oberzentrum, MZ: Mittelzentrum, GZ: Grundzentrum, SKMZ: Steuerkraftmesszahlen, SZ: Schlüsselzuweisungen, UU: Umlandumlage, FAU: Finanzausgleichsumlage.

Raum einer kreisfreien oder großen kreisangehörigen Stadt abgesetzt (§ 23 Abs. 2 Satz 3 FAG MV *neu*).

Das Landkreisneuordnungsgesetz⁸ sieht in der im Entwurf des Kreisstrukturgesetzes vom 07. Juli 2009 vorgesehenen Fassung an dieser Stelle vor (§ 44 Abs. 2 Nr. 2), dass mit Wirkung ab dem 1. Januar 2012 große kreisangehörige Städte nicht überproportional zur Finanzierung der Landkreise herangezogen werden dürfen. Das Kreisstrukturgesetz besagt weiterhin, dass die Kreisumlage zwischen Gemeinden und großen kreisangehörigen Städten zu differenzieren ist, wenn letztere Landkreisaufgaben übernehmen ohne entsprechende Zuweisungen oder anderen finanziellen Ausgleich dafür zu erhalten (Art. 6 Nr. 4 Buchst. a Kreisstrukturgesetz). In der Begründung zu ebendiesem Artikel wird die deutliche Absicht des Landesgesetzgebers zum Ausdruck gebracht, dass eine solche Differenzierung erfolgen soll.⁹ Außerdem darf im Jahre 2011 keine Kreisumlage von den großen kreisangehörigen Städten erhoben werden (Art. 6 Nr. 4 Buchst. c Kreisstrukturgesetz).

2.2 Kreisstrukturreform und Aufgabenzuordnungsgesetz

Im Rahmen der Kreisstrukturreform entsprechend dem LNOG MV wird die Anzahl der Landkreise in Mecklenburg-Vorpommern von zwölf auf nunmehr sechs reduziert. Dies geschieht durch eine Neustrukturierung der kommunalen Ebene. Einige bisherige Landkreise werden zusammengelegt und die Städte und Gemeinden des bisherigen Landkreises Demmin werden auf zwei der neuen Landkreise aufgeteilt. Gleichzeitig wird die Kreisfreiheit

⁸Gesetz zur Neuordnung der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Landkreisneuordnungsgesetz - LNOG MV), Artikel 1 des Entwurfes eines Gesetzes zur Schaffung zukunftsfähiger Strukturen der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Kreisstrukturgesetz) gemäß Kabinettsbeschluss vom 07. Juli 2009, Drucksache 5/2683.

⁹Vgl. Begründung zum Kreisstrukturgesetz, Drucksache 5/2683, S. 185-186.

der Hansestädte Greifswald, Stralsund und Wismar sowie der Stadt Neubrandenburg aufgehoben, so dass nur noch die Landeshauptstadt Schwerin und die Hansestadt Rostock kreisfrei bleiben. Für die vier “eingekreisten” Städte wird eine Sonderrolle innerhalb der neuen Kreisstruktur geschaffen, die im Verlauf dieses Abschnitts erläutert wird. In Tabelle 2.3 ist dargestellt, wie sich die neuen Landkreise aus den Gemeinden der bisherigen Kreise und den kreisfreien Städten zusammensetzen.

Die durchschnittliche Fläche der Landkreise wird sich durch die Kreisstrukturreform auf 3.812 km² etwa verdoppeln. Dabei ist Nordwestmecklenburg¹⁰ mit 2.117 km² der kleinste der neuen Landkreise in Mecklenburg-Vorpommern, während der neue Landkreis Mecklenburgische Seenplatte mit 5.028 km² zum flächenmäßig größten Landkreis der Bundesrepublik Deutschland wird (Stand 2007). Fünf der sechs neuen Landkreise Mecklenburg-Vorpommerns werden nach der Kreisstrukturreform den bisher bundesweit flächenmäßig größten Landkreis Uckermark (Brandenburg, mit 3.058 km²) bezüglich der Fläche übertreffen. Die durchschnittliche Einwohnerzahl wird in den neuen Landkreisen mit 231.569 im Vergleich mit den alten Landkreisen um etwa den Faktor 2,4 größer sein. Gemessen an der Einwohnerzahl werden dabei Südvorpommern mit 272.839 der größte und Nordwestmecklenburg mit 163.689 Einwohnern der kleinste Landkreis Mecklenburg-Vorpommerns sein (Stand 31.12.2007). Die Flächen und Einwohnerzahlen der neuen Landkreise sind in Tabelle 2.4 zusammengestellt.

Die Hansestädte Greifswald, Stralsund und Wismar sowie die Stadt Neubrandenburg werden auch nach ihrer “Einkreisung” als sogenannte “große kreisangehörige Städte” eine Sonderrolle innerhalb der neuen Kreisstruktur einnehmen. Ihnen werden nach §§ 14-17 LNOG MV in ihrem Gebiet Aufgaben im Bereich des Straßenverkehrs-, Immissionsschutz-, Bau- und Denkmalschutzrechts übertragen. Die übrigen Kreisaufgaben, für die vor der Einkreisung die ehemals kreisfreien Städte selbst zuständig waren, gehen gemäß § 11 Abs. 1 LNOG

¹⁰Nach § 2 Abs. 2 LNOG MV werden die Namen der neuen Landkreise durch Bürgerentscheide festgelegt. Die hier benutzten Bezeichnungen für die neuen Landkreise entsprechen den vorläufigen Bezeichnungen nach §§ 3-8 LNOG MV.

MV zum 1. Juli 2012 auf den jeweiligen Landkreis über, in den die Einkreisung erfolgt. Den großen kreisangehörigen Städten werden auch nach dem Aufgabenzuordnungsgesetz MV¹¹ Aufgaben im Bereich des Denkmalschutzrechts (§ 10 AufgZuordG MV) übertragen. Einigen großen kreisangehörigen Städten werden darüber hinaus auch Aufgaben im Bereich des Schiffsabfallentsorgungs- (§ 2 Abs. 4 AufgZuordG MV) und Seemannsrechts (§ 12 Abs. 2 AufgZuordG MV) übertragen. Diese Übertragung von Aufgaben nach dem AufgZuordG MV wird aber nicht direkt aus dem Status der großen kreisangehörigen Städte abgeleitet; nach § 12 Abs. 2 AufgZuordG MV werden letztere Aufgaben auch zwei amtsfreien Städten übertragen.

Die Kreisstrukturreform bringt auch eine erneute Änderung des Finanzausgleichsgesetzes mit sich. So werden die Schlüsselzuweisungen der vier großen kreisangehörigen Städte auch nach der Reform nicht mit denen der übrigen kreisangehörigen Gemeinden, sondern weiterhin gemeinsam mit denen der verbleibenden kreisfreien Städte berechnet. Die Berechnung der Schlüsselzuweisungen für die übrigen kreisangehörigen Gemeinden erfolgt hiervon getrennt. Die Änderungen des Finanzausgleichsgesetzes nach Artikel 6 des Kreisstrukturgesetzes beziehen sich auf die bis 2009 gültige Fassung des Finanzausgleichsgesetzes. Jene Änderungen werden innerhalb dieses Gutachtens auf die entsprechenden Paragraphen des ab 2010 gültigen Finanzausgleichsgesetz angewendet; die Änderungen im § 7 FAG MV *alt* beispielsweise auf § 12 FAG MV *neu*. Weitere Änderungen des Finanzausgleichsgesetzes werden beispielsweise in der Gesetzesbegründung zu Artikel 6 des Kreisstrukturgesetzes angekündigt, liegen den Gutachtern zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Gutachtens aber noch nicht im Detail vor. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit bei der Untersuchung und Bewertung der Auswirkungen der Reformen stets auf die vorliegenden Gesetze und Gesetzesentwürfe Bezug zu nehmen. Gleichzeitig können so Konsequenzen der unmodifizierten Umsetzung identifiziert und daraus Änderungsvorschläge abgeleitet werden.

¹¹Entwurf eines Gesetzes über die Zuordnung von Aufgaben im Rahmen der Landkreisneuordnung (AufgZuordG MV) gemäß Kabinettsbeschluss vom 07. Juli 2009, Drucksache 5/2684.

Um die finanziellen Folgen der Kreisstrukturreform abzufedern werden insgesamt EUR 36 Mio. aus Landesmitteln zusätzlich bereitgestellt. Davon erhalten die sechs neuen Landkreise jeweils eine Anschubfinanzierung in Höhe von EUR 2 Mio., und weitere EUR 12 Mio. werden den neuen Landkreisen in der Summe als Strukturbeihilfe für den Schuldenabbau gewährt. Außerdem werden EUR 12 Mio. bereitgestellt, die auf diejenigen großen kreisangehörigen Städte, die nicht Sitz eines Landkreises werden, und diejenigen Städte, die durch die Kreisstrukturreform nicht mehr Sitz eines Landkreises sind, verteilt werden (§ 45 LNOG MV).

Der Ausgleich der finanziellen Mehrbelastungen, die den Körperschaften durch die Übertragung von Aufgaben nach dem AufgZuordG MV entstehen, ist im § 29 AufgZuordG MV geregelt. Er ist damit nicht Teil des kommunalen Finanzausgleichs, so dass dieser Sachverhalt im Rahmen dieses Gutachtens nicht weiter thematisiert wird.

Tabelle 2.3: Zusammensetzung der neuen Landkreise nach dem Landkreisneuordnungsgesetz

Neuer Landkreis	Gemeinden der bisherigen Landkreise oder Ämter, bisher kreisfreie Städte und Städte
Nordwestmecklenburg	<i>Gemeinden des bisherigen Landkreises:</i> - Nordwestmecklenburg <i>Bisher kreisfreie Stadt:</i> - Wismar
Mittleres Mecklenburg	<i>Gemeinden der bisherigen Landkreise:</i> - Bad Doberan - Güstrow
Nordvorpommern	<i>Gemeinden der bisherigen Landkreise:</i> - Nordvorpommern - Rügen <i>Bisher kreisfreie Stadt:</i> - Stralsund
Südvorpommern	<i>Gemeinden der bisherigen Landkreise:</i> - Ostvorpommern - Uecker-Randow <i>Stadt:</i> - Demmin <i>Bisher kreisfreie Stadt:</i> - Greifswald <i>Gemeinden der Ämter:</i> - Demmin-Land - Jarmen-Tutow - Peenetal/Loitz
Mecklenburgische Seenplatte	<i>Gemeinden der bisherigen Landkreise:</i> - Mecklenburg-Strelitz - Müritz <i>Stadt:</i> - Dargun <i>Bisher kreisfreie Stadt:</i> - Neubrandenburg <i>Gemeinden der Ämter:</i> - Malchin am Kummerower See - Stavenhagen - Treptower Tollensewinkel
Südwestmecklenburg	<i>Gemeinden der bisherigen Landkreise:</i> - Ludwigslust - Parchim

Tabelle 2.4: Einwohner und Flächen der neuen Landkreise und kreisfreien Städte

Neuer Landkreis/kreisfreie Stadt	Einwohner (Stand 31.12.2007)	Fläche in km², Stand 2007
Nordwestmecklenburg	163.689	2.117
Mittleres Mecklenburg	221.439	3.421
Nordvorpommern	237.191	3.188
Südvorpommern	272.839	4.369
Mecklenburgische Seenplatte	262.198	5.028
Südwestmecklenburg	226.058	4.750
Rostock	200.413	181
Schwerin	95.855	131

Quelle: Drucksache 5/2683, Anlage 16.

Kapitel 3

Folgen für die Mittelverteilung im Rahmen des Finanzausgleichs

Das vorherige Kapitel beschrieb das zum 1.1.2010 in Kraft getretene Finanzausgleichsgesetz in seiner neuen Fassung sowie die für 2011 vorgesehenen Änderungen im Landkreisneuordnungs- und Aufgabenzuordnungsgesetz. Im Folgenden sollen die Auswirkungen dieser Novellen auf die Schlüsselzuweisungen und sonstigen Zahlungen an die Kommunen abgebildet werden.

Nach einer Diskussion der Datengrundlagen im nächsten Abschnitt werden in Abschnitt 3.2 zunächst die finanziellen Konsequenzen der neuen Kreisstruktur für die Landkreise, kreisfreien Städte, kreisangehörigen Gemeinden und großen kreisangehörigen Städte beschrieben. Da der neue Finanzausgleich vor der Neuordnung der Landkreise in Kraft getreten ist,¹ ist dies zwar eine lediglich hypothetische Situation. Sie ermöglicht es aber, die Implikationen der Kreisstrukturreform für den Finanzausgleich isoliert aufzuzeigen. Durch Vergleich mit der Ausgangssituation kann detailliert ermittelt werden, an welchen Stellen die Kreis-

¹Die Kreisstrukturreform in Mecklenburg-Vorpommern wird erst im Jahre 2011 in Kraft treten.

strukturreform sich auf die Mittelverteilung im Rahmen des Finanzausgleichs auswirkt. Unter Beibehaltung der neuen Kreisstruktur wird dann im Abschnitt 3.3 die finanzielle Stellung der Kreise, Städte und Gemeinden unter Berücksichtigung auch der neuen Regelungen zum Finanzausgleich analysiert. So kann nachvollzogen werden, wie die Anpassung des FAG in der geänderten Kreisstruktur wirkt. Hierbei und im gesamten weiteren Verlauf des Kapitels wird bei der Analyse der Situation nach der Finanzausgleichsreform der Rechtsstand des Jahres 2010 auf die neue Kreisstruktur angewandt. Weitere Änderungen des FAG MV, wie sie in § 44 LNOG MV angekündigt sind, werden nicht berücksichtigt. Im Abschnitt 3.4 werden dann die finanziellen Gesamteffekte beider Reformen dargestellt. Um die Änderungen besser beurteilen zu können, wird anschließend aufgezeigt, welche Änderungen sich unter der Maßgabe einstellen würden, dass alle Gebietskörperschaften in gleichem Maße von den Reformen betroffen sind. Auch diese Fragestellung nach der verteilungsneutralen Mittelverteilung ist hypothetischer Art. Sie ermöglicht es, die Wirkungen der Reformen aufzuzeigen. Sie ermöglicht aber keine Bewertung der Reformen, da dies die Auseinandersetzung insbesondere mit der Aufgabenteilung und mit den finanziellen Beziehungen zwischen Landkreisen und den großen kreisangehörigen Städten voraussetzt. Abschnitt 3.5 skizziert die Eckwerte der verteilungsneutralen Mittelverteilung und Abschnitt 3.6 schließlich nutzt diesen Maßstab, um die Änderungen in ihrer Konsequenz für die Mittelverteilung zu illustrieren.

3.1 Grundlegende Berechnungen

Datengrundlage. Den Simulationen liegen Daten (wie z.B. Steuereinnahmen, Einwohnerzahlen oder Flächen) zugrunde, die für den Finanzausgleich im Jahre 2008 relevant sind. Größen, die sich nicht direkt durch die Reformen ändern, wie zum Beispiel die Steuerkraft oder die Höhe der Bundesergänzungszuweisungen, werden also aus den Daten für 2008 übernommen.

Die Wirkungen der Kreisstrukturreform werden zunächst auf Grundlage des FAG MV in der Fassung vom 13. Januar 2006 untersucht. Im zweiten Schritt wird zusätzlich die Novelle des Finanzausgleichsgesetzes in die Analyse mit einbezogen und dazu die Änderungen nach Artikel 6 Kreisstrukturgesetz sinngemäß auf das FAG MV in der Fassung vom 10. November 2009 übertragen. In der Konsequenz erhalten damit die großen kreisangehörigen Städte weiterhin Schlüsselzuweisungen aus dem Anteil der Schlüsselmasse (der so genannten *Säule* – siehe Kapitel 2), welcher für kreisfreie Städte vorgesehen ist. Gleichzeitig gehen die Einwohner der in die Landkreise einbezogenen Städte aber in die Berechnung der Schlüsselzuweisungen an die Landkreise mit ein.

Der Landesgesetzgeber plant, mit Umsetzung der Kreisstrukturreform das FAG MV erneut zu ändern, um die Schlüsselmassen aufgabengerecht zuzuteilen und eine Überforderung der großen kreisangehörigen Städte zu vermeiden (§ 44 LNOG MV). Die hier avisierten Änderungen können jedoch im Rahmen der Simulationen nicht berücksichtigt werden, da sie noch nicht konkretisiert sind.

Auch von einer Berücksichtigung von Übergangsregelungen, wie sie für die Jahre 2010 oder 2011 vorgesehen sind, wird im Interesse der Übersichtlichkeit abgesehen.² Denn durch diese Übergangsregelungen entstehen Folgewirkungen in den Simulationen, die dann den Vergleich erschweren.

Behandlung jahresübergreifender Interdependenzen. Ein besonderes Problem liegt darin, dass im bis 2009 geltenden Finanzausgleich ebenso wie im reformierten Finanzausgleich an die Mittelverteilung des Vorjahres angeknüpft wird. So basieren die Schlüsselzuweisungen an die Landkreise auf den Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden im Vorjahr. Wenn nun die Änderungen im FAG MV untersucht werden sollen, würden Schlüsselzu-

²Beispielsweise findet die Regelung, dass Einwohner von Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern in der Berechnung der Schlüsselzuweisungen nur mit 95% berücksichtigt werden (§ 12 Abs. 7 FAG MV *neu*), erst ab 2012 Anwendung.

weisungen an die Landkreise, die erstmalig nach neuem FAG MV ausbezahlt würden, auf Schlüsselzuweisungen an Gemeinden beruhen, die im Vorjahr noch nach altem Gesetz ausbezahlt wurden. Ein ähnliches Problem entsteht durch die Finanzausgleichsumlage (§ 8 FAG MV *neu*), von der ein Teil im Jahr ihres Aufkommens an die Landkreise abgeführt wird. Der verbleibende Betrag wird im darauf folgenden Jahr der Schlüsselmasse zugeführt. Somit enthält die Schlüsselmasse eines Jahres einen Teil der Finanzausgleichsumlage des Vorjahres. Würde man nun die Wirkungen des neuen Finanzausgleichs mit Istzahlen des ersten Jahres der Einführung berechnen, so würde man den Umstand ignorieren, dass die Zuführung aus der Finanzausgleichsumlage des Vorjahres im Jahr der Reform noch nicht vorliegt. Damit käme es zu einer Fehlinterpretation des Vergleichs, da die so berechneten Zahlen nur ein letztlich untypisches Übergangsjahr abbilden würden. Aus diesem Grunde wird für die Zwecke der Simulationen und des Vergleichs ein Vorgehen gewählt, das von temporären Effekten abstrahiert. Konkret wird durch iterative Berechnung eine Anpassung der Bemessungsgrundlagen an die jeweiligen Ursprungsdaten und den Gesetzesstand vorgenommen. So werden daher in allen Szenarien die Schlüsselzuweisungen aus dem Vorjahr durch die fiktiven Schlüsselzuweisungen nach allen erfolgten Iterationen ersetzt. Das Ergebnis bildet dann eine Situation ab, in der die Schlüsselzuweisungen und die Finanzausgleichsumlage sich zwischen den Jahren nicht ändern. Dieses Vorgehen stellt sicher, dass die Berechnungen Verteilungswirkungen darstellen, die langfristig bei dem zugrunde gelegten Rechtsstand in typischen Jahren zu erwarten sind.

Zwar können durch dieses Vorgehen Fehlrteile auf Grund temporärer Effekte vermieden werden. Dies wird allerdings mit dem Nachteil erkauft, dass die Reformszenarien nicht mit der tatsächlichen Verteilung verglichen werden, sondern mit dem fiktiven Zustand, der sich in einem typischen Jahr ergibt. Daraus resultieren leichte Abweichungen dieser im Folgenden als Status quo bezeichneten Situation zur tatsächlichen Verteilung. Dies wird aber in Kauf genommen, um die Vergleichbarkeit der Werte der einzelnen Szenarien sicherzustellen.

Eingemeindungen. Die Gemeinden Broock und Alt Rehse, welche während des Jahres 2008 in die Städte Lübz bzw. Penzlin eingemeindet wurden, werden in der Analyse wegen der zugrundegelegten Datenbasis stets noch als eigenständig betrachtet. Demzufolge liegen der Betrachtung der kreisangehörigen Gemeinden noch 843 Gemeinden zugrunde.

3.2 Folgen der neuen Kreisstruktur

Die Änderungen in der Kreisstruktur, insbesondere die Neugliederung der Landkreise und die Einkreisung von vier zuvor kreisfreien Städten, wirken bereits unter Berücksichtigung des alten FAG MV auf die Finanzkraft der Landkreise. Die Summe der Vorwegabzüge ist konstant und ändert sich durch die neue Struktur nicht, weshalb auch die Höhe der Schlüsselmasse unverändert bleibt. Es kommt jedoch zu Unterschieden in der Verteilung der Schlüsselzuweisungen zwischen den Landkreisen.

Schlüsselzuweisungen. Wie oben bereits angesprochen, werden stets die Schlüsselzuweisungen für das aktuelle Jahr verwendet, wo immer eigentlich die Zuweisungen des Vorjahres vorgesehen sind. Diese Vorgehensweise gestaltet sich bei den hier zu zeigenden Berechnungen zur neuen Kreisstruktur im alten FAG weitgehend unproblematisch. Bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen an die Landkreise wird lediglich auf die aktuellen anstelle der Vorjahres-Schlüsselzuweisungen an die kreisangehörigen Gemeinden zurückgegriffen. Da diese Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden als vorherbestimmte Größe einfließen, ist dies unproblematisch.

In Tabelle 3.1 sind die Grundbeträge und die Schlüsselzuweisungen an die einzelnen Gebietskörperschaftstypen für die alte und neue Kreisstruktur dargestellt. Offenkundig ergeben sich lediglich geringe Unterschiede: Da die Finanzausstattung oder *Säule* der kreisangehörigen Gemeinden durch die Kreisstrukturreform nicht berührt wird, zeigen sich hier

keine Änderungen. Der Grundbetrag verbleibt bei EUR 800,23, die Schlüsselzuweisungen in der Summe bei EUR 373,9 Mio. Ähnliches gilt für die Säule der kreisfreien Städte, die auch die großen kreisangehörigen Städte umfasst. Die Schlüsselzuweisungen bleiben in der Summe bei EUR 211,1 Mio., es sind lediglich die Werte für die vier einzukreisenden Städte gesondert ausgewiesen; der Grundbetrag verbleibt bei EUR 1116,24. Auch bei den Landkreisen bleiben die Schlüsselzuweisungen in der Summe identisch (EUR 223,8 Mio.), obschon nun auf Grund der gestiegenen Einwohnerzahl der Kreise ein niedrigerer Grundbetrag ausgewiesen wird (EUR 483,11 gegenüber EUR 517,21).

Tabelle 3.1: Zentrale Kenngrößen bei alter und neuer Kreisstruktur in EUR (altes FAG)

	Grundbetrag		Schlüsselzuweisungen	
	SQ	KSR	SQ	KSR
KaG	800,23	800,23	373.904.697	373.904.697
GkaS	-	1116,24	-	91.734.542
KfS	1116,24	1116,24	211.094.800	119.360.258
Lk	517,21	483,11	223.792.839	223.792.839

Quelle: Eigene Berechnungen. SQ: Status quo, KSR: Kreisstrukturreform, KaG: Kreisangehörige Gemeinden, GkaS: Große kreisangehörige Städte, KfS: Kreisfreie Städte, Lk: Landkreise.

Die wesentlichen Veränderungen bei den Landkreisen liegen jedoch in der *horizontalen Verteilung* der Schlüsselzuweisungen. Dies zeigt sich in Tabelle 3.2. Hier sind die Schlüsselzuweisungen an die einzelnen Landkreise unter alter und neuer Kreisstruktur aufgeführt. Dabei sind die Werte für den Status quo aus den Summen der alten Landkreise berechnet und gemäß dem neuen Gebietszuschnitt dargestellt.³ Wie ersichtlich, sind die Schlüsselzuweisungen an einen neuen Landkreis in der Regel dann höher als die Summe der Zuweisungen an die darin liegenden alten Landkreise, wenn der neue Landkreis eine der großen kreisangehörigen Städte einschließt. Ist dies nicht der Fall, wie in den Landkreisen Mittleres Mecklenburg und Südwestmecklenburg, so ergibt sich ein niedrigerer Wert. Dies liegt darin

³Die Schlüsselzuweisungen an Demmin wurden dabei gemäß den Einwohneranteilen, die den beiden neuen Landkreisen Südvorpommern und Mecklenburgische Seenplatte zugeschlagen werden, aufgeteilt.

begründet, dass bei steigender Gesamteinwohnerzahl der Kreise (durch die Einkreisung der vier ehemals kreisfreien Städte) die Kreise, welche um eine vormals kreisfreie Stadt erweitert werden, einen höheren Einwohneranteil aufweisen. Lediglich im Falle der Mecklenburgischen Seenplatte ist ein Rückgang trotz Einkreisung einer Stadt zu beobachten. Dieser Umstand könnte einerseits in der relativ großen Finanzkraft Neubrandenburgs begründet sein. Andererseits liegt hier der mit höherer Steuerkraft versehene Teil Demmin, so dass die Steuerkraft relativ zum Status quo steigt.

Bei Betrachtung der Pro-Kopf-Werte und insbesondere bei den relativen Änderungen zeigen sich Verluste für alle Landkreise. Diese sind bei den Kreisen, in die eine Stadt einbezogen wird, mit Werten von EUR 24 bis EUR 57 deutlich höher als bei den Landkreisen Mittleres Mecklenburg und Südwestmecklenburg, in denen keine große kreisangehörige Stadt liegen wird. Der generelle Rückgang der Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen ist Ausfluss der steigenden Einwohnerzahl in den Landkreisen bei konstanter Schlüsselmasse in diesem Szenario. Eine Bewertung kann hier indessen noch nicht erfolgen, da die Reformen weitere systematische Änderungen beinhalten, die die Kreisfinanzen betreffen.

Da sich bei den anderen Gebietskörperschaftstypen weder die Schlüsselzuweisungen noch die Schlüsselzuweisungen pro Einwohner ändern, werden diese nicht gesondert aufgeführt.

Tabelle 3.2: Schlüsselzuweisungen an die Landkreise bei alter und neuer Kreisstruktur in EUR (altes FAG)

Neuer Landkreis (<i>Alte Landkreise; Kfs</i>)	Schlüsselzuweisungen		Schlüsselzuweisungen/EW		Rel. Diff. pro EW
	SQ	KSR Differenz	SQ	KSR Differenz	
Nordwestmecklenburg (<i>Nordwestmecklenburg; Wismar</i>)	22.069.152	22.521.864 +452.712	184,89	136,87 -48,02	-25,97%
Mittleres Mecklenburg (<i>Bad Doberan, Güstrow</i>)	38.789.392	36.765.571 -2.023.821	173,34	164,29 -9,04	-5,22%
Nordvorpommern (<i>Nordvorpommern, Rügen; Stralsund</i>)	36.310.469	37.596.173 +1.285.704	200,21	156,88 -43,33	-21,64%
Südvorpommern (<i>Ostvorpommern, Uecker-Randow, Demmin (a); Greifswald</i>)	42.306.130	45.768.753 +3.462.623	190,87	166,38 -24,49	-12,83%
Mecklenburgische Seenplatte (<i>Demmin (b), Mecklenburg-Strelitz, Müritz; Neubrandenburg</i>)	39.641.333	37.966.504 -1.674.829	199,76	142,75 -57,01	-28,54%
Südwestmecklenburg (<i>Ludwigslust, Parchim</i>)	44.676.365	43.173.974 -1.502.391	195,44	188,87 -6,57	-3,36%

Quelle: Eigene Berechnungen. EW: Einwohner, SQ: Status quo, KSR: Kreisstrukturreform. Die Schlüsselzuweisungen und Einwohnerzahlen für den Status quo sind aus den Summen der alten Landkreise berechnet und gemäß dem neuen Gebietszuschnitt dargestellt; sie beinhalten *nicht* die Werte der großen kreisangehörigen Städte. Die Schlüsselzuweisungen Demmins wurden gemäß der Einwohneranteile auf die neuen Landkreise Südvorpommern und Mecklenburgische Seenplatte aufgeteilt. Den Berechnungen für den Zustand KSR liegen stets die Werte inklusive der großen kreisangehörigen Städte zugrunde.

3.3 Folgen der Änderungen im FAG MV

Dieser Abschnitt befasst sich mit den finanziellen Konsequenzen des Übergangs vom alten zum neuen FAG, wobei zukünftige Änderungen, die durch § 44 LNOG MV angekündigt sind, nicht einbezogen werden. Bei den Berechnungen wird die neue Kreisstruktur zu Grunde gelegt.

Schlüsselzuweisungen. Die Simulationen der Schlüsselzuweisungen unter dem neuen FAG gestalten sich ungleich schwieriger als unter dem alten FAG. Die Komplexität geht hier vor allem auf die Finanzausgleichsumlage zurück, welche zu rund zwei Dritteln in die Schlüsselmasse des folgenden Jahres eingeht. Um temporäre Effekte auszuschließen, muss, wie in Abschnitt 3.1 ausgeführt, eine Schlüsselmasse berechnet werden, welche die Finanzausgleichsumlage bereits berücksichtigt. Dies geschieht bei den numerischen Simulationen mithilfe eines iterativen Vorgehens, bei welchem zunächst der Finanzausgleich und somit insbesondere die Finanzausgleichsumlage ausgehend von der gesetzlich festgelegten Schlüsselmasse ohne die Finanzausgleichsumlage des Vorjahres bestimmt wird. Die sich ergebende Finanzausgleichsumlage wird dann wiederum anteilig bei der Schlüsselmasse berücksichtigt. Hieraus ergibt sich ein Impuls für eine erneute Simulation des Finanzausgleichs mit einer neuen Finanzausgleichsumlage. Diese Prozedur wird solange wiederholt, bis sich eine stationäre Lösung ergibt. In dieser sind die Schlüsselmasse und die Finanzausgleichsumlage dann derart bestimmt, dass sich ihre Werte im iterativen Prozess nicht weiter verändern. Somit kann die aus der Iteration resultierende Schlüsselmasse als Grundlage für die im Folgenden aufgezeigten Wirkungen der Reformen verwendet werden.

In Tabelle 3.3 sind analog zu Tabelle 3.1 die entsprechenden Grundbeträge und aggregierten Schlüsselzuweisungen für die einzelnen Gebietskörperschaftstypen ausgewiesen. Bei den

Tabelle 3.3: Zentrale Kenngrößen bei altem und neuem FAG in EUR (neue Kreisstruktur)

	Grundbetrag		Schlüsselzuweisungen	
	KSR	KSR & FAR	KSR	KSR & FAR
KaG	800,23	794,54	373.904.697	338.870.399
GkaS	1116,24	1271,39	91.734.542	105.570.097
KfS	1116,24	1271,39	119.360.258	137.748.051
Lk	483,11	558,92	223.792.839	274.475.000

Quelle: Eigene Berechnungen. KSR: Kreisstrukturreform, FAR: Finanzausgleichsreform, KaG: Kreisangehörige Gemeinden, GkaS: Große kreisangehörige Städte, KfS: Kreisfreie Städte, Lk: Landkreise.

Landkreisen sind auf Grund der höheren Säule⁴ ein gestiegener Grundbetrag und höhere Schlüsselzuweisungen zu verzeichnen. Dies gilt auch für die kreisfreien Städte, wobei sich bei den großen kreisangehörigen Städten auf Grund der Zugehörigkeit zu derselben Säule auch derselbe Grundbetrag ergibt. Die Schlüsselzuweisungen steigen hier demnach ebenso deutlich. Einen Rückgang sowohl des Grundbetrags als auch der Schlüsselzuweisungen müssen hingegen die kreisangehörigen Gemeinden hinnehmen. Ihr Anteil an der Schlüsselmasse geht deutlich zurück, und somit auch die Zahlungen an die einzelnen Gemeinden.

Die Größenordnungen der Verschiebungen auf weniger stark aggregierter Ebene zeigt Tabelle 3.4. Hier sind die neuen Landkreise, die kreisfreien Städte und die großen kreisangehörigen Städte jeweils einzeln sowie die kreisangehörigen Gemeinden als Aggregat aufgeführt. Von Interesse sind dabei insbesondere die Pro-Kopf-Werte, die in den letzten drei Spalten für das alte und das neue FAG aufgeführt sind. Dabei zeigen sich drei Effekte: Nordwestmecklenburg erhält sowohl unter dem alten als auch unter dem neuen FAG die geringsten Schlüsselzuweisungen (EUR 137 bzw. EUR 170), gefolgt von der Mecklenburgischen Seenplatte (EUR 143 bzw. EUR 180). Die meisten Schlüsselzuweisungen pro Einwohner werden in beiden Szenarien Südwestmecklenburg zugeteilt (EUR 189 bzw. EUR 228). Die Zugewinne liegen dabei in allen Fällen zwischen EUR 30 und EUR 40. Bei den

⁴Vgl. die Diskussion der Änderungen bei den Säulen in Abschnitt 2.1.3.

kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten zeigen sich mit rund EUR 56 bis EUR 66 in etwa doppelt so hohe Zuwächse in den Pro-Kopf-Schlüsselzuweisungen. Neubrandenburg bleibt die Stadt mit den geringsten Zuweisungen (weist aber den größten Zuwachs auf), Stralsund bleibt die Stadt mit den höchsten Zuweisungen (weist aber den kleinsten Zuwachs auf). Bei den kreisangehörigen Gemeinden liegt der Rückgang in den Schlüsselzuweisungen pro Einwohner bei rund EUR 30, bzw. 9,4%.

Finanzausgleichsumlage. Neben den Auswirkungen auf die Schlüsselzuweisungen ergeben sich weitere Implikationen der FAG-Reform auf Grund der neu eingeführten Finanzausgleichsumlage und der neuen Umlandumlage. Wie in Abschnitt 2.1.3 bereits erläutert, ist die Finanzausgleichsumlage von abundanten Gemeinden zu zahlen, deren Steuerkraft das 1,15-fache der Ausgangsmesszahl übersteigt. Dies ist für das simulierte Jahr bei genau sieben Gemeinden der Fall, wobei bis auf Nordvorpommern jeder neue Landkreis mindestens eine solche Gemeinde beinhaltet. Tabelle 3.5 zeigt die zu leistende Finanzausgleichsumlage dieser Gemeinden. Allerdings sind die mit der Finanzausgleichsumlage verbundenen Lasten für die betroffenen Gemeinden sehr unterschiedlich. So steuert in dem zugrunde gelegten Jahr eine einzelne Gemeinde allein 89% des Aufkommens bei. In solch drastischen Unterschieden kommt die bekannte starke Streuung der Gewerbesteuer zum Ausdruck, die in einzelnen Jahren und einzelnen Gemeinden mitunter ein sehr hohes Einkommen generiert.

Umlandumlage. In Bezug auf die Umlandumlage ergeben sich noch geringere Zahlungen als bei der Finanzausgleichsumlage, wie Tabelle 3.6 zeigt. Die Zahlung der Umlandumlage ist beschränkt auf 87 Gemeinden, die den in Abschnitt 2.1.3 aufgeführten Kriterien genügen. Wie ersichtlich, erhalten vor allem die beiden verbleibenden kreisfreien Städte, Rostock und Schwerin, Mittel aus dieser Umlage, mit Einkommen von EUR 1,36 Mio. bzw. EUR 1,09 Mio. Rostock kommt somit zu den höchsten Einnahmen insgesamt, bleibt in der Pro-Kopf-Betrachtung mit EUR 6,79 pro Einwohner jedoch noch hinter Schwerin zurück, wo sich Einnahmen von EUR 11,33 pro Einwohner ergeben. Die großen kreisangehörigen

Tabelle 3.4: Schlüsselzuweisungen an die Gebietskörperschaften bei altem und neuem FAG in EUR (neue Kreisstruktur)

Gebietskörperschaft	Schlüsselzuweisungen			Schlüsselzuweisungen/EW		
	KSR	KSR & FAR	Differenz	KSR	KSR & FAR	Differenz
Nordwestmecklenburg	22.521.864	27.923.222	+5.401.358	136,87	169,70	+32,83
Mittleres Mecklenburg	36.765.571	45.115.329	+8.349.758	164,29	201,61	+37,31
Nordvorpommern	37.596.173	45.805.469	+8.209.296	156,88	191,13	+34,25
Südvorpommern	45.768.753	55.583.710	+9.814.957	166,38	202,06	+35,68
Mecklenburgische Seenplatte	37.966.504	47.827.783	+9.861.279	142,75	179,83	+37,08
Südwestmecklenburg	43.173.974	52.219.487	+9.045.513	188,87	228,44	+39,57
Landkreise	223.792.839	274.475.000	+50.682.161	160,13	196,39	+36,26
Rostock	82.699.966	94.944.772	+12.244.806	413,77	475,04	+61,26
Schwerin	36.660.292	42.803.278	+6.142.986	380,77	444,57	+63,80
Kreisfreie Städte	119.360.258	137.748.050	+18.387.792	403,04	465,13	+62,09
Greifswald	23.081.213	26.280.074	+3.198.861	431,96	491,82	+59,87
Neubrandenburg	23.951.040	28.394.023	+4.442.983	354,74	420,55	+65,81
Stralsund	27.855.134	31.138.645	+3.283.511	477,89	534,22	+56,33
Wismar	16.847.155	19.757.354	+2.910.199	372,87	437,28	+64,41
Große kreisang. Städte	91.734.542	105.570.096	+13.835.554	408,76	470,41	+61,65
Kreisangehörige Gemeinden	373.904.697	338.870.399	-35.034.298	318,71	288,85	-29,86

Quelle: Eigene Berechnungen. EW: Einwohner, KSR: Kreisstrukturreform, FAR: Finanzausgleichsreform.

Städte liegen in den Pro-Kopf-Zahlungen in etwa auf dem Niveau Rostocks und verzeichnen Einnahmen von EUR 6,39 bis EUR 7,07. Der größte Teil der umlagepflichtigen Gemeinden entfällt mit 24 auf das Umland von Schwerin, gefolgt von Rostock mit 21 Gemeinden. Im Umland von Wismar sind demgegenüber lediglich acht Gemeinden umlagepflichtig.

Wie aus Tabelle 3.7 ersichtlich ist, ergeben sich bei Betrachtung der Landkreiszugehörigkeit der umlandumlagepflichtigen Gemeinden leichte Abweichungen. So sind mit 21 die meisten betroffenen Gemeinden im Landkreis Mittleres Mecklenburg und mit 10 die wenigsten in Südvorpommern gelegen. Diese Landkreise weisen auch die Extremwerte bei der Pro-Kopf-Belastung auf: Während auf den Einwohner im Landkreis Mittleres Mecklenburg durchschnittlich eine Umlage von EUR 6,07 entfällt, beträgt der Wert in Südvorpommern lediglich EUR 1,47.

Tabelle 3.5: Zahlungen an und Aufkommen aus der Finanzausgleichsumlage in EUR

KaG	FAU-Zahlung	Landkreis	FAU-Aufkommen
Upahl	33.542,71	Nordwestmecklenburg	11.409,13
Bentwisch	94.095,94	Mittleres Mecklenburg	32.005,56
		Nordvorpommern	0,00
Lütow	83.782,88	Südvorpommern	28.497,70
Hohen Wangelin	239,90	Mecklenburgische Seenplatte	2.967.038,95
Stavenhagen	8.722.817,55		
Lüttow-Valluhn	27.107,38	Südwestmecklenburg	310.218,18
Gallin	884.930,19		
Gesamt	9.846.516,55		3.349.169,52

Quelle: Eigene Berechnungen. KaG: Kreisangehörige Gemeinde, FAU: Finanzausgleichsumlage. Der hohe Wert für Stavenhagen ist als Einzelereignis zu werten. Schon im Jahr 2010 ergibt sich für Stavenhagen keine Umlagepflicht.

Tabelle 3.6: Aufkommen der Umlandumlage der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte in EUR

KfS, GkaS	Anzahl KaG	UU	UU/EW
Greifswald	11	341.609,42	6,39
Neubrandenburg	13	462.683,21	6,85
Rostock	21	1.357.323,56	6,79
Schwerin	24	1.090.470,47	11,33
Stralsund	10	390.103,60	6,69
Wismar	8	319.662,00	7,07
Gesamt	87	3.961.852,26	7,61

Quelle: Eigene Berechnungen. KfS: Kreisfreie Stadt, GkaS: Große kreisangehörige Stadt, KaG: Kreisangehörige Gemeinden, UU: Umlandumlage, EW: Einwohner.

Tabelle 3.7: Umlandumlage (Zahllast) der kreisangehörigen Gemeinden in EUR

Landkreis	Anzahl KaG	UU	UU/EW
Nordwestmecklenburg	15	571.434,39	4,79
Mittleres Mecklenburg	21	1.357.323,56	6,07
Nordvorpommern	11	406.818,25	2,24
Südvorpommern	10	324.894,77	1,47
Mecklenburgische Seenplatte	13	462.683,21	2,33
Südwestmecklenburg	17	838.698,08	3,67
Gesamt	87	3.961.852,26	3,38

Quelle: Eigene Berechnungen. KaG: Kreisangehörige Gemeinden, UU: Umlandumlage, EW: Einwohner. Die Umlandumlagen pro Einwohner sind nur auf Basis der Einwohner der kreisangehörigen Gemeinden eines Landkreises berechnet (ohne die Einwohner der großen kreisangehörigen Städte).

3.4 Zusammenfassung der finanziellen Folgen

Bevor wir uns mit einer Bewertung befassen, soll zunächst eine Darstellung der Gesamtwirkung der Reformen der Kreisstruktur und des Finanzausgleichsgesetzes erfolgen, die in den beiden vorangegangenen Abschnitten schrittweise präsentiert wurden. Dabei sind sowohl die Auswirkungen auf die verschiedenen Typen von Gebietskörperschaften als auch auf vertikal aggregierte Größen von Interesse. Hierbei ist stets zu beachten, dass die in diesem Abschnitt präsentierten Ergebnisse insoweit nicht endgültig sind, als Änderungen des kommunalen Finanzausgleichs, die sich im Zuge des § 44 LNOG MV ergeben können, nicht abgebildet werden.

Zunächst sollen in Abschnitt 3.4.1 die Implikationen für die Zuweisungen an die Landkreise sowie für die Zuweisungen an die Städte und Gemeinden getrennt voneinander dargestellt werden, bevor in Abschnitt 3.4.2 die Effekte auf die Landkreise inklusive der darin liegenden Städte und Gemeinden im Sinne einer vertikalen Aggregation aufgezeigt werden. Gegenstand dieses Abschnitts sind dabei auch die Vorwegabzüge, deren Berechnung im Folgenden vorab erläutert wird.

Vorwegabzüge. Einige Vorwegabzüge, wie zum Beispiel Sonderbedarfszuweisungen (§ 20 FAG MV *neu*), Konsolidierungshilfen (§ 22 FAG MV *neu*) oder Zuweisungen für Theater und Orchester (§ 19 FAG MV *neu*) werden nicht streng regelgebunden vergeben, andere nach bestimmten Indikatoren wie der Anzahl der Einwohner. Die vorhandenen Daten lassen eine genaue Aufteilung bei neuer Landkreisstruktur nicht zu. Durch die Aufteilung des Landkreises Demmin auf zwei neue Landkreise bleibt zum Beispiel unklar, welcher Anteil der Vorwegabzüge dem neuen Landkreis Südvorpommern und welcher dem Landkreis Mecklenburgische Seenplatte zufällt.⁵ Daher werden die Vorwegabzüge an die Landkreise in

⁵Auch die Verteilung der Vorwegabzüge steht im Rahmen einer weiteren Anpassung des FAG MV *neu* zur Disposition. Vgl. Begründung zum Kreisstrukturgesetz, Drucksache 5/2683, S. 185-186.

der folgenden Betrachtung zunächst auf die Einwohnerzahl bezogen. Auf dieser Grundlage werden dann die Vorwegabzüge bei neuer Kreisstruktur ermittelt. Zunächst werden also die Vorwegabzüge eines Landkreises auf seine Einwohner umgelegt, anschließend wird unterstellt, dass der Vorwegabzugsbetrag nach Maßgabe der Bevölkerung auf den neuen Landkreis übertragen wird. Dieses Vorgehen ermöglicht dann einen Vergleich der Vorwegabzüge im alten FAG mit den Werten, welche sich nach Implementierung des neuen FAG ergeben. Demgegenüber wird bei den Vorwegabzügen an die kreisangehörigen Gemeinden ein Vorgehen gewählt, bei welchem jeder Bürger einer Gemeinde seinen Vorwegabzugsbetrag gleichsam in den neuen Kreis mitnimmt.

3.4.1 Finanzielle Folgen nach Gruppen

Landkreise. Tabelle 3.8 stellt im oberen Teil die Schlüsselzuweisungen, die Vorwegabzüge sowie die Finanzausgleichsumlage auf Landkreisebene dar. Zum Zwecke der Vergleichbarkeit des Status quo (Situation ohne Reformen) und der Situation nach Kreisstrukturreform und Finanzausgleichsreform (KSR & FAR) sind die Werte für den Status quo bereits wie beschrieben auf die neue Landkreisstruktur übertragen worden. Somit beinhalten die Werte eines neuen Landkreises die nach Maßgabe der Einwohner verteilten Beträge der darin aufgegangenen alten Landkreise. Die großen kreisangehörigen Städte werden in Tabelle 3.9 gesondert ausgewiesen.

Wie Tabelle 3.8 zeigt, resultieren für alle Landkreise höhere Schlüsselzuweisungen. Dies ergibt sich schon aus der Vergrößerung der Landkreissäule.⁶ Demgegenüber verringern sich jedoch ebenfalls für alle Landkreise die Vorwegabzüge. Wie die letzte Spalte zeigt, welche auch die Einnahmen aus der Finanzausgleichsumlage berücksichtigt, kann dies den Anstieg der Schlüsselzuweisungen jedoch in den meisten Landkreisen nur zum Teil kompensieren, so dass dort eine Verbesserung der Finanzausstattung resultiert. Lediglich die Kreise, welche

⁶Siehe Abschnitt 2.1.3 für eine Erläuterung der geänderten Säulenhöhen.

keine kreisfreie Stadt hinzugewinnen (Mittleres Mecklenburg und Südwestmecklenburg) erfahren einen Rückgang in den Zuweisungen. Dabei sind insbesondere drei Landkreise die Gewinner der Reformen: Einerseits Nord- und Südvorpommern, mit Zugewinnen von EUR 3,6 Mio. bzw. EUR 4,7 Mio; andererseits der Landkreis Mecklenburgische Seenplatte, welcher besonders hohe Einnahmen aus der Finanzausgleichsumlage erhält. Demgegenüber liegen die Verluste in den beiden verlierenden Kreisen bei rund EUR 0,7 Mio. bzw. EUR 0,07 Mio. Einschränkend ist jedoch hinzuzufügen, dass sich ein neuer Landkreis genau genommen nur besser stellt im Vergleich zu dem hypothetischen Landkreis, welcher aus den entsprechenden alten Landkreisen gebildet wird.

Ein anderes Bild ergibt sich anhand der Pro-Kopf-Werte im unteren Teil der Tabelle 3.8, welche auf Basis der Einwohnerzahlen *inklusive* der großen kreisangehörigen Städte berechnet wurden. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass die Landkreiszuweisungen als monetäre Ressourcen für die Aufgaben von Landkreisen zu verstehen sind, welche nun zum Teil durch die Eingliederung der vier großen kreisangehörigen Städte für eine erhöhte Zahl an Einwohnern Sorge zu tragen haben. Somit geben die entsprechenden Werte an, wieviel Geld den Landkreisen durch den kommunalen Finanzausgleich pro Einwohner für ihre Aufgaben zur Verfügung gestellt wird. Allerdings wurden in der Tabelle die Schlüsselzuweisungen an die großen kreisangehörigen Städte noch außer Acht gelassen, da diese zu einem wesentlichen Anteil zum Zwecke von Gemeindeaufgaben gewährt werden, hier jedoch die an die Kreise fließenden Mittel für Landkreisaufgaben dargestellt werden sollen. Wie ersichtlich, ergeben sich bei den Schlüsselzuweisungen pro Einwohner nur relativ geringe Auswirkungen, die zudem der Richtung nach unterschiedlich sind. Demgegenüber zeigt sich bei den Vorwegabzügen eine größere Dynamik, welche sich einheitlich in verringerten Werten ausdrückt. Die Gesamtwirkung unter Berücksichtigung der Finanzausgleichsumlage offenbart, dass die beiden Landkreise Mittleres Mecklenburg und Südwestmecklenburg ihre Pro-Kopf-Zahlungen annähernd halten können, wobei die Verluste EUR 3,2 bzw. EUR 0,3 betragen. Im Gegensatz dazu sind für sämtliche neuen Kreise, welche mit einer großen kreisangehörigen Stadt erweitert werden, Rückgänge bei den Pro-Kopf-Zuweisungen zu

Tabelle 3.8: Gesamtwirkungen auf Schlüsselzuweisungen und Vorwegabzüge an die Landkreise in EUR

Landkreis	Schlüsselzuweisungen		Vorwegabzüge		FAU	Summen- differenz
	SQ	KSR & FAR	SQ	KSR & FAR		
Nordwestmecklenburg	22.069.152	27.923.222	18.543.978	14.543.374	11.409	+1.864.875
Mittleres Mecklenburg	38.789.392	45.115.329	31.066.573	23.996.074	32.006	-712.556
Nordvorpommern	36.310.469	45.805.469	28.587.156	22.725.028	0	+3.632.872
Südvorpommern	42.306.130	55.583.710	37.149.462	28.501.488	28.498	+4.658.104
Mecklenburgische Seenplatte	39.641.333	47.827.783	34.552.726	26.905.218	2.967.039	+3.505.981
Südwestmecklenburg	44.676.365	52.219.487	36.615.443	28.696.660	310.218	-65.443
Gesamt	223.792.841	274.475.000	186.515.337	145.367.842	3.349.170	+12.883.834

Landkreis	Schlüsselzuweis./EW		Vorwegabzüge/EW		FAU/EW	Summen- differenz
	SQ	KSR & FAR	SQ	KSR & FAR		
Nordwestmecklenburg	184,89	169,70	155,36	88,39	0,07	-82,09
Mittleres Mecklenburg	173,34	201,61	138,83	107,23	0,14	-3,19
Nordvorpommern	200,21	191,13	157,62	94,82	0,00	-71,88
Südvorpommern	190,87	202,06	167,61	103,61	0,10	-52,71
Mecklenburgische Seenplatte	199,76	179,83	174,12	101,16	11,16	-81,73
Südwestmecklenburg	195,44	228,44	160,18	125,54	1,36	-0,28
Gesamt	190,76	196,39	158,98	104,01	2,40	-46,94

Quelle: Eigene Berechnungen. FAU: Finanzausgleichsumlage, SQ: Status quo, KSR: Kreisstrukturreform, FAR: Finanzausgleichsreform, EW: Einwohner. Die Vorwegabzüge an die Landkreise umfassen hier auch die Vorwegabzüge an die darin liegenden Ämter. Die Werte für SQ verstehen sich als Addition der Werte der in den neuen Landkreisen liegenden alten Landkreise; im Falle Demins erfolgt die Aufteilung auf Süd- und Nordvorpommern und die Mecklenburgische Seenplatte gemäß der Einwohneranteile. Angaben ohne Schlüsselzuweisungen und Vorwegabzüge der großen kreisangehörigen Städte; Pro-Kopf-Werte in KSR & FAR und bei der FAU berücksichtigen die Einwohner der großen kreisangehörigen Städte.

verzeichnen. Diese liegen zwischen rund EUR 53 pro Einwohner für Südvorpommern und rund EUR 82 für den Landkreis Nordwestmecklenburg. Eine Bewertung dieser Effekte kann indessen nicht isoliert erfolgen, da die Kreisfinanzen zu einem wesentlichen Teil auch von der Kreisumlage bestimmt sind, zu der die großen kreisangehörigen Städte voraussichtlich maßgeblich beitragen werden.⁷

Kreisfreie und große kreisangehörige Städte. Nach der Diskussion der Auswirkungen auf die Zuweisungen an die Landkreise wenden wir uns den Auswirkungen auf die kreisfreien Städte zu. Dabei gehen wir sowohl auf Städte ein, welche ihren Status behalten, als auch auf jene, welche zu großen kreisangehörigen Städten werden. In Tabelle 3.9 sind diese Städte mit den auf sie entfallenden Schlüsselzuweisungen, Vorwegabzügen und Einnahmen aus der Umlandumlage sowohl in Absolutwerten als auch in Pro-Kopf-Werten aufgeführt. Wie die ersten beiden Spalten des oberen Teils der Tabelle zeigen, kommt es bei allen Städten zu einer Erhöhung der Schlüsselzuweisungen. Dies liegt daran, dass die Säule der kreisfreien Städte, der ja auch die großen kreisangehörigen Städte weiterhin zugerechnet werden, im Zuge der Finanzausgleichsreform (FAR) steigt. Dem Anstieg der Schlüsselzuweisungen von in der Summe rund EUR 32,5 Mio. stehen jedoch Rückgänge bei den Vorwegabzügen von insgesamt knapp EUR 4 Mio. gegenüber. Wie ersichtlich sind jedoch nicht alle Städte davon in gleichem Maße betroffen; so verbleibt Rostock bei den Vorwegabzügen noch ein Zugewinn von über EUR 2 Mio. In der Summe aus Schlüsselzuweisungen und Vorwegabzügen können sich jedoch alle Städte besserstellen; die Umlandumlage verstärkt dieses Ergebnis. Dabei beträgt der gesamte Zugewinn an Zuweisungen und Umlage rund EUR 32,5 Mio., wovon Rostock allein knapp die Hälfte vereinnahmt. Den anderen Städten verbleiben lediglich noch Zugewinne zwischen EUR 2,5 Mio. und EUR 5,6 Mio. Die Pro-Kopf-Ergebnisse im unteren Teil der Tabelle weisen qualitativ recht ähnliche Ergebnisse aus. Die Zugewinne an Zuweisungen und Einnahmen aus der Umlandumlage, welche pro Einwohner zu verzeichnen sind, liegen hier zwischen EUR 41 in Neubranden-

⁷Vgl. Abschnitt 4.1.

burg und EUR 79 in Rostock. Der starke Zugewinn der Städte relativiert sich indessen, wenn berücksichtigt wird, dass im alten System eine Benachteiligung der Städte angelegt war.⁸

Kreisangehörige Gemeinden. Für die kleineren Städte und Gemeinden Mecklenburg-Vorpommerns wird auf Grund ihrer großen Zahl auf eine Einzelaufführung in einer Tabelle verzichtet. Um jedoch auch den Änderungen im Bereich der kreisangehörigen Gemeinden Rechnung zu tragen, werden diese nach den neuen Landkreisen zusammengefasst in Tabelle 3.10 dargestellt. Dabei umfasst der Wert eines (neuen) Landkreises die Summe der Zuweisungen an die in ihm liegenden kreisangehörigen Gemeinden (ohne die großen kreisangehörigen Städte), womit sich die Darstellung von Tabelle 3.8 unterscheidet, welcher die Zuweisungen an die Landkreise *selbst* zugrundelagen. Die Aufteilung Demmin ist dabei so vorgenommen worden, dass jede Gemeinde etwaige Vorwegabzüge gemäß der Einwohnerzahl in den neuen Kreis mitnimmt.

Wie ersichtlich, zeigt sich bei den Schlüsselzuweisungen und Vorwegabzügen ein zu der Situation der kreisfreien bzw. großen kreisangehörigen Städte umgekehrtes Bild. Auf Grund der gesunkenen Säulenhöhe der kreisangehörigen Gemeinden ist in jedem einzelnen Landkreis ein Rückgang der Schlüsselzuweisungen zu verzeichnen. Dem stehen Zuwächse bei den Vorwegabzügen gegenüber, welche den Rückgang an Schlüsselzuweisungen jedoch nur zum Teil kompensieren können. Zudem sind in jedem Landkreis Gemeinden gelegen, welche finanzausgleichs- und/oder umlandumlagepflichtig sind. Insgesamt folgt für die Gemeinden eine Verringerung im Umfang von etwa EUR 33 Mio. Diese verteilt sich mit Ausnahme des Landkreises Mecklenburgische Seenplatte relativ homogen auf die einzelnen Landkreise. Der Wert für den Landkreis Mecklenburgische Seenplatte fällt durch ein Einzelereignis aus dem Rahmen. Die Rückgänge liegen im Bereich von EUR 2,8 Mio. bis EUR 5,4 Mio.

⁸Vgl. hierzu Büttner et al. (2008b), Abschnitte 5.4-5.5.

Tabelle 3.9: Gesamtwirkungen auf Schlüsselzuweisungen und Vorwegabzüge an die kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte in EUR

Stadt	Schlüsselzuweisungen		Vorwegabzüge		UU	Summen- differenz
	SQ	KSR & FAR	SQ	KSR & FAR		
Greifswald	23.081.213	26.280.074	19.952.520	19.068.930	341.609	+2.656.880
Neubrandenburg	23.951.040	28.394.023	29.974.870	27.839.530	462.683	+2.770.326
Rostock	82.699.966	94.944.772	60.382.636	62.645.416	1.357.324	+15.864.910
Schwerin	36.660.292	42.803.278	41.860.308	40.216.952	1.090.470	+5.590.100
Stralsund	27.855.134	31.138.645	21.145.112	20.593.570	390.104	+3.122.073
Wismar	16.847.155	19.757.354	12.285.682	11.583.083	319.662	+2.527.262
Gesamt	211.094.800	243.318.146	185.601.128	181.947.481	3.961.852	+32.531.551

Stadt	Schlüsselzuweis./EW		Vorwegabzüge/EW		UU/EW	Summen- differenz
	SQ	KSR & FAR	SQ	KSR & FAR		
Greifswald	431,96	491,82	373,40	356,87	6,39	+49,72
Neubrandenburg	354,74	420,55	443,96	412,33	6,85	+41,03
Rostock	413,77	475,04	302,11	313,43	6,79	+79,38
Schwerin	380,77	444,57	434,78	417,71	11,33	+58,06
Stralsund	477,89	534,22	362,77	353,31	6,69	+53,56
Wismar	372,87	437,28	271,92	256,36	7,07	+55,94
Gesamt	405,51	467,41	356,54	349,52	7,61	+62,49

Quelle: Eigene Berechnungen. UU: Umlandumlage, SQ: Status quo, KSR: Kreisstrukturreform, FAR: Finanzausgleichsreform, EW: Einwohner.

Tabelle 3.10: Gesamtwirkungen auf Schlüsselzuweisungen und Vorwegabzüge an die kreisangehörigen Gemeinden in den jeweiligen Landkreisen in EUR

Gemeinden im Landkreis	Schlüsselzuweisungen		Vorwegabzüge		FAU	UU	Summen- differenz
	SQ	KSR & FAR	SQ	KSR & FAR			
Nordwestmecklenburg	37.907.083	34.340.450	5.042.925	6.461.359	-33.543	-571.434	-2.753.176
Mittleres Mecklenburg	67.474.306	61.291.818	13.620.999	15.847.422	-94.096	-1.357.324	-5.407.485
Nordvorpommern	59.194.414	53.830.119	10.036.424	12.447.962	0	-406.818	-3.359.575
Südvorpommern	76.654.973	69.409.390	13.827.298	16.777.936	-83.783	-324.895	-4.703.623
Mecklenburgische Seenplatte	63.062.515	57.016.990	10.943.408	14.441.544	-8.723.057	-462.683	-11.733.129
Südwestmecklenburg	69.611.405	62.981.633	12.412.478	15.808.454	-912.038	-838.698	-4.984.532
Gesamt	373.904.696	338.870.400	65.883.532	81.784.677	-9.846.517	-3.961.852	-32.941.520

Gemeinden im Landkreis	Schlüsselzuweis./EW		Vorwegabzüge/EW		FAU/EW	UU/EW	Summen- differenz
	SQ	KSR & FAR	SQ	KSR & FAR			
Nordwestmecklenburg	317,58	287,70	42,25	54,13	-0,28	-4,79	-23,07
Mittleres Mecklenburg	301,52	273,89	60,87	70,82	-0,42	-6,07	-24,16
Nordvorpommern	326,38	296,81	55,34	68,63	0,00	-2,24	-18,52
Südvorpommern	345,84	313,15	62,38	75,70	-0,38	-1,47	-21,22
Mecklenburgische Seenplatte	317,79	287,32	55,15	72,78	-43,96	-2,33	-59,13
Südwestmecklenburg	304,53	275,52	54,30	69,16	-3,99	-3,67	-21,81
Gesamt	318,71	288,85	56,16	69,71	-8,39	-3,38	-28,08

Quelle: Eigene Berechnungen. FAU: Finanzausgleichsumlage, UU: Umlandumlage, SQ: Status quo, KSR: Kreisstrukturreform, FAR: Finanzausgleichsreform, EW: Einwohner. Die Werte für SQ ergeben sich durch Addition der Werte der in den neuen Landkreisen liegenden Gemeinden (ohne große kreisangehörige Städte).

Bei der Betrachtung der Pro-Kopf-Werte im unteren Teil der Tabelle zeigt sich, dass die Pro-Kopf-Änderungen mit EUR 19 bis EUR 24 (Ausnahme: Mecklenburgische Seenplatte mit EUR 59) dem Betrage nach weit geringer ausfallen als bei den kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten.

3.4.2 Gesamteffekt nach Regionen

Im Anschluss an die Betrachtung der *einzelnen* Gebietskörperschaftstypen verbleibt als abschließender Analyseschritt die vertikale Aggregation, um ein umfassendes Bild von den Auswirkungen auf die Territorien als Ganzes zu erhalten, beispielsweise also auf die Landkreise inklusive der in ihnen jeweils liegenden Städte und Gemeinden.

Tabelle 3.11 stellt diese Aggregation dar; sie umfasst Mecklenburg-Vorpommern insgesamt. Zum Zwecke der Vergleichbarkeit sind die großen kreisangehörigen Städte auch in der Situation "Status quo" berücksichtigt. Dies gilt nicht nur für die Einwohnerzahl, sondern auch für die Schlüsselzuweisungen, da hier nun die Summe von Zuweisungen für Landkreis- und Gemeindeaufgaben von Interesse ist - im Gegensatz zu der Darstellung in Tabelle 3.8. Neben den Schlüsselzuweisungen und Vorwegabzügen sind auch die Finanzausgleichs- und die Umlandumlage aufgeführt.

Wie sich zeigt, steigen die Schlüsselzuweisungen im Aggregat stärker an, als die Vorwegabzüge sinken. Somit ergibt sich unter Berücksichtigung der Finanzausgleichsumlage in der Summe ein Zugewinn von EUR 12,5 Mio., was etwa 1% entspricht. Die Landkreise als Ganzes haben dabei einen Rückgang von knapp EUR 9 Mio. zu verzeichnen. Die Betrachtung der landkreisspezifischen Werte zeigt jedoch, dass nur drei neue Kreise im Vergleich zum hypothetischen Landkreis (als Summe aus den entsprechenden alten Landkreisen) verlieren. Dies sind einerseits mit den Landkreisen Mittleres Mecklenburg und Südwestmecklenburg die beiden Kreise, welchen keine große kreisangehörige Stadt zugeordnet ist, und anderer-

seits auf Grund der im Referenzjahr atypisch hohen Finanzausgleichsumlage Stavenhagens auch der Landkreis Mecklenburgische Seenplatte. Der Großteil der Zugewinne fließt den beiden verbleibenden kreisfreien Städten zu, welche EUR 21,46 Mio. zusätzlich erhalten; davon gehen drei Viertel an Rostock.

Der untere Teil der Tabelle mit den zugehörigen Pro-Kopf-Werten weist wiederum qualitativ keine Unterschiede zum oberen Teil auf. Wie ersichtlich reicht die Spannbreite der Änderungen von minus EUR 27 bis plus EUR 14, welche dem Einwohner eines Landkreises für Gemeinde- und Landkreisaufgaben in der Summe weniger bzw. mehr zugewiesen werden. Bei den kreisfreien Städten sind die Werte mit plus EUR 79 bzw. plus EUR 58 pro Einwohner deutlich höher.

Tabelle 3.11: Gesamtwirkungen auf Schlüsselzuweisungen und Vorwegabzüge sowie der Finanzausgleichs- und Umlandumlage für die Landkreise und die darin befindlichen kreisangehörigen Gemeinden und großen kreisangehörigen Städte sowie für die kreisfreien Städte in EUR

Landkreis/ kreisfreie Stadt	Schlüsselzuweisungen		Vorwegabzüge		FAU	UU	Summen- differenz
	SQ	KSR & FAR	SQ	KSR & FAR			
Nordwestmecklenburg	76.823.390	82.021.026	35.872.585	32.587.816	-22.134	-251.772	+1.638.961
Mittleres Mecklenburg	106.263.698	106.407.147	44.687.572	39.843.496	-62.090	-1.357.324	-6.120.041
Nordvorpommern	123.360.017	130.774.233	59.768.693	55.766.560	0	-16.714	+3.395.370
Südvorpommern	142.042.316	151.273.174	70.929.280	64.348.354	-55.285	16.714	+2.611.361
Mecklenburgische Seenplatte	126.654.888	133.238.796	75.471.004	69.186.292	-5.756.018	0	-5.456.822
Südwestmecklenburg	114.287.770	115.201.120	49.027.921	44.505.114	-601.820	-838.698	-5.049.975
Rostock	82.699.966	94.944.772	60.382.636	62.645.416	0	1.357.324	+15.864.910
Schwerin	36.660.292	42.803.278	41.860.308	40.216.952	0	1.090.470	+5.590.100
Gesamt	808.792.337	856.663.546	438.000.000	409.100.000	-6.497.347	0	+12.473.864

Landkreis/ kreisfreie Stadt	Schlüsselzuweis./EW		Vorwegabzüge/EW		FAU/EW	UU/EW	Summen- differenz
	SQ	KSR & FAR	SQ	KSR & FAR			
Nordwestmecklenburg	466,89	498,47	218,01	198,05	-0,13	-1,53	+9,96
Mittleres Mecklenburg	474,86	475,50	199,69	178,05	-0,28	-6,07	-27,35
Nordvorpommern	514,74	545,68	249,40	232,70	0,00	-0,07	+14,17
Südvorpommern	516,36	549,92	257,85	233,92	-0,20	0,06	+9,49
Mecklenburgische Seenplatte	476,22	500,98	283,77	260,14	-21,64	0,00	-20,52
Südwestmecklenburg	499,97	503,97	214,48	194,69	-2,63	-3,67	-22,09
Rostock	413,77	475,04	302,11	313,43	0,00	6,79	+79,38
Schwerin	380,77	444,57	434,78	417,71	0,00	11,33	+58,06
Gesamt	477,51	505,78	258,60	241,53	-3,84	0,00	+7,36

Quelle: Eigene Berechnungen. FAU: Finanzausgleichsumlage, UU: Umlandumlage, SQ: Status quo, KSR: Kreisstrukturreform, FAR: Finanzausgleichsreform, EW: Einwohner. Sowohl die Werte für SQ als auch jene für KSR & FAR umfassen die großen kreisangehörigen Städte.

3.5 Ansatz einer verteilungsneutralen Mittelverteilung

Im Folgenden sollen die im vorangegangenen Abschnitt ermittelten finanziellen Folgen mit einem Referenzsystem verglichen werden. Ziel dieser Überlegungen ist es dabei, die ermittelten Effekte zu erklären und nicht etwa zu bewerten. Eine normative Bewertung der Reformen der Kreisstruktur und des kommunalen Finanzausgleichs kann die Diskussion der Verteilungswirkungen an dieser Stelle nicht leisten, weil sie eine Auseinandersetzung mit der Aufgabenteilung zwischen Landkreisen und großen kreisangehörigen Städten und mit der Kreisumlage erfordert. Zudem ist zu erwarten, dass die Mittelverteilung durch die in § 44 LNOG MV angekündigte Revision des FAG MV verändert wird. Für eine gemeinsame Diskussion dieser Aspekte wird auf Kapitel 5 verwiesen.

Definition der verteilungsneutralen Mittelverteilung. Ein möglicher Bezugspunkt, an dem die finanziellen Wirkungen der Reformen dargestellt werden können, ist die Verteilungsneutralität. Damit wird ein System zur Verteilung der Finanzmittel bezeichnet, das mit der Maßgabe vorgenommen wird, dass die an die einzelnen Gruppen von Gebietskörperschaften fließenden Zuweisungen durch die Reform gleichmäßig entsprechend dem Zuwachs der gesamten Zuweisungsmasse erhöht werden. Dies impliziert, dass sich die Zuweisungen an die einzelnen Gruppen durch die Reform zwar erhöhen, aber nicht *relativ* zueinander verändern. Ein solcher Vergleichsmaßstab dient dabei nur der Beschreibung und ist keineswegs als ideale Lösung zu verstehen, da beispielsweise Effizienzargumente in dieser Betrachtung ausgeblendet werden.

Verteilungsneutralität hat eine vertikale und eine horizontale Dimension. In der vertikalen Dimension wird zwischen Zuweisungen unterschieden, die für Kreisaufgaben, und solchen, die für Gemeindeaufgaben gewährt werden. In der horizontalen Dimension werden vier

Gebiete unterschieden, die von Kreisstrukturreform und Reform des kommunalen Finanzausgleichs unterschiedlich betroffen sind. Bezogen auf die neue Kreisstruktur sind dies:

- *Gebiet 1*: die Landkreise, in denen keine große kreisangehörige Stadt liegt, also Mittleres Mecklenburg und Südwestmecklenburg;
- *Gebiet 2*: die Landkreise, in denen eine große kreisangehörige Stadt liegt, also Nordwestmecklenburg, Nordvorpommern, Südvorpommern und Mecklenburgische Seenplatte, jedoch ohne die großen kreisangehörigen Städte;
- *Gebiet 3*: die großen kreisangehörigen Städte Wismar, Stralsund, Greifswald und Neubrandenburg;
- *Gebiet 4*: die kreisfreien Städte Rostock und Schwerin.

Diese vier Gebiete decken die ganze Fläche Mecklenburg-Vorpommerns ab und überschneiden sich nicht, so dass sowohl im Status quo als auch im System nach Kreisstrukturreform und Finanzausgleichsreform die Summe der an die Gemeinde- und die Kreisebene aller vier Gebiete fließenden Zuweisungen das gesamte Zuweisungsvolumen ausmachen müssen.

Zur Darstellung der Verteilungsneutralität bezeichnen wir die Zuweisungen, die im Status quo für Kreis- bzw. Gemeindeaufgaben in das Gebiet i ($i = 1, 2, 3, 4$) fließen, mit K_i und G_i . Ebenso werden die entsprechenden Zuweisungen nach den Reformen mit \tilde{K}_i und \tilde{G}_i bezeichnet, und das gesamte Zuweisungsvolumen vor bzw. nach den Reformen ist Z bzw. \tilde{Z} . Mit Hilfe dieser Bezeichnungen wird in Tabelle 3.12 abstrakt formuliert, wie ein verteilungsneutrales System die nach der Kreisstrukturreform bestehenden Gebietskörperschaften behandeln würde.

Die in dieser Tabelle zusammen gestellten Gleichungen fordern, dass die an die Gemeindeebene fließenden Zuweisungen in den Kreisen und den großen kreisangehörigen Städten durch die Reform proportional zur Veränderung der gesamten Zuweisungsmasse erhöht

Tabelle 3.12: Definition der verteilungsneutralen Mittelverteilung

Gebiet	1 (Landkreise ohne GkaS)	2 (Landkreise mit GkaS)	3 (GkaS)	4 (KfS)
Kreisebene	$\tilde{K}_1 = \frac{\tilde{Z}}{Z} \cdot K_1$	$\tilde{K}_2 + \tilde{K}_3 = \frac{\tilde{Z}}{Z} \cdot (K_2 + K_3)$		$\tilde{K}_4 + \tilde{G}_4 = \frac{\tilde{Z}}{Z} \cdot (K_4 + G_4)$
Gemeindeebene	$\tilde{G}_1 = \frac{\tilde{Z}}{Z} \cdot G_1$	$\tilde{G}_2 = \frac{\tilde{Z}}{Z} \cdot G_2$	$\tilde{G}_3 = \frac{\tilde{Z}}{Z} \cdot G_3$	

GkaS: Große kreisangehörige Stadt/Städte, KfS: Kreisfreie Städte. Zur Gebietseinteilung vgl. Seite 78.

werden (Zeile “Gemeindeebene” für Gebiete 1, 2, 3). Dabei kennzeichnet $\frac{\tilde{Z}}{Z}$ die Veränderung der Zuweisungsmasse. Dasselbe gilt für die Kreisebene der Landkreise, denen keine große kreisangehörige Stadt zugeordnet wird (Zeile “Kreisebene” für Gebiet 1).

Für die vier neuen Landkreise, die eine große kreisangehörige Stadt enthalten, ist auf der Kreisebene eine Unterscheidung zwischen dem ursprünglichen Kreisgebiet und der jeweiligen großen kreisangehörigen Stadt nicht mehr ohne weiteres möglich, da über die Verwendung der Zuweisungen und damit ihre horizontale Verteilung zwischen den Gebieten 2 und 3 von den Kreistagen entschieden wird. Deshalb wird Neutralität nur für das Aggregat der Gebiete 2 und 3 gefordert (Zeile “Kreisebene” für Gebiete 2, 3). Schließlich erübrigt sich für die verbleibenden kreisfreien Städte eine Trennung zwischen der Kreis- und der Gemeindeebene, so dass hier nur gefordert wird, dass die Summe aus Zuweisungen für die Gemeinde- und die Kreisebene sich proportional zum Gesamtvolumen der Zuweisungen entwickelt (Spalte “Gebiet 4”).

Um die Reformen an Hand des Kriteriums der Verteilungsneutralität einordnen zu können, müssen die in Tabelle 3.12 nur abstrakt dargestellten Zahlungen an Hand der vor und nach den Reformen im FAG MV vorgesehenen Zuweisungen konkretisiert werden. Dabei beschränken wir uns für die Analyse in diesem Abschnitt auf die Zuweisungen, die vom

Land an die Gemeinden, Städte und Landkreise geleistet werden, d.h. auf die Schlüsselzuweisungen, die Vorwegabzüge sowie, im neuen FAG MV, auf die Finanzausgleichsumlage. Das Zuweisungsvolumen ist durch die Summe der Finanzausgleichsleistungen des Landes (§ 7 FAG MV *neu*) gegeben. Die Umlandumlage hingegen stellt eine Umverteilung auf der kommunalen Ebene dar, die einen Ausgleich für Spillovers leisten soll, und verändert die Summe der Zuweisungen nicht. Die Kreisumlage wird von den Kreistagen festgesetzt und stellt deshalb eine interne vertikale Zuordnung der Mittel innerhalb der Kreise dar, die bei der Analyse der Zuweisungen vom Land ebenfalls nicht betrachtet wird.⁹

Aus dieser Abgrenzung folgen die Gesamtsummen an Zuweisungen, die vor und nach den Reformen vom Land festgesetzt werden. Im Status quo erhält man

$$Z = \text{Schlüsselzuweisungen (§ 6 Abs. 2 FAG MV } \textit{alt}) \\ + \text{ Vorwegabzüge (§ 6 Abs. 1 FAG MV } \textit{alt}),$$

so dass die Summe der Zuweisungen durch die gesamte Finanzausgleichsmasse gegeben ist. Die Gesamtsumme der Zuweisungen im System nach Kreisstrukturreform und Finanzausgleichsreform lässt sich analog dazu darstellen als

$$\tilde{Z} = \text{Schlüsselzuweisungen (§ 10 Abs. 1 Nr. 2 FAG MV } \textit{neu}) \\ + \text{ Vorwegabzüge (§ 10 Abs. 1 Nr. 1 FAG MV } \textit{neu}).$$

Dabei ist zu beachten, dass der Teil der durch die Reform des FAG MV *neu* eingeführten Finanzausgleichsumlage, welcher gemäß § 8 Abs. 2 Satz 3 FAG MV *neu* in die Schlüsselmasse eingeht, hier in den Schlüsselzuweisungen nicht erfasst wird. Dies reflektiert den Umstand, dass die Finanzausgleichsumlage eine bloße Umverteilung darstellt, die die gesamte Höhe der Zuweisungen nicht tangiert.

⁹In Kapitel 4 wird diskutiert, welche Auswirkungen die Kreisstrukturreform und die Reform des kommunalen Finanzausgleichs auf die Kreisumlage haben.

Zuweisungen an Kreis- und Gemeindeebene im Status quo. Im Status quo gilt für die Gebiete $i = 1$ und $i = 2$, d.h. für den kreisangehörigen Raum sowohl vor als auch nach den Reformen:

K_i = Schlüsselzuweisungen an Landkreise im Gebiet i (§ 6 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3, § 8 FAG MV *alt*)

+ Vorwegabzüge, die an Landkreise im Gebiet i fließen (§ 6 Abs. 1 FAG MV *alt*),

G_i = Schlüsselzuweisungen an kreisangehörige Gemeinden im Gebiet i (§ 6 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1, § 7 FAG MV *alt*)

+ Vorwegabzüge, die an kreisangehörige Gemeinden im Gebiet i fließen (§ 6 Abs. 1 FAG MV *alt*).

Auf Grund der separaten Schlüsselmassen für die Gemeinde- und die Landkreis-Säulen lassen sich für diese Gebiete die für die beiden Ebenen geleisteten Zuweisungen direkt aus den gesetzlichen Vorschriften ablesen.

Die Zuweisungen an die Städte, die vor der Kreisstrukturreform kreisfrei sind, werden dagegen nicht separat für die Gemeinde- und die Kreisebene ausgewiesen, so dass für die Gebiete $i = 3, 4$ nur die Summe der an beide Ebenen fließenden Zuweisungen unmittelbar festgestellt werden kann:

$K_i + G_i$ = Schlüsselzuweisungen an kreisfreie Städte im Gebiet i (§ 6 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2, § 7 FAG MV *alt*)

+ Vorwegabzüge, die an kreisfreie Städte im Gebiet i fließen (§ 6 Abs. 1 FAG MV *alt*).

Da jedoch nach der Einkreisung Kreis- und Gemeindeebene für die großen kreisangehörigen Städte unterschieden werden, muss für den Vergleich auch im Status quo eine vertikale Aufteilung der Zuweisungen an die großen kreisangehörigen Städte vorgenommen werden. Dies verlangt eine Annahme darüber, wie sich die empfangenen Zuweisungen auf Kreis- und Gemeindeaufgaben verteilen. Als Referenzpunkt wird die Vermutung aufgestellt, dass

diese Aufteilung ebenso erfolgt wie in den Landkreisen. Dies bedeutet formal, dass

$$\frac{K_3}{K_3 + G_3} = \frac{K_1 + K_2}{K_1 + G_1 + K_2 + G_2} = \alpha,$$

wobei α der Anteil der Zuweisungen an die Landkreise an der Summe der Zuweisungen an Landkreise und kreisangehörige Gemeinden im Status quo ist. Nach den vorliegenden Daten (siehe unten) ist unter dieser Maßgabe als Schätzwert für α ein Wert von 37,44% anzusetzen.¹⁰ Die Annahme, dass der Anteil der für Landkreisaufgaben bereitgestellten Zuweisungen bei den großen kreisangehörigen Städten gleich hoch ist wie bei den übrigen kreisangehörigen Gemeinden, kann aus finanzwissenschaftlicher Sicht nur als grobe Annäherung verstanden werden. Für sich genommen würden Kostenvorteile in der Bereitstellung öffentlicher Leistungen im Bereich der Gemeindeaufgaben einen höheren Anteil nahelegen. Gleichzeitig ist es möglich, dass die kreisfreien Städte gerade wegen solcher Kostenvorteile besonders viele Gemeindeaufgaben durchführen. Diese Substitutionswirkung kann den direkten Effekt aufheben oder überkompensieren, so dass als erste Näherung eine zu den Landkreisen proportionale Aufteilung der Zuweisungen unterstellt wird.

Mit dieser Festlegung ergeben sich als Referenzwerte für die Zuweisungen an die beiden Ebenen der großen kreisangehörigen Städte im Status quo

$$K_3 = \alpha \cdot \left[\begin{array}{l} \text{Schlüsselzuweisungen an kreisfreie Städte im Gebiet 3 (§ 6 Abs. 2 Satz 1} \\ \text{Nr. 2, § 7 FAG MV alt)} \\ \\ \text{+ Vorwegabzüge, die an kreisfreie Städte im Gebiet 3 fließen (§ 6 Abs. 1} \\ \text{FAG MV alt)} \end{array} \right]$$

$$G_3 = (1 - \alpha) \cdot \left[\begin{array}{l} \text{Schlüsselzuweisungen an kreisfreie Städte im Gebiet 3 (§ 6 Abs. 2 Satz 1} \\ \text{Nr. 2, § 7 FAG MV alt)} \end{array} \right]$$

¹⁰Dieser Wert kommt den 40% nahe, welche vom Gesetzgeber bei der Berechnung der Säulenhöhen des FAG MV *neu* angesetzt wurden. Vgl. Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Neugestaltung des Finanzausgleichsgesetzes und zur Änderung weiterer Gesetze vom 08. Juli 2009, Drucksache 5/2685, S. 84, Zeilen 33 bzw. 37.

$$+ \left. \begin{array}{l} \text{Vorwegabzüge, die an kreisfreie Städte im Gebiet 3 fließen (§ 6 Abs. 1} \\ \text{FAG MV } \textit{alt}) \end{array} \right] .$$

Mit Hilfe dieser Zuordnungen können die im Status quo an die vier betrachteten Gebiete für Kreis- und Gemeindeaufgaben gewährten Zuweisungen ermittelt werden. Durch Skalierung dieser Werte aus dem Status quo mit dem Verhältnis der Gesamtsummen der Zuweisungen \tilde{Z}/Z erhält man die verteilungsneutrale Mittelverteilung. Diese wird mit der nach den Reformen tatsächlich zu erwartenden vertikalen und horizontalen Mittelverteilung verglichen, die im Folgenden zusammengefasst und formalisiert wird.

Zuweisungen an Kreis- und Gemeindeebene nach den Reformen. Durch die Reform des Finanzausgleichsgesetzes entsteht mit der Finanzausgleichsumlage eine weitere Zahlung, die die Mittelverteilung beeinflusst. Berücksichtigt man die Zahlung der Finanzausgleichsumlage bei den Gemeinden und die Einnahmen aus der Finanzausgleichsumlage bei den Kreisen des Gebietes 1, so ergeben sich für die für Kreis- bzw. Gemeindeaufgaben nach den Reformen tatsächlich zugewiesenen Mittel im Gebiet 1:

$$\begin{aligned} \tilde{K}_1 &= \text{Schlüsselzuweisungen an Landkreise im Gebiet 1 (§ 11 Abs. 2 Nr. 3, § 13 FAG} \\ &\quad \text{MV } \textit{neu}) \\ &\quad + \text{Vorwegabzüge, die an Landkreise im Gebiet 1 fließen (§ 10 Abs. 1 Nr. 1 FAG} \\ &\quad \text{MV } \textit{neu}) \\ &\quad + \text{Aufkommen der Finanzausgleichsumlage, das an die Landkreise im Gebiet 1} \\ &\quad \text{fließt (§ 8 Abs. 2 Satz 2 FAG MV } \textit{neu}), \\ \tilde{G}_1 &= \text{Schlüsselzuweisungen an kreisangehörige Gemeinden im Gebiet 1 (§ 11 Abs. 2} \\ &\quad \text{Nr. 2 FAG MV } \textit{neu, § 12 FAG MV } \textit{neu}) \\ &\quad + \text{Vorwegabzüge, die an kreisangehörige Gemeinden im Gebiet 1 fließen (§ 10} \\ &\quad \text{Abs. 1 Nr. 1 FAG MV } \textit{neu}) \\ &\quad - \text{Finanzausgleichsumlage der Gemeinden im Gebiet 1 (§ 8 FAG MV } \textit{neu}). \end{aligned}$$

Nach der Reform werden auf der Kreisebene die großen kreisangehörigen Städte (Gebiet 3) und die Landkreise, in die sie einbezogen werden (Gebiet 2), nicht mehr getrennt betrachtet. Dementsprechend kann nur die Zuweisungsmasse für Kreisaufgaben im kombinierten Gebiet 2 und 3 betrachtet werden:

$$\begin{aligned} \widetilde{K}_2 + \widetilde{K}_3 &= \text{Schlüsselzuweisungen an Landkreise im Gebiet 2 und 3 (§ 11 Abs. 2 Nr. 3,} \\ &\quad \text{§ 13 FAG MV neu)} \\ &+ \text{Vorwegabzüge, die an Landkreise im Gebiet 2 und 3 fließen (§ 10 Abs. 1} \\ &\quad \text{Nr. 1 FAG MV neu)} \\ &+ \text{Aufkommen der Finanzausgleichsumlage, das an die Landkreise im Ge-} \\ &\quad \text{biet 2 und 3 fließt (§ 8 Abs. 2 Satz 2 FAG MV neu).} \end{aligned}$$

Man beachte, dass hier die Schlüsselzuweisungen an die großen kreisangehörigen Städte nicht eingehen, da diese weiterhin als Gemeinden aus der Schlüsselmasse für kreisfreie Städte bedient werden. Dennoch erhalten die betrachteten Landkreise Schlüsselzuweisungen für das Gebiet 3, da die Einwohnerzahlen, Gebietsflächenanteile und Umlagegrundlagen der großen kreisangehörigen Städte bei der Bemessung der Schlüsselzuweisungen an die neu gebildeten Landkreise bei derzeitigem Gesetzesstand einbezogen werden.

Auf der Gemeindeebene bleibt die Unterscheidung zwischen dem bisher schon kreisangehörigen Raum und den großen kreisangehörigen Städten auch nach der Reform erhalten. Für Gebiet 2 ergibt sich somit analog zum Gebiet 1:

$$\begin{aligned} \widetilde{G}_2 &= \text{Schlüsselzuweisungen an kreisangehörige Gemeinden im Gebiet 2 (§ 11} \\ &\quad \text{Abs. 2 Nr. 1, § 12 FAG MV neu)} \\ &+ \text{Vorwegabzüge, die an kreisangehörige Gemeinden im Gebiet 2 fließen (§} \\ &\quad \text{10 Abs. 1 Nr. 1 FAG MV neu)} \\ &- \text{Finanzausgleichsumlage der Gemeinden im Gebiet 2 (§ 8 FAG MV neu).} \end{aligned}$$

Die großen kreisangehörigen Städte erhalten dagegen Schlüsselzuweisungen aus der Schlüsselmasse der kreisfreien Städte. Eine Finanzausgleichsumlage zahlen diese Städte jedoch

nicht. Somit erhalten sie für die Gemeindeaufgaben Zuweisungen in Höhe von:

$$\begin{aligned} \tilde{G}_3 &= \text{Schlüsselzuweisungen, die an die großen kreisangehörigen Städte (Gebiet} \\ &\quad \text{3) fließen (§ 11 Abs. 2 Nr. 2 FAG MV } \textit{neu} \text{ i.V.m. analoger Anwendung} \\ &\quad \text{des Art. 6 Nr. 1b Kreisstrukturgesetz, § 12 FAG MV } \textit{neu})} \\ &+ \text{Vorwegabzüge, die an die großen kreisangehörigen Städte (Gebiet 3) flie-} \\ &\quad \text{ßen (§ 10 Abs. 1 Nr. 1 FAG MV } \textit{neu}). \end{aligned}$$

Für die verbleibenden beiden kreisfreien Städte (Gebiet 4) sind die Zuweisungen, da auch sie keine Finanzausgleichsumlage zahlen:

$$\begin{aligned} \tilde{K}_4 + \tilde{G}_4 &= \text{Schlüsselzuweisungen, die an die kreisfreien Städte (Gebiet 4) fließen (§} \\ &\quad \text{11 Abs. 2 Nr. 2, § 12 FAG MV } \textit{neu})} \\ &+ \text{Vorwegabzüge, die an die kreisfreien Städte (Gebiet 4) fließen (§ 10 Abs. 1} \\ &\quad \text{Nr. 1 FAG MV } \textit{neu}). \end{aligned}$$

Mit den hier aufgeführten Zuordnungen lassen sich die nach Kreisstrukturreform und Reform des kommunalen Finanzausgleichs zu erwartenden Zuweisungen für Kreis- und Gemeindeaufgaben für die einzelnen Gebiete berechnen. Diese werden im folgenden Abschnitt den Zuweisungen gegenüber gestellt, die sich aus der skizzierten verteilungsneutralen Mittelzuweisung ergeben.

3.6 Vergleich zur verteilungsneutralen Mittelverteilung

Im vorangegangenen Abschnitt wurde die Vorgehensweise zur Berechnung der für Kreis- und Gemeindeaufgaben zur Verfügung stehenden Mittel erläutert. Nun sollen die sich aus den Reformen der Kreisstruktur und des kommunalen Finanzausgleichs ergebenden Wer-

te den Werten der verteilungsneutralen Mittelverteilung gegenübergestellt werden. Dies geschieht auch als Grundlage für die weitergehende Analyse unter Einbeziehung der Kreisumlage in den folgenden Kapiteln.

Analog zum Vorgehen im Abschnitt 3.4 wird die Analyse wieder separat für die verschiedenen Gebietskörperschaftstypen durchgeführt (Abschnitt 3.6.1), bevor die Ergebnisse in Form einer vertikalen Aggregation zusammengeführt werden (Abschnitt 3.6.2). Neben dem Vergleich der Reformwirkungen mit der verteilungsneutralen Mittelverteilung wird als Vergleichsmaßstab stets auch der Status quo ausgewiesen. Letzterer basiert noch auf dem insgesamt niedrigeren Niveau der Finanzausgleichsleistungen. Das verteilungsneutrale Szenario hingegen basiert auf den höheren Finanzausgleichsleistungen gemäß der Reformen. Die im Folgenden aufgeführten Zahlen sind stets als Gesamtwerte zu verstehen, welche Schlüsselzuweisungen, Vorwegabzüge und die Finanzausgleichsumlage umfassen. Die Umlandumlage ist hingegen, wie oben angeführt, nicht Teil der Betrachtung.

3.6.1 Vergleich nach Gruppen

Landkreise. Die Werte für die Landkreise *selbst* (ohne die Zahlungen an die darin liegenden Gemeinden) sind Tabelle 3.13 zu entnehmen. Wie ersichtlich bleiben die Zuweisungen nach den Reformen zum Teil deutlich hinter denen der Referenz der verteilungsneutralen Mittelverteilung zurück. Das Volumen über alle Landkreise liegt dabei rund EUR 57 Mio. oder 12% darunter. Die Betrachtung der Einzelwerte offenbart erhebliche Unterschiede. Für die Landkreise Mittleres Mecklenburg und Südwestmecklenburg – jene Landkreise, in welchen keine neu eingekreiste Stadt liegt – ergeben sich lediglich “Mindereinnahmen” von rund ein bis zwei Prozent. Demgegenüber erhalten die vier verbleibenden Landkreise, in welche eine Stadt neu einbezogen wird, deutlich geringere Zahlungen, als dies bei der verteilungsneutralen Mittelverteilung der Fall wäre.

Dies ist dadurch zu erklären, dass in der verteilungsneutralen Mittelverteilung unterstellt wird, dass die Landkreise die ihnen obliegenden Aufgaben auch auf dem Gebiet der großen kreisangehörigen Städte vollständig selbst wahrnehmen und sie dementsprechend an den Zuweisungen an die großen kreisangehörigen Städte direkt nach Maßgabe des Verhältnisses von Kreis- und Gemeindeaufgaben (α , siehe oben) partizipieren. Die berechnete tatsächliche Mittelverteilung orientiert sich demgegenüber an dem im Jahr 2010 geltenden FAG MV *neu* ohne etwaige in § 44 LNOG MV angekündigte Änderungen zu antizipieren. Da der geltende Rechtsstand aber keine derartige Partizipation der Landkreise an der Schlüsselmasse der großen kreisangehörigen Städte vorsieht, liegen die nach den Reformen zu erwartenden Zahlungen in den betroffenen Landkreisen etwa 13 bis 18% niedriger als in der verteilungsneutralen Mittelverteilung.

Dass die nicht von einer Einkreisung betroffenen Landkreise ebenfalls in Relation zur Verteilungsneutralität weniger Zuweisungen erhalten, ist der Tatsache geschuldet, dass ihr Anteil an allen Landkreisen auf Grund des durch den mit der Einkreisung bei den anderen Landkreisen einhergehenden Zuwachses an Einwohnerzahlen gesunken ist. Dies kann auch nicht durch die insgesamt gestiegene Zuweisungsmasse für Landkreise kompensiert werden.

Dieses Schema zeigt sich auch bei Betrachtung der Pro-Kopf-Werte im unteren Teil der Tabelle, welche auch die Einwohner der den Landkreisen zugeordneten großen kreisangehörigen Städte berücksichtigen. Die Dimensionen der Änderungen im Vergleich zur verteilungsneutralen Mittelverteilung liegen bei etwa vier bis sechs Euro bei den nicht von einer Einkreisung betroffenen Landkreisen und 45 bis 66 Euro bei den Kreisen, in welche eine Stadt eingebunden wird.

Kreisfreie und große kreisangehörige Städte. Der für die Landkreise erläuterten Problematik entsprechend, zeigt sich eine spiegelbildliche Situation bei Betrachtung der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte in Tabelle 3.14. Zunächst ist festzuhalten, dass die sechs Städte insgesamt rund EUR 91 Mio. oder 27% mehr Zuweisungen verzeich-

Tabelle 3.13: Landkreise: Summe aus Schlüsselzuweisungen, Vorwegabzügen und Finanzausgleichsumlage im Status quo, bei verteilungsneutraler Mittelverteilung und in der Situation nach Kreisstrukturreform und Finanzausgleichsreform in EUR (Angaben ohne Kreisumlage)

Landkreis	Summe		Summe		Summe		Differenz		Rel. Diff.
	SQ	VN	KSR & FAR	VN	KSR & FAR	KSR & FAR - VN	KSR & FAR - VN		
Nordwestmecklenburg	40.613.130	52.036.646	42.478.005			-9.558.641		-18,37%	
Mittleres Mecklenburg	69.855.965	70.554.857	69.143.409			-1.411.448		-2,00%	
Nordvorpommern	64.897.625	84.077.379	68.530.497			-15.546.882		-18,49%	
Süd-vorpommern	79.455.592	96.524.634	84.113.696			-12.410.938		-12,86%	
Mecklenburgische Seenplatte	74.194.059	95.329.564	77.700.040			-17.629.524		-18,49%	
Südwestmecklenburg	81.291.808	82.105.113	81.226.365			-878.748		-1,07%	
Gesamt	410.308.179	480.628.193	423.192.012			-57.436.181		-11,95%	

Landkreis	Summe/EW		Summe/EW		Differenz/EW		Rel. Diff. / EW
	SQ	VN	KSR & FAR	VN	KSR & FAR - VN	KSR & FAR - VN	
Nordwestmecklenburg	340,25	316,25	258,16			-58,09	-18,37%
Mittleres Mecklenburg	312,16	315,29	308,98			-6,31	-2,00%
Nordvorpommern	357,83	350,83	285,96			-64,87	-18,49%
Süd-vorpommern	358,48	350,89	305,78			-45,12	-12,86%
Mecklenburgische Seenplatte	373,88	358,44	292,15			-66,29	-18,49%
Südwestmecklenburg	355,62	359,18	355,34			-3,84	-1,07%
Gesamt	349,74	343,89	302,80			-41,10	-11,95%

Quelle: Eigene Berechnungen. SQ: Status quo, VN: Verteilungsneutralität, KSR: Kreisstrukturreform, FAR: Finanzausgleichsreform, EW: Einwohner. Die Vorwegabzüge an die Landkreise umfassen hier auch die Vorwegabzüge an die darin liegenden Ämter.

Die Werte für SQ verstehen sich als Addition der Werte der in den neuen Landkreisen liegenden alten Landkreise; im Falle Demmin erfolgt die Aufteilung auf Süd-vorpommern und die Mecklenburgische Seenplatte gemäß der Einwohneranteile. Angaben ohne Schlüsselzuweisungen und Vorwegabzüge der großen kreisangehörigen Städte; Pro-Kopf-Werte in VN und KSR & FAR berücksichtigen die Einwohner der großen kreisangehörigen Städte.

nen, als dies nach Maßgabe der verteilungsneutralen Mittelverteilung der Fall wäre. Ein Teil dieses Zuwachses ist dadurch zu erklären, dass die Säule der kreisfreien Städte – welche weiterhin auch jene Städte umfasst, die zu großen kreisangehörigen Städten werden – im Zuge der Reformen erhöht wird. Dies begründet insbesondere auch das “Abschneiden” von Rostock und Schwerin, welche im Vergleich zur verteilungsneutralen Referenz um neun bzw. fünf Prozent mehr Zuweisungen erhalten. Für die großen kreisangehörigen Städte ist darüber hinaus die oben erläuterte Behandlung der Zuweisungen für Kreisaufgaben wesentlich, die für diese Städte zu einem spiegelbildlichen Ergebnis führt wie für die Landkreise, in die sie eingegliedert werden. Die verteilungsneutrale Mittelverteilung unterstellt, dass mit der Übertragung der Kreisaufgaben auf die Landkreise auch der entsprechende Anteil der Zuweisungen von den großen kreisangehörigen Städten auf die Landkreise übergeht. Da die tatsächliche Mittelverteilung, zumindest bis zu einer erneuten Anpassung der Schlüsselmassen gemäß § 44 LNOG MV, keine solche Umschichtung vorsieht, weist der Vergleich für die großen kreisangehörigen Städte einen Gewinn aus. In Pro-Kopf-Werten ausgedrückt liegt die Verbesserung der Finanzausstattung der kreisfreien Städte bei EUR 65 (Rostock) und EUR 39 (Schwerin), wie der untere Teil von Tabelle 3.14 zeigt. Bei den großen kreisangehörigen Städten handelt es sich um Werte im Bereich von EUR 286 bis EUR 356. Diesen Mehreinnahmen stehen indessen Mindereinnahmen auf der Ebene der Landkreise gegenüber.

Die Besserstellung der großen kreisangehörigen Städte, die sich in Tabelle 3.14 andeutet, kann wie bereits verschiedentlich betont nicht unmittelbar bewertet werden. Eine eingehende Betrachtung muss die Kreisumlage berücksichtigen und die Aufgabenteilung zwischen dem Landkreis und den großen kreisangehörigen Städten diskutieren. Ohne dieser Diskussion vorgreifen zu wollen, erscheint es interessant, die im Raum stehenden Beträge mit den Ausgaben für die Jugend- und die Sozialhilfe zu vergleichen, die typischerweise eine zentrale Ausgabenkomponente der Landkreise darstellen. Wie Tabelle 3.15 zeigt, liegen diese Ausgaben beinahe auf dem Niveau der Besserstellung der großen kreisangehörigen Städte relativ zur Verteilungsneutralität.

Im Schnitt der großen kreisangehörigen Städte verbleiben von EUR 18,5 Mio. Zuweisungsgewinn nach Abzug der Ausgaben für Jugend- und Sozialhilfe in Höhe von EUR 16,2 Mio. noch EUR 2,3 Mio. Die Werte reichen von knapp EUR 0,9 Mio. in Wismar bis zu rund EUR 4,7 Mio. in Stralsund. Ähnliches zeigt sich bei Betrachtung der Pro-Kopf-Werte: Hier verbleiben Wismar noch rund EUR 20, während Stralsund bei etwa EUR 80 liegt.

Kreisangehörige Gemeinden. Im Anschluss an die Betrachtung der Landkreise sowie der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte wird ein Vergleich der Reformen mit dem verteilungsneutralen Szenario für die kreisangehörigen Gemeinden unternommen. Da bei den kreisangehörigen Gemeinden keine bedeutsamen Verschiebungen auftreten, unterscheiden sich die Differenzen zwischen Reformen und verteilungsneutraler Mittelverteilung mit Ausnahme des Landkreises Mecklenburgische Seenplatte nur geringfügig. Dieser Landkreis hebt sich auf Grund der Finanzausgleichsumlage Stavenhagens, die allerdings als Einzelergebnis zu werten ist, von den anderen Kreisen ab. Die Gemeinden, die in Tabelle 3.16 in ihren Landkreisen aggregiert dargestellt werden, erfahren von diesem Fall abgesehen weitgehend die gleichen Auswirkungen. Ihre Zahlungen fallen rund fünf bis sechs Prozent geringer aus, als dies bei Verteilungsneutralität der Fall gewesen wäre (Mecklenburgische Seenplatte: -16,1%). Ursächlich hierfür ist einerseits der Rückgang der Mittel, welche für kreisangehörige Gemeinden nach den Reformen noch vorgesehen sind; ihre Säule geht von etwa 46% auf rund 40% der Schlüsselmasse zurück. Andererseits belastet die Finanzausgleichsumlage die Gemeinden. Beide Aspekte zusammen machen insgesamt ein Volumen von knapp EUR 33 Mio. aus – oder EUR 28 pro Einwohner, wie der untere Teil der Tabelle zeigt. Die Pro-Kopf-Änderungen in den Landkreisen bewegen sich dabei im Rahmen von rund EUR 20 bis EUR 24 (Mecklenburgische Seenplatte: EUR 61).

Tabelle 3.14: Kreisfreie und große kreisangehörige Städte: Summe aus Schlüsselzuweisungen und Vorwegabzügen im Status quo, bei verteilungsneutraler Mittelverteilung und in der Situation nach Kreisstrukturreform und Finanzausgleichsreform in EUR (Angaben ohne Umland- und Kreisumlage)

Stadt	Summe		Summe		Summe		Differenz		Rel. Diff.	
	SQ	VN	KSR & FAR	VN	KSR & FAR	KSR & FAR - VN	KSR & FAR - VN	KSR & FAR - VN	KSR & FAR - VN	KSR & FAR - VN
Greifswald	43.033.733	27.190.169	45.349.004			+18.158.835			+66,78%	
Neubrandenburg	53.925.910	34.072.214	56.233.553			+22.161.339			+65,04%	
Rostock	143.082.602	144.514.110	157.590.188			+13.076.078			+9,05%	
Schwerin	78.520.600	79.306.180	83.020.230			+3.714.050			+4,68%	
Stralsund	49.000.246	30.960.013	51.732.215			+20.772.202			+67,09%	
Wismar	29.132.837	18.407.112	31.340.437			+12.933.325			+70,26%	
Gesamt	396.695.928	334.449.798	425.265.627			+90.815.829			+27,15%	

Stadt	Summe/EW		Summe/EW		Differenz/EW		Rel. Diff. / EW	
	SQ	VN	KSR & FAR	VN	KSR & FAR - VN	KSR & FAR - VN	KSR & FAR - VN	KSR & FAR - VN
Greifswald	805,36	508,86	848,69		+339,84			+66,78%
Neubrandenburg	798,70	504,65	832,88		+328,23			+65,04%
Rostock	715,89	723,05	788,47		+65,42			+9,05%
Schwerin	815,54	823,70	862,28		+38,58			+4,68%
Stralsund	840,66	531,16	887,53		+356,37			+67,09%
Wismar	644,79	407,40	693,65		+286,25			+70,26%
Gesamt	762,04	642,47	816,92		+174,45			+27,15%

Quelle: Eigene Berechnungen. SQ: Status quo, VN: Verteilungsneutralität, KSR: Kreisstrukturreform, FAR: Finanzausgleichsreform, EW: Einwohner.

Tabelle 3.15: Mittelzuweisung an große kreisangehörige Städte und Ausgaben für Jugend- und Sozialhilfe

Stadt	Differenz zur VN	Ausgaben Jugend- & Sozialhilfe	Differenz
Greifswald	18.158.835	15.908.589	+2.250.246
Neubrandenburg	22.161.339	20.753.147	+1.408.192
Stralsund	20.772.202	16.082.934	+4.689.268
Wismar	12.933.325	12.047.046	+886.279
Gesamt	74.025.701	64.791.716	+9.233.985
Stadt	Differenz zur VN / EW	Ausgaben Jugend- & Sozialhilfe / EW	Differenz/EW
Greifswald	339,84	297,72	+42,11
Neubrandenburg	328,23	307,38	+20,86
Stralsund	356,37	275,92	+80,45
Wismar	286,25	266,63	+19,62
Gesamt	329,85	288,71	+41,15

Quelle: Haushaltsrechnungsstatistik Mecklenburg-Vorpommern 2007, Eigene Berechnungen. VN: Verteilungsneutralität, EW: Einwohner.

3.6.2 Gesamteffekt nach Regionen

Für ein vollständiges Bild schließlich müssen die Wirkungen auf die drei Gebietskörperschaftstypen zusammengeführt werden, die in diesem Abschnitt bislang nur separat gezeigt wurden. Tabelle 3.17 zeigt die Ergebnisse für die entsprechende vertikale Aggregation. Hier sind die Zuweisungen an die Landkreise, die großen kreisangehörigen Städte sowie an die kreisangehörigen Gemeinden in jeweils einem Wert zusammengefasst. Zudem sind die beiden verbleibenden kreisfreien Städte aufgeführt. Demzufolge entspricht das ausgewiesene Gesamtvolumen von EUR 1,259 Mrd. dem Finanzausgleichsvolumen exklusive der Finanzausgleichsumlage.

Wie ersichtlich neutralisieren sich die Unterschiede zwischen den Zahlungen nach Reformen und jenen der verteilungsneutralen Mittelverteilung in dieser aggregierten Darstellung weit-

Tabelle 3.16: Kreisangehörige Gemeinden: Summe aus Schlüsselzuweisungen, Vorwegabügen und Finanzausgleichsumlage im Status quo, bei verteilungsneutraler Mittelverteilung und in der Situation nach Kreisstrukturreform und Finanzausgleichsreform in EUR (ohne Umland- und Kreisumlage)

Gemeinden im Landkreis	Summe		Summe		Summe		Differenz		Rel. Diff.	
	SQ	VN	KSR & FAR	VN	KSR & FAR	KSR & FAR	VN	KSR & FAR	VN	KSR & FAR - VN
Nordwestmecklenburg	42.950.008	43.379.713	40.768.266					-2.611.447		-6,02%
Mittleres Mecklenburg	81.095.305	81.906.645	77.045.144					-4.861.501		-5,94%
Nordvorpommern	69.230.838	69.923.476	66.278.081					-3.645.395		-5,21%
Südvorpommern	90.482.271	91.387.526	86.103.543					-5.283.983		-5,78%
Mecklenburgische Seenplatte	74.005.923	74.746.335	62.735.477					-12.010.858		-16,07%
Südwestmecklenburg	82.023.883	82.844.513	77.878.049					-4.966.464		-5,99%
Gesamt	439.788.228	444.188.208	410.808.560					-33.379.648		-7,51%

Gemeinden im Landkreis	Summe/EW		Summe/EW		Summe/EW		Differenz/EW		Rel. Diff. / EW	
	SQ	VN	KSR & FAR	VN	KSR & FAR	KSR & FAR	VN	KSR & FAR	VN	KSR & FAR - VN
Nordwestmecklenburg	359,83	363,43	341,55					-21,88		-6,02%
Mittleres Mecklenburg	362,39	366,01	344,29					-21,72		-5,94%
Nordvorpommern	381,72	385,54	365,44					-20,10		-5,21%
Südvorpommern	408,23	412,31	388,47					-23,84		-5,78%
Mecklenburgische Seenplatte	372,94	376,67	316,14					-60,53		-16,07%
Südwestmecklenburg	358,83	362,42	340,69					-21,73		-5,99%
Gesamt	374,87	378,62	350,17					-28,45		-7,51%

Quelle: Eigene Berechnungen. SQ: Status quo, VN: Verteilungsneutralität, KSR: Kreisstrukturreform, FAR: Finanzausgleichsreform, EW: Einwohner. Die Werte für SQ ergeben sich durch Addition der Werte der in den neuen Landkreisen liegenden Gemeinden.

gehend. Somit bildet der Großteil der in den vorangegangenen Tabellen gezeigten Effekte lediglich Umverteilungen innerhalb der neuen Landkreise ab.

Konkret sind bei drei Landkreisen höhere Zuweisungen zu verzeichnen als bei Verteilungsneutralität. Den größten Zuwachs verzeichnet Nordvorpommern mit einem Plus von EUR 1,58 Mio. (0,85%). Dass es zu diesem Zuwachs kommt, dürfte im Wesentlichen dadurch begründet sein, dass in Nordvorpommern im Referenzjahr als einzigem Landkreis keine finanzausgleichsumlagepflichtige Gemeinde liegt. Unter den anderen Landkreisen, in welche eine zuvor kreisfreie Stadt einbezogen wird, sind mit Nordwestmecklenburg und Südvorpommern zwei weitere Kreise, welche höhere Zuweisungen verzeichnen (EUR 0,76 Mio. bzw. EUR 0,46 Mio.). Der relativ kleine Zuwachs Südvorpommerns mag dabei in der geringen Größe Greifswalds relativ zum gesamten Landkreis begründet sein – somit kann der Kreis nur in geringem Umfang von der Stärkung der Städte im Finanzausgleich profitieren. Zudem sind überdurchschnittlich viele Gemeinden des Landkreises Südvorpommern von den Änderungen bei der Einwohnerwertung betroffen.¹¹ Die Situation des Landkreises Mecklenburgische Seenplatte (mit einem Verlust von knapp EUR 7,5 Mio.) ist wiederum durch die Finanzausgleichsumlage Stavenhagens begründet. Ähnlich große Auswirkungen sind in den Landkreisen zu beobachten, in welchen keine große kreisangehörige Stadt liegt. Die Änderungen im Vergleich zur Verteilungsneutralität liegen hier bei EUR –6,27 Mio. (Mittleres Mecklenburg) bzw. EUR –5,85 Mio. (Südwestmecklenburg); dies entspricht 4,11% bzw. 3,54%. Dieser Effekt ist in der gestiegenen Bedeutung der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte bei der Verteilung der Schlüsselmasse begründet, von welcher diese Landkreise naturgemäß nicht in derselben Art und Weise profitieren können, wie jene Landkreise, die eine große kreisangehörige Stadt “hinzugewinnen”.

Stellt man den Zahlen der Landkreise jene der kreisfreien Städte gegenüber, so wird offenkundig, dass Rostock und Schwerin von den Änderungen profitieren. Im Vergleich zur Verteilungsneutralität gewinnen sie EUR 13,1 Mio. (Rostock) bzw. EUR 3,7 Mio. (Schwerin)

¹¹Vgl. Abschnitt 2.1.3.

hinzu. Dies entspricht Beträgen von 9,05% bzw. 4,68% und ist ursächlich in der gestiegenen Säulenhöhe für die kreisfreien Städte. Bei der Bewertung ist allerdings zu berücksichtigen, dass im alten Finanzausgleich eine gravierende Benachteiligung der einwohnerstarken Gemeinden des Landes kritisiert wird.¹²

¹²Vgl. Büttner et al. (2008b), Abschnitte 5.4-5.5.

Tabelle 3.17: Landkreise, Städte und Gemeinden: Summe aus Schlüsselzuweisungen, Vorwegabzügen und Finanzausgleichsumlage im Status quo, bei verteilungsneutraler Mittelverteilung und in der Situation nach Kreisstrukturreform und Finanzausgleichsreform in EUR (Angaben ohne Umlandumlage)

Landkreis/ kreisfreie Stadt	Summe		Summe		Summe		Differenz		Rel. Diff.
	SQ	VN	KSR & FAR	VN	KSR & FAR	KSR & FAR – VN	KSR & FAR – VN		
Nordwestmecklenburg	112.695.975	113.823.471	114.586.708			+763.237		+0,67%	
Mittleres Mecklenburg	150.951.270	152.461.502	146.188.553			-6.272.949		-4,11%	
Nordvorpommern	183.128.709	184.960.868	186.540.793			+1.579.925		+0,85%	
Südvorpommern	212.971.596	215.102.329	215.566.243			+463.914		+0,22%	
Mecklenburgische Seenplatte	202.125.892	204.148.113	196.669.070			-7.479.043		-3,66%	
Südwestmecklenburg	163.315.691	164.949.626	159.104.414			-5.845.212		-3,54%	
Rostock	143.082.602	144.514.110	157.590.188			+13.076.078		+9,05%	
Schwerin	78.520.600	79.306.180	83.020.230			+3.714.050		+4,68%	
Gesamt	1.246.792.335	1.259.266.200	1.259.266.200			0		+0,00%	

Landkreis/ kreisfreie Stadt	Summe/EW		Summe/EW		Differenz/EW		Rel. Diff. / EW
	SQ	VN	KSR & FAR	VN	KSR & FAR – VN	KSR & FAR – VN	
Nordwestmecklenburg	684,90	691,75	696,39		+4,64		+0,67%
Mittleres Mecklenburg	674,55	681,30	653,27		-28,03		-4,11%
Nordvorpommern	764,14	771,79	778,38		+6,59		+0,85%
Südvorpommern	774,21	781,96	783,64		+1,69		+0,22%
Mecklenburgische Seenplatte	759,99	767,60	739,47		-28,12		-3,66%
Südwestmecklenburg	714,45	721,60	696,03		-25,57		-3,54%
Rostock	715,89	723,05	788,47		+65,42		+9,05%
Schwerin	815,54	823,70	862,28		+38,58		+4,68%
Gesamt	736,11	743,48	743,48		0,00		+0,00%

Quelle: Eigene Berechnungen. SQ: Status quo, VN: Verteilungsneutralität, KSR: Kreisstrukturreform, FAR: Finanzausgleichsreform, EW: Einwohner. Sowohl die Werte für SQ als auch jene für VN sowie KSR & FAR umfassen die großen kreisangehörigen Städte.

Kapitel 4

Umlagen und Standortpolitik

Nachdem im vorangegangenen Kapitel die Auswirkungen der Reformen der Kreisstruktur und des kommunalen Finanzausgleichs auf die Mittelverteilung zwischen den neuen Landkreisen im Zentrum der Analyse standen, wird im Folgenden die Mittelverteilung innerhalb der einzelnen Landkreise genauer betrachtet. Zentrales Element der Mittelverteilung innerhalb eines Landkreises ist die Kreisumlage. Deshalb wird zunächst in Abschnitt 4.1 analysiert, welche Kreisumlagesätze und -zahlungen nach den Reformen zu erwarten sind. Der Abschnitt 4.2 wendet sich danach einer Diskussion und Quantifizierung einer zu Gunsten der vier großen kreisangehörigen Städte differenzierten Kreisumlage zu.

Die Kreisumlage ist, ebenso wie die mit der Reform des Finanzausgleichs neu eingeführten Umlagen für Gemeinden im Umland größerer Städte und für abundante Gemeinden, von Bedeutung für den Standortwettbewerb zwischen den Kommunen. Die Auswirkungen der Reformen auf Standortwettbewerb und Standortpolitik werden deshalb im Abschnitt 4.3 dargestellt und analysiert.

4.1 Kreisstrukturreform und Kreisumlage

Die Landkreise erheben von ihren jeweiligen kreisangehörigen Städten und Gemeinden eine Kreisumlage. Sowohl die Kreisstrukturreform als auch die Reform des kommunalen Finanzausgleichs entfalten eine Wirkung auf die Erhebung dieser Umlage. So führt die Kreisstrukturreform dazu, dass zwölf heute eigenständige Kreise zu sechs neuen Kreisen zusammengefasst werden. Die Kreistage dieser neuen Landkreise werden jeweils einen neuen Kreisumlagesatz festlegen. Dieser wird dann in der Regel von den Kreisumlagesätzen der alten Landkreise abweichen, allein schon deshalb, weil beispielsweise im Referenzjahr 2008 keine zwei Kreise Mecklenburg-Vorpommerns denselben Kreisumlagesatz gewählt haben. Die Folge sind damit grundsätzlich veränderte Kreisumlagezahlungen der einzelnen Kommunen. Zusätzlich werden die vier großen kreisangehörigen Städte durch ihre Einkreisung kreisumlagepflichtig, wobei der Gesetzgeber die Möglichkeit eröffnet, für diese Städte einen anderen als den sonst im Kreis geltenden Umlagesatz festzusetzen (Art. 6 Nr. 4 Buchst. a Kreisstrukturgesetz) und eine solche Differenzierung in der zugehörigen Gesetzesbegründung auch explizit ankündigt.¹

Die Reform des kommunalen Finanzausgleichs führt über die veränderten Säulenhöhen und die Einwohnerwertung für Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern im Allgemeinen zu veränderten Schlüsselzuweisungen an die kreisangehörigen Städte und Gemeinden. Dies verändert wiederum die Bemessungsgrundlage der Kreisumlage und damit auch deren Höhe. Zusätzlich werden die Finanzausgleichsumlage und in Teilen auch die Umlandumlage bei der Berechnung der Kreisumlage abzugsfähig sein. Damit ergibt sich durch die Reformen eine Vielzahl von Effekten auf die zu entrichtende Kreisumlage. Im Folgenden wird dargestellt, welche Umlagesätze unter Berücksichtigung dieser Wirkungen in den sechs neuen Landkreisen nach den Reformen zu erwarten sind. Dabei wird in Abschnitt 4.1.1

¹Vgl. Begründung zum Kreisstrukturgesetz, Drucksache 5/2683, S. 185-186. Zudem sind die großen kreisangehörigen Städte im Jahr 2011, dem Jahr ihrer geplanten Einkreisung, von der Kreisumlage befreit (Art. 6 Nr. 4 Buchst. c Kreisstrukturgesetz).

zunächst erörtert, welche Hinweise die Kenntnis der bisherigen Kreisumlage auf die voraussichtlich nach den Reformen erhobene Kreisumlage liefern kann. Die Abschnitte 4.1.2 und 4.1.3 stellen dann die Ergebnisse von zwei Varianten einer entsprechenden Projektion vor.

4.1.1 Anpassung der Kreisumlage in der neuen Kreisstruktur

Die Festlegung des Kreisumlagesatzes obliegt dem jeweiligen Kreistag und ist damit stets Ergebnis eines politischen Abstimmungs- und Verhandlungsprozesses. Jede Aussage über die Höhe der Kreisumlagesätze in den neuen Landkreisen muss insofern als eine Schätzung verstanden und interpretiert werden.

Aufkommensneutrale Kreisumlage. Die Höhe des Kreisumlagevolumens in den alten Landkreisen kann gleichwohl als Messzahl für die aus Sicht der alten Landkreise angemessene Kreisumlage verstanden werden, die auch in den neu gebildeten Landkreisen angestrebt wird. Diese Hypothese dient als Grundlage für die im Folgenden angeführten Berechnungen. Es wird für jeden neuen Landkreis ein *aufkommensneutraler Kreisumlagesatz* berechnet, der das Volumen generiert, welches vor der Kreisstrukturreform in den diesen Kreis konstituierenden Gebietskörperschaften erhoben wurde. Auf Grundlage dieses fiktiven Kreisumlagesatzes kann die Verteilungswirkung der Kreisstruktur- und Finanzausgleichsreform identifiziert werden.

Angewandt auf einen neuen Landkreis, der durch die Zusammenlegung zweier Landkreise entsteht, bedeutet dieses Vorgehen, dass der neue Kreis die Summe der Kreisumlagevolumina der beiden alten Kreise erheben wird. Im Falle des neuen Landkreises Südwestmecklenburg ist dies beispielsweise die Summe des Kreisumlageaufkommens der alten Landkreise Parchim und Ludwigslust. Aus diesem Kreisumlagevolumen lässt sich dann mittels Division durch die Umlagegrundlage des neuen Kreises der fiktive aufkommensneutrale Kreisum-

lagesatz ableiten, der für alle Städte und Gemeinden des neuen Kreises gilt. Bei dieser Berechnung werden gleichzeitig auch die Effekte der Reform des kommunalen Finanzausgleichs auf die Umlagegrundlage berücksichtigt.

Der alte Landkreis Demmin wird im Rahmen der Kreisstrukturreform geteilt und geht in den neuen Landkreisen Südvorpommern und Mecklenburgische Seenplatte auf. Von daher werden an dieser Stelle erneut diese Teile des alten Landkreises Demmin separat betrachtet, um die unterschiedlichen Situationen der beiden Teile zu untersuchen. Die Aufteilung der Kreisumlagezahlungen des alten Landkreises Demmin erfolgt bei den Berechnungen nach Einwohnern.

Große kreisangehörige Städte. Die vier großen kreisangehörigen Städte haben bisher keine Kreisumlage entrichtet. Das aufkommensneutrale Kreisumlagevolumen muss von daher für die vier neuen Landkreise, in die eine vormals kreisfreie Stadt eingekreist wird, um einen noch zu spezifizierenden Korrekturbetrag additiv erweitert werden. Ohne die Berücksichtigung eines solchen Korrekturbetrages würden die berechneten aufkommensneutralen Kreisumlagesätze für diese vier Landkreise systematisch zu niedrig ausfallen. Dies würde nämlich implizit unterstellen, dass beispielsweise im neuen Landkreis Nordwestmecklenburg lediglich das Kreisumlagevolumen des alten Landkreises Nordwestmecklenburg erhoben wird, obwohl der neue Kreis um die Hansestadt Wismar erweitert wurde. Dies wäre gleichbedeutend damit, dass der neue Landkreis Nordwestmecklenburg nun zusätzlich Kreisaufgaben in Wismar wahrnimmt, aber in der Summe weiterhin lediglich denjenigen Euro-Betrag an Kreisumlage erhebt, der auch bereits vor der Einkreisung erhoben wurde.

Der Korrekturbetrag wird im Folgenden in zwei Varianten bestimmt, die zu zwei unterschiedlichen Szenarien führen: Für das Szenario A wird für jeden neuen Landkreis auf Basis der Kreisumlagevolumina der alten Landkreise ein durchschnittlicher Euro-Betrag an Kreisumlage pro Einwohner ermittelt und anschließend mit den Einwohnern der jeweiligen großen kreisangehörigen Stadt gewichtet. Für das Szenario B wird der nach Umlagekraft

gewichtete durchschnittliche Kreisumlagesatz der alten Landkreise, die ebenfalls in dem neuen Landkreis aufgehen, auf die analog zu § 11 Abs. 2, 3 FAG MV *alt* gebildete Bemessungsgrundlage der jeweiligen großen kreisangehörigen Stadt im Status quo angewendet.

Finanzausgleichsumlage und Umlandumlage. Umlagegrundlage nach dem alten FAG MV sind die Steuerkraftmesszahlen nach § 7 Abs. 4 FAG MV *alt* und die Schlüsselzuweisungen des Vorjahres (§ 11 Abs. 3 FAG MV *alt*). Wie oben erläutert, werden aus Gründen der besseren Vergleichbarkeit hier wiederum die Schlüsselzuweisungen des betrachteten Jahres zugrundegelegt, wie sie in Kapitel 3 berechnet wurden.² Die Novelle zum FAG MV sieht vor, dass die Finanzausgleichsumlage im vollen Umfang und die Umlandumlage zu 25% von dieser Bemessungsgrundlage abzugsfähig sind (§ 23 Abs. 2 S. 2 Nr. 3 und 4 FAG MV *neu*).

Ein Teilbetrag der Finanzausgleichsumlage in Höhe des gewogenen landesdurchschnittlichen Kreisumlagesatzes des Vorjahres fließt dabei demjenigen Landkreis zu, in dem sich die jeweilige umlagepflichtige Gemeinde befindet (§ 8 Abs. 2 FAG MV *neu*). Diese Teilbeträge werden bei der Bemessung der aufkommensneutralen Kreisumlage ebenfalls berücksichtigt: Die Abzugsfähigkeit der Finanzausgleichsumlage bei der Kreisumlage bedeutet für die finanzausgleichsumlagepflichtige Kommune, dass sie auf den Anteil ihrer Steuerkraft, den sie als Finanzausgleichsumlage abführt, keine Kreisumlage entrichten muss. Die direkte Zuweisung aus der Finanzausgleichsumlage an die Landkreise kompensiert die Kreisebene dafür, dass das Aufkommen der Kreisumlage durch die Finanzausgleichsumlage in dieser Weise verringert wird. Das fiktive aufkommensneutrale Kreisumlagevolumen, das in den neuen Großkreisen mit zu berechnenden aufkommensneutralen Umlagesätzen erhoben wird, kann deshalb für den jeweiligen Landkreis um die Zuweisung aus der Finanzausgleichsumlage vermindert werden.

²Vgl. dazu Abschnitt 3.1.

Die Abzugsfähigkeit der Umlandumlage hingegen vermindert die Bemessungsgrundlage der Kreisumlage in jedem der sechs neuen Landkreise ohne kompensierende Zuweisung an die Landkreise. Sie führt so in der Tendenz dazu, dass die zur Finanzierung eines vorgegebenen Umlagevolumens notwendigen Kreisumlagesätze steigen.

4.1.2 Aufkommensneutrale Kreisumlage: Szenario A

Das Szenario A der Erhebung einer aufkommensneutralen Kreisumlage basiert auf der Annahme, dass die neuen Landkreise im Durchschnitt je Einwohner den gleichen Euro-Betrag Kreisumlage erheben werden wie vor der Reform der Kreisstruktur und des kommunalen Finanzausgleichs. Für die vier großen kreisangehörigen Städte wurde hierbei der jeweilige durchschnittliche Euro-Betrag je Einwohner zugrundegelegt, der sich aus der Addition der Kreisumlagevolumina der jeweils relevanten alten Landkreise auf Basis des Status quo und anschließender Division durch die Summe der Einwohner eben dieser Landkreise ergibt. Tabelle 4.1 zeigt die aufkommensneutralen Kreisumlagesätze (KUS Neutral) der sechs neuen Landkreise im Szenario A. Dort wird dargestellt, wie sich die Kreisumlagezahlungen (KU) der jeweiligen alten Landkreise³ und vormals kreisfreien Städte durch die Reform der Kreisstruktur und des kommunalen Finanzausgleichs gegenüber dem Status quo aus Kapitel 3 je Einwohner, in der Summe und relativ verändern, wenn das Szenario A zu Grunde gelegt wird.

Nordwestmecklenburg. Es lassen sich bei den neuen Landkreisen vier verschiedene Gruppen bezüglich der Effekte unterscheiden, für die hier eine separate Auswertung erfolgt. Der neue Landkreis Nordwestmecklenburg umfasst die Gemeinden des alten Landkreises Nordwestmecklenburg und die große kreisangehörige Stadt Wismar. Der Kreisumlagesatz in diesem Landkreis ist im Szenario A mit 37,75% um 4,38 Prozentpunkte niedriger als

³Für Demmin unterteilt nach Zugehörigkeit zum neuen Landkreis.

der Referenzwert des Jahres 2008 im alten Landkreis Nordwestmecklenburg. Von Wismar wird dabei mit EUR 369,94 je Einwohner EUR 143,46 mehr Kreisumlage erhoben als vom Durchschnitt der Gemeinden des alten Landkreises Nordwestmecklenburg. Unter der Annahme, dass die Leistungen des neuen Landkreises gleichmäßig auf alle Einwohner verteilt werden, werden hier über die Kreisumlage Finanzmittel und damit öffentliche Leistungen von der Stadt in die Fläche übertragen, so dass die Gemeinden des alten Landkreises im Durchschnitt von der Einkreisung Wismars profitieren.

Der Rückgang des Volumens der Kreisumlagezahlungen der Städte und Gemeinden des alten Landkreises kann dabei nur teilweise durch die Absenkung des Umlagesatzes erklärt werden. Dieser sinkt um 10,40% gegenüber dem Referenzwert, der verbleibende Teil des Rückganges ist folglich mit der Reform des kommunalen Finanzausgleichs, insbesondere der verminderten Teilschlüsselmasse für kreisangehörige Gemeinden, zu begründen.

Mittleres Mecklenburg und Südwestmecklenburg. Die neuen Landkreise Mittleres Mecklenburg und Südwestmecklenburg entstehen durch die Fusion zweier alter Landkreise ohne die Einkreisung einer kreisfreien Stadt. Hier zeigt sich deutlich, dass bei Berücksichtigung der Reformen der Kreisstruktur und des kommunalen Finanzausgleichs der aufkommensneutrale Kreisumlagesatz nicht zwangsläufig ein gewichteter Mittelwert der Umlagesätze der alten Landkreise ist. Durch die Verminderung der Umlagegrundlage im Rahmen der Novelle des FAG MV kann ein gegebenes Aufkommen an Kreisumlage nur mit einem höheren Kreisumlagesatz erzielt werden. Im Falle des neuen Landkreises Südwestmecklenburg liegt der aufkommensneutrale Kreisumlagesatz sogar über dem Referenzwert der beiden relevanten alten Landkreise.

Beim Vergleich der durchschnittlichen Kreisumlagezahlungen je Einwohner wird deutlich, dass der jeweils umlagekraftschwächere alte Landkreis von der Zusammenlegung mit einem umlagekraftstärkeren Landkreis profitiert. So tragen die Städte und Gemeinden des alten Landkreises Bad Doberan bei Erhebung der aufkommensneutralen Kreisumlage beispiels-

weise mit EUR 264,08 je Einwohner EUR 13,83 mehr je Einwohner zur Finanzierung des neuen Landkreises bei als die des alten Landkreises Güstrow. Es wird damit im neuen Großkreis Mittleres Mecklenburg tendenziell zu einem Transfer von Norden nach Süden kommen. Im neuen Landkreis Südwestmecklenburg wird dieser Transfer über die Kreisumlage tendenziell von dem alten Landkreis Ludwigslust in Richtung des alten Landkreises Parchim erfolgen.

Nordvorpommern und Südvorpommern. Die dritte Gruppe, die hier betrachtet werden soll, sind die neuen Landkreise Nordvorpommern und Südvorpommern. Sie entstehen jeweils durch die Fusion von zwei Landkreisen bzw. zwei Landkreisen und einem Teil eines weiteren Landkreises sowie durch die Einkreisung einer vormals kreisfreien Stadt. Hier treten unter den Annahmen des Szenarios A alle drei Effekte auf, die bei den beiden zuvor betrachteten Gruppen identifiziert werden konnten: Die alten Landkreise profitieren von der Einkreisung, da die eingekreiste Stadt jeweils einen deutlich höheren Beitrag je Einwohner Kreisumlage entrichtet als der jeweilige Durchschnitt der Gemeinden der alten Landkreise im neuen Großkreis. Die beiden großen kreisangehörigen Städte entrichten jeweils fast EUR 20 Mio. an Kreisumlage. Zusätzlich kommt es über die Kreisumlage tendenziell zu einem Transfer zwischen den alten Landkreisen von den umlagekraftstärkeren zu den umlagekraftschwächeren. Die Reform des kommunalen Finanzausgleichs reduziert außerdem die Kreisumlagezahlungen der nicht-abundanten Städte und Gemeinden der alten Landkreise über die Verminderung der Umlagegrundlage, die durch die Absenkung der Schlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden verursacht wird.

Mecklenburgische Seenplatte. Der neue Landkreis Mecklenburgische Seenplatte ist eigentlich ebenfalls der letzten Gruppe zuzuordnen, es treten allerdings im Berichtszeitraum aufgrund eines Einzelereignisses abweichende Verteilungswirkungen auf: Durch die temporär erhöhte Steuerkraft Stavenhagens im Referenzzeitraum sind die Kreisumlagezahlungen je Einwohner im Mittel der Gemeinden, die im alten Landkreis Demmin liegen,

mit EUR 431,97 sogar höher als die der großen kreisangehörigen Stadt Neubrandenburg. Der Transfer über die Kreisumlage verläuft demnach in der Tendenz nicht nur von Neubrandenburg in das Umland sondern auch von dem relevanten Teil des alten Landkreises Demmin in Richtung Neubrandenburg. Gleichzeitig kommt es erneut zu einem Transfer zwischen den alten Landkreisen, wobei die Gemeinden im alten Landkreis Mecklenburg-Strelitz im Mittel je Einwohner den geringsten Kreisumlagebetrag entrichten und damit am stärksten von der kreisinternen Umverteilung profitieren. Neubrandenburg entrichtet im Szenario A mit über EUR 27,3 Mio. den größten Euro-Betrag Kreisumlage der vier großen kreisangehörigen Städte.

Eine weitere Auffälligkeit im neuen Großkreis Mecklenburgische Seenplatte ist die besonders starke Reduktion der Summe der Kreisumlagezahlungen der Gemeinden des alten Landkreises Demmin. Diese ist insbesondere auf die Abzugsfähigkeit der Finanzausgleichsumlage von der Umlagegrundlage der Kreisumlage in Stavenhagen zurückzuführen, die bei den Berechnungen ebenfalls berücksichtigt wurde; sie vermindert die Summe der Zahlungen gegenüber dem Status quo um etwa EUR 3,751 Mio.

4.1.3 Aufkommensneutrale Kreisumlage: Szenario B

Für das Szenario B der Erhebung einer aufkommensneutralen Kreisumlage wurde der Korrekturbetrag, um den das zu erhebende Kreisumlagevolumen im Falle der Einkreisung einer kreisfreien Stadt erhöht wird, auf Basis der Umlagekraft der jeweils einzukreisenden Stadt bestimmt. Der Korrekturbetrag entspricht dabei dem umlagekraftgewichteten durchschnittlichen Kreisumlagesatz der jeweiligen alten Landkreise, die in dem neuen Landkreis aufgehen, multipliziert mit der Umlagegrundlage der einzukreisenden Stadt gemäß dem bis 2009 gültigen FAG MV im Status quo aus Kapitel 3. Die resultierende landesweite Summe aufkommensneutraler Kreisumlage ist dabei deutlich größer als im Szenario A, da die höhere Umlagekraft je Einwohner der großen kreisangehörigen Städte hier zum Tragen kommt.

Tabelle 4.1: Aufkommensneutrale Kreisumlage im Szenario A in EUR

Landkreis Neu	Landkreis Alt GkaS	KUS	KUS	KU/	Differenz/	Differenz	Relative
		2008	Neutral	EW	EW	(Volumen)	Differenz
Nordwestmecklenburg	Nordwestmecklenburg	42,13%	37,75%	226,48	-39,46	-4.710.248	-14,84%
	Wismar	-	37,75%	369,94	+369,94	+16.714.706	-
Mittleres Mecklenburg	Bad Doberan	38,25%	42,17%	264,08	+13,35	+1.594.919	+5,32%
	Güstrow	42,64%	42,17%	250,25	-15,60	-1.626.925	-5,87%
Nordvorpommern	Nordvorpommern	38,33%	36,93%	217,04	-20,21	-2.240.865	-8,52%
	Rügen	41,95%	36,93%	223,36	-42,36	-2.984.682	-15,94%
	Stralsund	-	36,93%	337,96	+337,96	+19.698.869	-
Südvorpommern	Ostvorpommern	42,00%	39,32%	232,22	-29,85	-3.259.868	-11,39%
	Uecker-Randow	40,58%	39,32%	224,06	-21,05	-1.605.596	-8,59%
	Demmin (a) Greifswald	43,00%	39,32%	228,41	-35,33	-1.277.719	-13,40%
Mecklenburgische Seenplatte	Demmin (b)	43,00%	40,81%	431,97	-111,05	-5.449.675	-20,45%
	Mecklenburg-Strelitz	41,97%	40,81%	237,40	-20,41	-1.680.931	-7,92%
	Müritz	41,00%	40,81%	243,43	-14,48	-970.239	-5,61%
	Neubrandenburg	-	40,81%	404,41	+404,41	+27.304.669	-
Südwestmecklenburg	Ludwigslust	38,96%	41,90%	264,40	+4,63	+589.161	+1,78%
	Parchim	41,20%	41,90%	250,41	-8,88	-899.379	-3,42%

Quelle: Eigene Berechnungen. GkaS: Große kreisangehörige Stadt, KUS 2008: Historische Kreisumlagesätze aus 2008, KUS Neutral: Aufkommensneutrale Kreisumlagesätze, KU: Kreisumlage, EW: Einwohner.

Dies macht bei derselben Bemessungsgrundlage höhere aufkommensneutrale Umlagesätze notwendig als im Szenario A.

Im Szenario B wird damit nicht nur der höheren Umlagekraft der vier großen kreisangehörigen Städte Rechnung getragen, sondern es wird gleichzeitig berücksichtigt, dass die von der Kreisebene erbrachten öffentlichen Leistungen in den Ballungszentren möglicherweise höhere Kosten pro Einwohner verursachen.⁴ So kann beispielsweise für den Einzelplan 4, Soziale Sicherheit, angenommen werden, dass die Ausgaben je Einwohner in den Zentren größer sind als in der Fläche. Die Auslegung der Aufkommensneutralität wird an dieser Stelle damit gegenüber dem Szenario A erweitert. Tabelle 4.2 bietet eine Übersicht über die aufkommensneutralen Umlagesätze und die Verteilungswirkung der Kreisumlage im Szenario B.

Da im Szenario B deutlich höhere Korrekturwerte zugrundegelegt wurden, sind die Kreisumlagesätze der vier neuen Landkreise, in die eine vormals kreisfreie Stadt einbezogen wird, ebenfalls deutlich höher als im Szenario A. So liegt der berechnete aufkommensneutrale Kreisumlagesatz im neuen Landkreis Nordwestmecklenburg oberhalb des Referenzwertes des alten Landkreises Nordwestmecklenburg im Jahre 2008. Dennoch sind die Kreisumlagezahlungen der Gemeinden des alten Landkreises nach der Einkreisung auch in diesem Szenario geringer als im Status quo. Hier tritt wiederum der Effekt der Reform des kommunalen Finanzausgleichs deutlich zutage, da die Bemessungsgrundlage aller nicht-abundanten Gemeinden des alten Landkreises vermindert wird. In absoluten Euro-Beträgen bedeutet der hier höhere Umlagesatz auch eine stärkere Zusatzbelastung der umlagekraftstärkeren Gemeinden und der großen kreisangehörigen Stadt. So beträgt der Unterschied der Kreisumlagezahlungen je Einwohner zwischen den Szenarien A und B für Wismar EUR 45,75 und für den Durchschnitt der übrigen Gemeinden im neuen Landkreis nur EUR 28,01.

Ein ähnliches Bild ergibt sich auch für die neuen Landkreise, die aus der Fusion von al-

⁴Vgl. beispielsweise Brecht (1932) oder Oates (1988).

ten Landkreisen bzw. Landkreisteilen und der Einkreisung einer vormals kreisfreien Stadt entstehen. Die aufkommensneutralen Umlagesätze liegen unter den zugrunde gelegten Annahmen zwischen den Referenzwerten der jeweiligen Altkreise und bedeuten für die Städte und Gemeinden in fünf der sieben hier betroffenen alten Landkreise eine Erhöhung des Umlagesatzes gegenüber dem jeweiligen Wert aus 2008.⁵

Für die neuen Landkreise Mittleres Mecklenburg und Südwestmecklenburg ergeben sich keine Veränderungen gegenüber dem Szenario A, da diese Landkreise jeweils durch die Fusion zweier Landkreise ohne Einkreisung einer kreisfreien Stadt entstehen. Für die Auswertung der Simulationsergebnisse sei deshalb auf den vorangegangenen Abschnitt verwiesen.

4.1.4 Zwischenfazit zur aufkommensneutralen Kreisumlage

Die beiden hier vorgestellten Szenarien einer aufkommensneutralen Kreisumlage orientieren sich an den bislang beobachteten Ausgaben und Einnahmen. Die Kreisstrukturreform hat aber nicht zuletzt das Ziel, Kosten einzusparen. Diese Kosteneinsparung kann wegen der unzureichenden Datenlage hier nicht quantifiziert werden,⁶ dürfte aber tendenziell zu geringeren Kreisumlagesätzen führen. Die hier vorgestellten Szenarien sind gleichzeitig Beispiele für die Verteilungswirkung konkreter Kreisumlagesätze in Euro-Beträgen. Die grundsätzliche Verteilungswirkung ist dabei unabhängig von der exakten Höhe der jeweiligen Umlagesätze in den neuen Großkreisen, da sie in der unterschiedlichen Umlagekraft der alten Landkreise und der heute kreisfreien Städte begründet ist. Damit sind die Ergebnisse dieses Abschnitts hinsichtlich der Richtung der Be- und Entlastungen auch dann aussagekräftig, wenn die Umlagesätze, etwa auf Grund der erhofften Kostenein-

⁵Die außergewöhnlich hohen durchschnittlichen Kreisumlagezahlungen je Einwohner in dem Teil des alten Landkreises Demmin, der im neuen Landkreis Mecklenburgische Seenplatte liegt, sowie die dort zu beobachtende besonders starke relative Veränderung der Zahlungen sind analog zu den Erläuterungen zum Szenario A mit der Steuerkraft Stavenhagens zu begründen.

⁶Vgl. zu den grundlegenden Informationsproblemen bei der Quantifizierung von Kosten der Leistungserstellung auf Kreis- und Gemeindeebene Abschnitt 4.2.3.

Tabelle 4.2: Aufkommensneutrale Kreisumlage im Szenario B in EUR

Landkreis Neu	Landkreis Alt	KUS 2008	KUS Neutral	KU/ EW	Differenz/ EW	Differenz (Volumen)	Relative Differenz
Nordwestmecklenburg	Nordwestmecklenburg	42,13%	42,42%	254,49	-11,45	-1.367.175	-4,31%
	Wismar	-	42,42%	415,69	+415,69	+18.781.729	-
Mittleres Mecklenburg	Bad Doberan	38,25%	42,17%	264,08	+13,35	+1.594.919	+5,32%
	Güstrow	42,64%	42,17%	250,25	-15,60	-1.626.925	-5,87%
Nordvorpommern	Nordvorpommern	38,33%	40,30%	236,85	-0,40	-44.162	-0,17%
	Rügen	41,95%	40,30%	243,74	-21,98	-1.548.482	-8,27%
	Stralsund	-	40,30%	368,80	+368,80	+21.496.570	-
Südvorpommern	Ostvorpommern	42,00%	42,65%	251,90	-10,17	-1.111.256	-3,88%
	Uecker-Randow	40,58%	42,65%	243,05	-2,07	-158.044	-0,85%
	Demmin (a)	43,00%	42,65%	247,75	-15,98	-577.923	-6,06%
	Greifswald	-	42,65%	402,37	+402,37	+21.500.118	-
Mecklenburgische Seenplatte	Demmin (b)	43,00%	42,81%	453,16	-89,86	-4.409.648	-16,55%
	Mecklenburg-Strelitz	41,97%	42,81%	249,05	-8,76	-721.609	-3,40%
	Müritz	41,00%	42,81%	255,37	-2,54	-170.034	-0,98%
	Neubrandenburg	-	42,81%	424,25	+424,25	+28.644.278	-
Südwestmecklenburg	Ludwigslust	38,96%	41,90%	264,40	+4,63	+589.161	+1,78%
	Parchim	41,20%	41,90%	250,41	-8,88	-899.379	-3,42%

Quelle: Eigene Berechnungen. GkaS: Große kreisangehörige Stadt, KUS 2008: Historische Kreisumlagesätze aus 2008, KUS Neutral: Aufkommensneutrale Kreisumlagesätze, KU: Kreisumlage, EW: Einwohner.

sparungen, andere Werte annehmen.

Die Resultate lassen sich wie folgt zusammenfassen: Werden zwei Landkreise ohne Einkreisung einer kreisfreien Stadt fusioniert, so profitiert davon der relativ umlagekraftschwächere Landkreis. Unter der Annahme, dass die Verwendung der Kreisumlage gleichmäßig für alle Einwohner und unabhängig von der Höhe der Beiträge der einzelnen Gemeinden erfolgt, ist eine Angleichung des Umfangs der öffentlichen Leistungen in den neuen Kreisen zu erwarten.

Eine solche Umverteilungswirkung der Kreisstrukturreform lässt sich in den Simulationen auch in denjenigen Landkreisen beobachten, in die eine kreisfreie Stadt eingekreist wird. Auch hier unterscheiden sich in den vorgestellten Szenarien die durchschnittlichen Kreisumlagezahlungen je Einwohner zwischen den alten Landkreisen, so dass es durch die Kreisumlage zu einem kreisinternen Transfer kommt. Dieser Effekt wird dabei gleichwohl von den Folgen der Einkreisung dominiert: Bezogen auf die Zahlung je Einwohner werden die vier großen kreisangehörigen Städte auf Grund ihrer im Vergleich größeren Bemessungsgrundlage durch die Kreisumlage weit überproportional an der Finanzierung der neuen Landkreise beteiligt.⁷ Es kommt über die Kreisumlage tendenziell zu einem Abfluss finanzieller Mittel aus den großen kreisangehörigen Städten in die Fläche. Dies entspricht zwar dem Solidaritätsgedanken und der Versicherungsfunktion der Kreisumlage, da die Umlagekraft je Einwohner in den vier großen kreisangehörigen Städten höher ist als im Durchschnitt der Gemeinden, gleichzeitig steht diese Wirkung der Kreisumlage dem Ziel der Stärkung der Zentren geradezu diametral entgegen. Abschnitt 4.3.4 wird diesen Aspekt erneut aufgreifen.

Als drittes Resultat lässt sich festhalten, dass die Reform des kommunalen Finanzausgleichs eine deutliche Wirkung auf die Erhebung der Kreisumlage haben wird. Für alle nicht-abundanten kreisangehörigen Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern sinken die

⁷Von dem oben erläuterten abweichenden Effekt auf Grund der Steuerkraft Stavenhagens wird hier abgesehen.

Schlüsselzuweisungen deutlich.⁸ Außerdem werden die Finanzausgleichsumlage und die Umlandumlage in Teilen bei der Kreisumlage abzugsfähig sein. Aus diesen Gründen liegt der aufkommensneutrale Kreisumlagesatz in den hier vorgestellten Szenarien im neuen Landkreis Südwestmecklenburg über den Referenzumlagesätzen in den alten Landkreisen Ludwigslust und Parchim, die zusammen Südwestmecklenburg bilden werden. Dabei sind die Kreisumlagezahlungen der Städte und Gemeinden in Parchim trotz höherem Kreisumlagesatz im neuen Großkreis in der Summe geringer als im Status quo. Die Verminderung des Euro-Betrages, der als Kreisumlage erhoben wird, ist folglich nicht zwingend gleichbedeutend damit, dass eine Kommune nach Abzug der Kreisumlage nach der Kreisstruktur- und FAG-Reform mehr Geld zur Verfügung hat als im Status quo.

4.2 Differenzierte Kreisumlage

Die vorangegangenen Untersuchungen haben gezeigt, dass die Kreisstrukturreform bedeutende Auswirkungen auf die Kreisumlage haben kann. Speziell die großen kreisangehörigen Städte werden voraussichtlich erhebliche Umlagezahlungen leisten müssen, so dass es zu Konflikten bei der Festsetzung des Kreisumlagesatzes kommen kann. Um diese Konflikte zu entschärfen, bietet sich die Differenzierung der Kreisumlage an, die unterschiedliche Kreisumlagesätze innerhalb eines Landkreises erlaubt.

Dieser Abschnitt beleuchtet eine entsprechende Differenzierung insbesondere vor dem Hintergrund der Kreisstrukturreform. Zunächst werden im Abschnitt 4.2.1 Kreisumlagevolumen und Einwohnerzahl gegenüber gestellt, um das mit der Kreisumlage verbundene Konfliktpotenzial zu illustrieren. Danach werden im Abschnitt 4.2.2 einige theoretische Überlegungen bezüglich der Wirkung und der Vorteile einer Differenzierung der Kreisumlage angestellt. Daran anschließend stellt Abschnitt 4.2.3 eine mögliche Ausgestaltung

⁸Vgl. dazu Abschnitt 3.3.

vor und quantifiziert die entsprechenden Auswirkungen auf die Kreisumlagesätze. Der Abschnitt schließt mit einigen zusammenfassenden Bewertungen (Abschnitt 4.2.4).

4.2.1 Kreisumlage und Einwohnerzahl

Grundsätzlich sind bei der Festsetzung des Kreisumlagesatzes zwei unterschiedlich gelagerte Konflikte zu identifizieren: Zum einen kommt es zu einem vertikalen Verteilungskonflikt zwischen den Gemeinden und der Kreisebene. Während die Gemeinden sich tendenziell für einen geringeren Umlagesatz aussprechen, um ihr Budget möglichst wenig zu belasten, werden die Landkreise hingegen tendenziell bemüht sein, einen höheren Umlagesatz durchzusetzen, um ihr eigenes Budget auszuweiten. Dieser vertikale Verteilungskonflikt wird in den folgenden Überlegungen ausgeblendet, da er bereits Gegenstand früherer Untersuchungen ist.⁹

Zum anderen kann es aber auch zu einem horizontalen Verteilungskonflikt kommen: Da die Gemeinden in Abhängigkeit ihrer Umlagekraft zur Finanzierung des Landkreises beitragen, leisten umlagekraftstarke Gemeinden in Bezug auf ihre Einwohnerzahl eine überproportionale und umlagekraftschwache Gemeinden eine unterproportionale Umlage. Dieser Effekt wird durch die Einkreisung von vier kreisfreien Städten verstärkt, weil diese über eine höhere Umlagekraft je Einwohner verfügen, was nicht nur auf das in verdichteten Räumen typischerweise höhere Steueraufkommen zurückzuführen ist, sondern auch auf die zugrundegelegten unterschiedlichen Normierungshebesätze.¹⁰

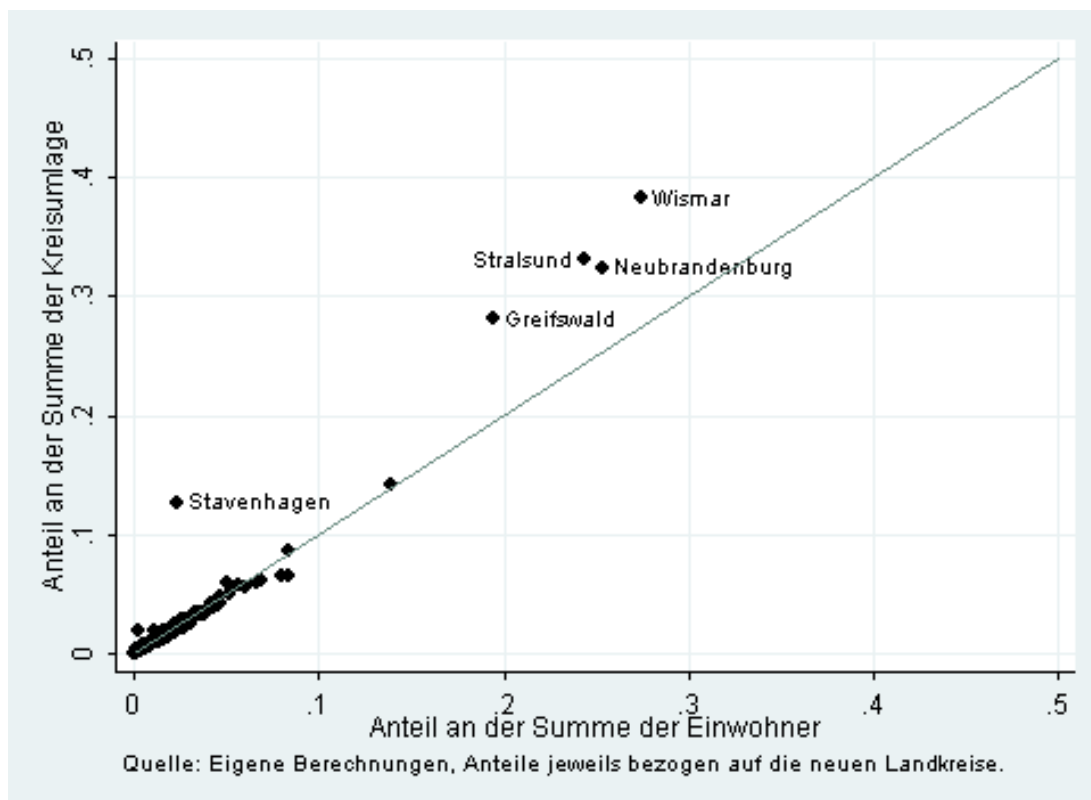
Abbildung 4.1 verdeutlicht dies: Auf der horizontalen Achse ist der Anteil einer Stadt oder

⁹Vgl. u.a. Büttner et al. (2008b), Abschnitte 7.1.1 und 7.1.2 sowie, für eine grundsätzliche Diskussion der Leitlinien vertikaler Mittelverteilung, Büttner et al. (2008a), Abschnitt 4.3.2.

¹⁰Für die großen kreisangehörigen Städte werden die Steuermessbeträge, die sich aus der Division von Steueraufkommen und lokalem Hebesatz ergeben, mit einem deutlich höheren Normierungshebesatz gewichtet als für die übrigen kreisangehörigen Gemeinden. Im Jahr 2006 lag beispielsweise der für die zu diesem Zeitpunkt sechs kreisfreien Städte fast 128 Prozentpunkte über demjenigen Satz, der für die kreisangehörigen Gemeinden zur Anwendung kam. Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Abschnitt 4.3.4.

Gemeinde an der Gesamtbevölkerung im jeweiligen neuen Landkreis abgetragen. Die vertikale Achse gibt auf der Grundlage der Berechnungen aus Abschnitt 3.3 den Anteil der Stadt oder Gemeinde am Kreisumlageaufkommen des neuen Landkreises an.¹¹ Liegt ein Punkt auf der diagonalen Hilfslinie, so bedeutet dies, dass die entsprechende Gemeinde den Anteil an der Kreisumlage trägt, der genau ihrem Anteil an der Bevölkerung im neuen Landkreis entspricht. Liegt ein Punkt über dieser Linie, so trägt die betreffende Kommune bezogen auf ihre Einwohnerzahl überproportional zur Finanzierung des jeweiligen Landkreises bei. Das Gegenteil gilt für Punkte unterhalb der Linie.

Abbildung 4.1: Anteile der Kommunen am Kreisumlageaufkommen



¹¹Da hier die Anteile der Städte und Gemeinden am Gesamtaufkommen der Kreisumlage betrachtet werden, ist die jeweilige Höhe des zugrundegelegten Kreisumlagesatzes unerheblich. Die Unterschiede der Anteile an der Summe der Kreisumlage sind ausschließlich in den Unterschieden in der Umlagegrundlage begründet.

Man erkennt, dass die vier großen kreisangehörigen Städte ohne eine Differenzierung des Kreisumlagesatzes, bezogen auf ihre Einwohner, weit überproportional zur Finanzierung der Kreisumlage herangezogen werden. Das Landkreisneuordnungsgesetz sieht jedoch eine Anpassung des FAG MV vor, die unter anderem sicherstellen soll, dass die großen kreisangehörigen Städte eben nicht überproportional zur Finanzierung der Landkreise herangezogen werden (§ 44 Abs. 2 Nr. 2 LNOG MV). Wird diese Proportionalitätsanforderung des Gesetzes mit Bezug auf Einwohner der Städte und Gemeinden interpretiert, ergibt sich die Notwendigkeit zur Differenzierung der Kreisumlage direkt aus dem LNOG MV.¹² Diese Forderung deckt sich auch mit ökonomischen Überlegungen, wie der folgende Abschnitt zeigen wird.

4.2.2 Differenzierte Kreisumlage als Reformoption

Grundsätzlich obliegt die Festlegung des Kreisumlagesatzes dem Kreistag. Dieser agiert formal unabhängig von den Gemeinden. Erfahrungen zeigen jedoch, dass die Vertreter der Parteien in den Kreistagen durchaus auch die Positionen “ihrer” Gemeinden vertreten. Nicht selten ist ein Kreistagsabgeordneter gleichzeitig auch Mitglied des Gemeinderats oder sogar Bürgermeister. Durch eine hohe Identifikation mit den Belangen der Gemeinde ist davon auszugehen, dass Kreistagsabgeordnete nicht unabhängig von den Konsequenzen für ihre Gemeinden eine Entscheidung auf Kreisebene treffen. Einzelne Länder, wie beispielsweise Niedersachsen, verbieten deshalb, dass das Amt des Bürgermeisters von einem Mitglied des Kreistages ausgeübt wird, um etwaig auftretende Interessenkonflikte im Voraus auszuschließen. Die Doppelfunktion von Kreistagsmitgliedern kann im Einzelfall Probleme hervorrufen, jedoch ist nicht grundsätzlich abzulehnen, dass Gemeindeinteressen im Kreistag berücksichtigt werden. Der Landkreis als ein Gemeindeverband nimmt Aufgaben anstelle der ihm angehörenden Kommunen wahr, folglich ist eine Interessen-

¹²In der Begründung zu § 44 Abs. 2 LNOG MV wird eine Differenzierung der Kreisumlage im Rahmen der Anpassung des Finanzausgleichsgesetzes im Zuge der Kreisstrukturreform bereits angekündigt.

wahrung der Gemeinden angebracht. Gleichzeitig ist nicht abzustreiten, dass der Kreistag auch übergemeindliche Belange regelt, bei denen die Interessen der Gemeinden eine untergeordnete Rolle spielen sollten. Da sich dieses Kapitel aber insbesondere auf die durch die Kreisstrukturreform veränderten Verhältnisse zwischen den Gemeinden eines Kreises konzentriert, stehen Konflikt und Interessenausgleich zwischen den Gemeinden im Zentrum dieser Untersuchung.

Kreisumlagesatz als Verhandlungslösung. Akzeptiert man einerseits, dass die Gemeinden durchaus versuchen auf Kreisebene Einfluss auf die Entscheidungen zu nehmen, und berücksichtigt man andererseits, dass die Interessen hierbei unterschiedlich gelagert sein können, so kann die Festsetzung der Kreisumlage als Ergebnis einer Verhandlung zwischen den Gemeinden verstanden werden. Für die Interessenlage der einzelnen Gemeinden bei dieser Verhandlung ist nun die jeweilige Umlagekraft von Bedeutung, da bei einem einheitlichen Kreisumlagesatz Gemeinden mit hoher Umlagekraft pro Einwohner mehr Kreisumlage abführen als Gemeinden mit niedriger Umlagekraft. Wenn beide Gemeinden die öffentlichen Leistungen des Kreises im gleichen Umfang nutzen, dann ist der Preis für diese Leistungen für eine umlagekraftstarke Gemeinde dementsprechend höher als für ihren finanzschwachen Nachbarn. Folglich wird sie sich tendenziell eher gegen die Verlagerung einer zusätzlichen Aufgabe auf die Kreisebene oder eine Ausweitung bestehender Leistungen aussprechen, während eine umlagekraftschwache Gemeinde diese Verlagerung oder Ausweitung eher befürwortet. Umlagekraftschwache Gemeinden können damit einen Teil der (Mehr-)Ausgaben über die Kreisumlage auf umlagekraftstarke Gemeinden desselben Kreises überwälzen. Die umlagekraftstarke Gemeinde wird versuchen, sich dagegen zu wehren, indem sie tendenziell insgesamt für ein geringeres Niveau der Ausgaben auf Kreisebene votiert.

Indirekte Entschädigung. Um den Konflikt zwischen den Kommunen zu lösen, kann der finanzstarken Gemeinde eine nicht-monetäre Entschädigung für den höheren Beitrag

zum Umlageaufkommen gewährt werden.¹³ Wenn sich beispielsweise ein Landkreis dazu entscheidet, ein Theater zu bauen und zur Finanzierung die Kreisumlage angehoben werden muss, trägt bei einem einheitlichen Umlagesatz die umlagekraftstarke Gemeinde einen größeren Anteil der Kosten. Um sie dafür zu entschädigen, könnte das Theater in ebendieser Gemeinde gebaut werden. Zwar ist das Theater trotzdem für alle Bürger zugänglich, es ist jedoch zu erwarten, dass der Nutzen für die Einwohner der Gemeinde, in der das Theater errichtet wird, auf Grund des kürzeren Anfahrtsweges höher ist. Neben dem direkten Nutzen aus dem kulturellen Angebot kann darüber hinaus auch ein indirekter Nutzen beispielsweise aus gesteigener Attraktivität für Touristen gezogen werden. Eventuell steigt auch die Wirtschaftskraft, sodass der Gemeinde höhere Einnahmen zur Verfügung stehen.

Vergleichbare Überlegungen können auch für andere Kreisaufgaben angestellt werden: Handelt es sich um eine Einrichtung, dann ist die räumliche Lage ausschlaggebend für den Nutzen, den die Einwohner der verschiedenen Gemeinden aus ebendieser ziehen. Bei anderen Leistungen kann in der Regel eine Zielgruppe ausgemacht werden, die von diesen besonders profitiert. Wenn diese Gruppe hauptsächlich in einer Gemeinde im Kreis wohnhaft ist, dann profitiert diese Gemeinde besonders davon, dass der Landkreis diese Aufgabe wahrnimmt. Je nach öffentlicher Leistung, die ein Landkreis anbietet, profitieren die Gemeinden also unterschiedlich. Folglich ist es grundsätzlich möglich, einzelne Gemeinden für eine hohe Kreisumlage zu entschädigen.

Ein solches Vorgehen widerspricht jedoch einer gesellschaftlich optimalen Verteilung öffentlicher Leistungen. So sollte beispielsweise zur Minimierung von Wegekosten ein Theater im Schwerpunkt der Bevölkerung und nicht am Ort der höchsten Pro-Kopf-Umlagekraft gewählt werden. Ebenso kann eine Kompensation der umlagekraftstarken Gemeinden durch höhere Leistungen des Kreises dazu führen, dass in diesen Gemeinden vergleichsweise unbedeutende Aufgaben ausgebaut werden, während an anderen Standorten vergleichsweise wichtige Aufgaben unterbleiben. Es ist also anzustreben, dass das Ausmaß, in dem die

¹³Vgl. Enß (2009).

Gemeinden von dem Angebot des Landkreises profitieren, möglichst wenig voneinander abweicht. Daher ist eine systematische Entschädigung umlagekraftstarker Kommunen für eine hohe Kreisumlage durch unterschiedliche Leistungsniveaus nicht zu befürworten.

Einheitliche Kreisumlage je Einwohner. Als Folge unterschiedlicher Steuerkraft innerhalb eines Kreises dringt entweder die umlagekraftstarke Gemeinde auf weniger öffentliche Leistungen oder sie versucht über einen höheren Nutzen aus der Gestaltung des Leistungsangebots entschädigt zu werden. Zur Unterversorgung oder auch zu einer ineffizienten Verteilung der öffentlichen Güter, die vom Landkreis bereitgestellt werden, kommt es also, weil die Gemeinden je Einwohner einen unterschiedlichen Preis für die öffentlichen Leistungen des Landkreises zahlen. Wenn aber das Problem in dem unterschiedlichen Pro-Kopf-Beitrag für die öffentlichen Leistungen besteht, dann ist die direkte Lösung eine Angleichung dieses Beitrags. Dies kann über eine Differenzierung der Kreisumlage erreicht werden: Um einen einheitlichen Pro-Kopf-Beitrag zu erzielen, wird der Umlagesatz für Gemeinden mit einer hohen Umlagekraft reduziert; Gemeinden mit geringer Umlagekraft hingegen müssen einen höheren Anteil ihrer Finanzkraft an den Landkreis abführen.

Diese Form der Differenzierung mag auf den ersten Blick den Grundsätzen einer Gleichbehandlung widersprechen. Es kann andererseits jedoch auch die Frage gestellt werden, warum finanzstarke Gemeinden pro Einwohner einen höheren Betrag an den Kreis abführen sollen. Dies kann ebenfalls als Ungleichbehandlung verstanden werden. Eine Abwägung zwischen diesen Bezugsgrößen für die Kreisumlage, in diesem Fall also Einwohner oder Umlagekraft, obliegt letztlich dem politischen Entscheidungsprozess. An dieser Stelle können nur Hinweise gegeben werden, wie sich die eine oder andere Entscheidung auf die Effizienz im öffentlichen Leistungsangebot auswirkt.

Grundsätzlich ist zu erwarten, dass neben effizienztheoretischen Überlegungen auch andere Aspekte in die Wahl des Kreisumlagesatzes mit eingehen. So ist davon auszugehen, dass auch auf Landkreisebene durchaus einvernehmlich eine gewisse Umverteilung zwischen

umlagekraftstarken und -schwachen Gemeinden vorgenommen wird. Davon können alle Gemeinden profitieren, wenn sie selbst einen Einbruch der Steuerkraft zu verzeichnen haben. Die umlagekraftabhängige Finanzierung der Kreise ist dann eine Art Versicherung für die Gemeinden: Wenn sie selbst hohe Einnahmen haben, leisten sie einen größeren Beitrag; wenn ihre Einnahmen geringer ausfallen, profitieren sie davon, dass andere Gemeinden einen höheren Anteil der Ausgaben tragen. Folglich ist nicht zu erwarten, dass sich die Landkreise vollständig von der umlagekraftabhängigen Finanzierung abwenden und einheitliche Pro-Kopf-Beiträge beschließen. Die vorangegangenen Überlegungen haben aber gezeigt, dass Probleme auftreten können, wenn die Finanzkraft innerhalb von Landkreisen stark divergiert und gleichzeitig nur ein einheitlicher Kreisumlagesatz erhoben werden kann. Durch die Einkreisung von vier kreisfreien Städten steigen tendenziell die Unterschiede in der Umlagekraft. Daher wäre es sinnvoll, wenn die Kreisumlage nicht ausschließlich in Bezug auf die Umlagekraft erhoben wird, sondern auch die Einwohneranzahl als ein Maßstab für die Berechnung der Umlage herangezogen wird.

4.2.3 Quantitative Auswertung einer möglichen Reform

In diesem Abschnitt soll die quantitative Bedeutung einer möglichen Differenzierung der Kreisumlage näher betrachtet werden. Es werden dabei aber nicht 847 unterschiedliche Kreisumlagesätze berechnet, um so eine einheitliche Kreisumlage je Einwohner für alle zukünftig kreisangehörigen Städte und Gemeinden Mecklenburg-Vorpommerns zu erreichen.¹⁴ Stattdessen konzentrieren wir uns explizit auf die vier großen kreisangehörigen Städte. Wie in Abschnitt 4.2.1 dargelegt, sind es insbesondere diese vier Städte, die durch die Kreisumlage bezogen auf ihre Einwohner überproportional belastet werden.

Grundannahme der Berechnung ist, dass der Beitrag, den die jeweilige große kreisangehörige Stadt an den Landkreis abführt, je Einwohner dem entspricht, was alle anderen

¹⁴In diesem Fall wäre es ohnehin einfacher direkt "Kopf-Pauschalen" zu erheben.

Gemeinden des Kreises durchschnittlich je Einwohner als Umlage abführen. Die Annahme eines einheitlichen Pro-Kopf-Beitrags basiert dabei auf folgender Überlegung: Geht man davon aus, dass die Gemeinden mit der großen kreisangehörigen Stadt kooperativ in einer Verhandlung über die Höhe und die Verteilung der öffentlichen Leistungen im Landkreis entscheiden, dann würde ein einheitlicher Pro-Kopf-Beitrag eine aus Sicht des gesamten Kreises optimale Entscheidung gewährleisten. Die Gemeinden einigen sich zum einen auf eine effiziente Menge an öffentlichen Leistungen, zum anderen werden diese auch so verteilt, dass alle Einwohner im Kreis den gleichen Nutzen daraus ziehen. Weiterhin wird davon ausgegangen, dass das in Abschnitt 4.1.2 bestimmte Volumen der aufkommensneutralen Kreisumlage erreicht wird. Dieses Aufkommen soll aber nun nicht mehr durch einen einheitlichen Umlagesatz auf die Umlagekraft der Gemeinden aufgebracht werden, sondern durch zwei verschiedene Umlagesätze. Diese werden so gewählt, dass der jeweilige Pro-Kopf-Beitrag der großen kreisangehörigen Stadt dem Betrag entspricht, den die übrigen Gemeinden im Landkreis durchschnittlich je Einwohner als Umlage zahlen.

Tabelle 4.3 fasst die Ergebnisse der Simulation zusammen. Dabei werden die aufkommensneutralen, differenzierten Kreisumlagesätze (KUS differenziert) den aufkommensneutralen, kreiseinheitlichen Kreisumlagesätzen des Szenarios A aus Abschnitt 4.1.2 (KUS neutral) gegenübergestellt. Für die umlagekraftstarken großen kreisangehörigen Städte verringert sich der Kreisumlagesatz durch die Differenzierung um durchschnittlich 10,34 Prozentpunkte, während hier die übrigen Gemeinden einen größeren Anteil ihrer Einnahmen an den Landkreis abführen müssen. Für sie steigt der Umlagesatz gegenüber den aufkommensneutralen, kreiseinheitlichen Umlagesätzen um durchschnittlich 5,09 Prozentpunkte.

Diese Simulation kann nicht als Vorhersage der tatsächlichen Entwicklung der Kreisumlagesätze gewertet werden. Wie bereits im vorangegangenen Abschnitt erwähnt, basiert die Entscheidung über die Kreisumlage auf einer Vielzahl von Aspekten, die in dieser einfachen Berechnung nicht berücksichtigt werden können. Jedoch können die Ergebnisse der Simulation als Referenzpunkte dienen: Wenn man sich in dem Landkreis auf gleiche

Tabelle 4.3: Differenzierte Kreisumlagesätze

Lk Neu (ohne GkaS)	KUS	KUS
GkaS	neutral	differenziert
Nordwestmecklenburg	37,75%	44,32%
Wismar	37,75%	27,13%
Nordvorpommern	36,93%	41,77%
Stralsund	36,93%	27,13%
Südvorpommern	39,32%	44,06%
Greifswald	39,32%	27,18%
Mecklenburgische Seenplatte	40,81%	45,02%
Neubrandenburg	40,81%	32,01%

Quelle: Eigene Berechnungen. KUS neutral: Kreiseinheitliche aufkommensneutrale Kreisumlagesätze des Szenarios A aus Abschnitt 4.1.2, KUS differenziert: Differenzierte aufkommensneutrale Kreisumlagesätze für große kreisangehörige Städte und übrige kreisangehörige Gemeinden.

Pro-Kopf-Beiträge für die großen kreisangehörigen Städte und den jeweiligen Durchschnitt der übrigen kreisangehörigen Gemeinden einigt, dann würden die Ergebnisse der Simulation die Umlagesätze prognostizieren. Wahrscheinlicher ist jedoch, dass die Verhandlungen über die Kreisumlage auch von anderen Überlegungen getragen werden, so dass die tatsächlichen Umlagesätze vermutlich eher zwischen den aufkommensneutralen, einheitlichen Umlagesätzen aus den Abschnitten 4.1.2 und 4.1.3 und den Simulationsergebnissen dieses Abschnittes liegen werden.

Differenzierte Kreisumlage für übertragene Landkreisaufgaben. Grundsätzlich wäre es auch möglich einen differenzierten Kreisumlagesatz für die großen kreisangehörigen Städte zur Anwendung zu bringen, um sie für die Wahrnehmung von Landkreisaufgaben in ihrem Gebiet zu entschädigen. Das Kreisstrukturgesetz sieht dies explizit in Artikel 6 Abs. 4 Buchst. a vor, wenn kein ausreichender anderweitiger finanzieller Ausgleich erfolgt und die großen kreisangehörigen Städte keine Zuweisungen für Landkreisaufgaben

erhalten. Die Quantifizierung eines solchen Rabattes erfordert eine sehr genaue Kenntnis der Ausgaben, die ursächlich auf jene Landkreisaufgaben zurückzuführen sind, die von den großen kreisangehörigen Städten auf ihrem Gebiet gemäß §§ 14-17 LNOG MV wahrgenommen werden. Aufgrund der mangelnden Datenlage kann diese Quantifizierung hier nicht vorgenommen werden. Selbst wenn die Datenlage es zuließe, die getätigten Ausgaben flächendeckend eindeutig den jeweiligen übertragenen Aufgaben zuzuordnen, so verbliebe die Einschränkung, dass historisch getätigte Ausgaben nicht zwingenderweise auch notwendige Ausgaben sind.¹⁵

Es ist allerdings davon auszugehen, dass die kommunalen Akteure selbst die spezifischen Rahmenbedingungen und das Qualitätsniveau der von ihnen erbrachten öffentlichen Leistungserstellung gut kennen. Sie können damit ihrerseits die notwendigen Kosten, die durch die Übernahme von Landkreisaufgaben durch eine große kreisangehörige Stadt anfallen, bezogen auf die individuelle Situation abschätzen. Dies bedeutet aber nicht, dass Dritte diese Informationen abfragen können, um daraus einen Rabatt bei der Kreisumlage abzuleiten: Die Landkreise haben grundsätzlich ein Interesse daran, diesen Rabatt möglichst gering zu halten, um ihr eigenes Budget nicht zu schmälern, und werden insofern die notwendigen Kosten dieser Aufgabenübernahme tendenziell zu gering angeben. Die großen kreisangehörigen Städte werden ihrerseits die notwendigen Kosten tendenziell zu hoch angeben, um ihr eigenes Budget zu vergrößern. Eine Möglichkeit diese Information dennoch nutzbar zu machen besteht darin, auch in den großen kreisangehörigen Städten sämtliche Landkreisaufgaben grundsätzlich zunächst den Landkreisen zu übertragen. Die Übernahme von Landkreisaufgaben durch eine große kreisangehörige Stadt könnte dann durch direkte bilaterale Verhandlungen geregelt werden. Die Stadt würde beispielsweise für die Übernahme von Aufgaben im Bereich des Straßenverkehrsrechts¹⁶ einen Abschlag auf den Kreisumlagesatz in Höhe von x Prozentpunkten vorschlagen. Der Landkreis würde

¹⁵Vgl. hierzu ausführlich Büttner et al. (2008a), Abschnitt 4.1 und Büttner/Enß/Schwager (2009).

¹⁶Nach § 14 LNOG MV werden den großen kreisangehörigen Städten Aufgaben des Straßenverkehrsrechts übertragen.

der Übernahme dann nur zustimmen, wenn er ebendiesen Abschlag unter Berücksichtigung des angebotenen Leistungsniveaus für gerechtfertigt hielte und anderenfalls die Aufgaben weiterhin selbst wahrnehmen. Wenn die Kosten der Aufgabenerfüllung für den Landkreis genauso hoch sind wie für die Stadt und beide Akteure über die gleichen Informationen verfügen, könnte man davon auszugehen, dass der Abschlag x die tatsächlich notwendigen Kosten reflektiert. Weisen die beiden kommunalen Ebenen bei der Aufgabenerfüllung unterschiedliche notwendige Kosten auf, könnte diese Verhandlungslösung dazu führen, dass diejenige Ebene die Aufgabe wahrnimmt, die einen Kostenvorteil aufweist.

4.2.4 Zwischenfazit zur differenzierten Kreisumlage

Die vier großen kreisangehörigen Städte werden ohne eine Differenzierung des Kreisumlagesatzes bezogen auf ihre Einwohner in den neuen Landkreisen voraussichtlich einen überproportionalen Anteil am Kreisumlageaufkommen in den neuen Landkreisen tragen. Dies ist in ihrer Umlagekraft begründet, die über dem jeweiligen Durchschnitt der übrigen kreisangehörigen Gemeinden liegt.¹⁷ Möglicherweise ergibt sich damit bereits aus dem LNOG MV die Notwendigkeit einer Differenzierung der Kreisumlagesätze für die großen kreisangehörigen Städte, denn diese sind explizit nicht überproportional zur Finanzierung der Landkreise heranzuziehen (§ 44 Abs. 2 Nr. 2 LNOG MV). Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die höhere Umlagekraft je Einwohner der großen kreisangehörigen Städte den horizontalen Verteilungskonflikt innerhalb der neuen Landkreise potentiell verschärfen wird: Wenn die Landkreise ihre Leistungen gleichmäßig auf alle ihre Einwohner verteilen, so ist der Preis dieser Leistungen, der über die Kreisumlage gezahlt wird, für die großen kreisangehörigen Städte besonders hoch. Eine Angleichung der Kreisumlage je Einwohner wäre deshalb aus effizienztheoretischer Sicht zu begrüßen und würde die Einigung innerhalb der Landkreise bezüglich der Kreisumlage erleichtern.

¹⁷Diese höhere Umlagekraft ist dabei auch auf die jeweils zugrunde gelegten Normierungshebesätze zurückzuführen.

Eine zusätzliche Differenzierung des Kreisumlagesatzes, um die großen kreisangehörigen Städte für die Übernahme von Landkreisaufgaben zu entschädigen, erscheint auch möglich. Die Quantifizierung eines solchen Rabattes ist für Dritte auf Grund fundamentaler Informationsprobleme und potentiell strategischen Verhaltens der jeweils betroffenen Akteure allerdings kaum möglich. Von daher erscheint es aus finanzwissenschaftlicher Sicht sinnvoll, sämtliche Landkreisaufgaben in Abweichung von §§ 14-18 LNOG MV auch in den großen kreisangehörigen Städten grundsätzlich den Landkreisen zu übertragen und eine Aufgabenübernahme mit entsprechender Vergütung, beispielsweise über einen Rabatt bei der Kreisumlage, den bilateralen Verhandlungen der beiden kommunalen Ebenen zu überlassen.

4.3 Implikationen für die Raumstruktur

Die Reform der Kreisstruktur wird voraussichtlich für alle kreisangehörigen Städte und Gemeinden Mecklenburg-Vorpommerns eine Veränderung der jeweils zu entrichtenden Kreisumlage mit sich bringen. Zwei Szenarien wurden diesbezüglich in den Abschnitten 4.1.2 und 4.1.3 vorgestellt. Die vier großen kreisangehörigen Städte werden außerdem durch ihre Einkreisung erstmalig kreisumlagepflichtig. Darüber hinaus sieht die Reform des kommunalen Finanzausgleichs die Einführung einer Finanzausgleichsumlage für abundante Gemeinden und einer Umlandumlage für einige Städte und Gemeinden im Umland einer der sechs heute kreisfreien Städte vor. Alle drei Umlagen werden nicht pauschal erhoben sondern hängen in ihrer Höhe von der jeweiligen Bemessungsgrundlage der betreffenden Kommune ab. Bei allen drei hier diskutierten Umlagen ist die Steuerkraft Teil der Bemessungsgrundlage. Höhere Steuereinnahmen, die nicht auf der Anhebung eines Hebesatzes basieren, führen damit zu höheren Umlagezahlungen und niedrigere Steuereinnahmen resultieren analog in niedrigeren Umlagezahlungen. Die Umlagen setzen den kommunalen Akteuren so Anreize, die potentiell deren Verhalten, etwa hinsichtlich der Gewerbesteuerhebesätze oder der

Ansiedlungspolitik, und damit die Raumordnung beeinflussen können. Dieser Aspekt steht im Zentrum dieses Abschnitts. Dabei werden zunächst die standortpolitischen Implikationen der drei genannten Umlagen analysiert (Abschnitte 4.3.1 bis 4.3.3). Daran schließen sich Überlegungen zur raumwirtschaftlichen Bedeutung der Normierungshebesätze und der Einwohnerwertung an (Abschnitte 4.3.4 und 4.3.5).

4.3.1 Zur Kreisumlage

Gelingt es einer Kommune durch die Wahl ihres Gewerbesteuerhebesatzes oder eine erfolgreiche Ansiedlungspolitik ihre lokale Steuerkraft zu stärken, so muss sie einen Teil der zusätzlichen Steuereinnahmen über die Kreisumlage an ihren Landkreis abtreten. Der Kreisumlagesatz ist damit mitentscheidend dafür, wie viel einer Kommune von einem zusätzlichen Euro Gewerbesteueraufkommen direkt und zur unmittelbaren Verfügung verbleibt. Eine Veränderung des Kreisumlagesatzes kann damit potentiell Einfluss auf die Wirtschafts- und Finanzpolitik der betroffenen Städte und Gemeinden haben. Als Faustregel kann dabei gelten, dass eine Steigerung des Kreisumlagesatzes tendenziell zu weniger Standortwettbewerb zwischen den Städten und Gemeinden führt. Für jede Kommune ist es dann weniger attraktiv, den lokalen Gewerbesteuerhebesatz zu senken und so zu versuchen, zusätzliche Investitionen zu attrahieren und die eigene Steuerbasis zu verbreitern. Gleichzeitig ist eine erfolglose Ansiedlungspolitik dann mit geringeren Auswirkungen für die Städte und Gemeinden verbunden, da sie ohnehin über einen kleineren Teil der zusätzlichen Steuereinnahmen unmittelbar selbst verfügen könnten. Auch der Verlust von Gewerbebetrieben in einer Kommune wäre bei höheren Kreisumlagesätzen mit geringeren Auswirkungen auf das gemeindeeigene Budget verbunden. Im Falle der Senkung der Kreisumlagesätze ist im Umkehrschluss insofern eher eine Zunahme des Standortwettbewerbes und eine Reduktion der Gewerbesteuerhebesätze anzunehmen. In Abschnitt 4.1 wurde erläutert, dass die Reform der Kreisstruktur und des kommunalen Finanzausgleichs voraussichtlich für jede kreisangehörige Kommune Mecklenburg-Vorpommerns auch mit einer Veränderung

des für sie relevanten Kreisumlagesatzes verbunden sein wird. Am deutlichsten wird die Veränderung der Kreisumlage für die vier großen kreisangehörigen Städte ausfallen, da sie erst durch ihre Einkreisung im Rahmen der Kreisstrukturreform überhaupt kreisumlagepflichtig werden. Damit ist tendenziell in diesen Städten auch mit der größten Reaktion zu rechnen.

Abschöpfungsquoten. Um den Anreizeffekt der Einkreisung der vier großen kreisangehörigen Städte genauer zu bestimmen, werden die Abschöpfungsquoten im Status quo und unter Berücksichtigung der Reformen der Kreisstruktur und des kommunalen Finanzausgleichs für diese vier Städte berechnet. Sie geben Aufschluss darüber, wie viele Cent von einem zusätzlichen Euro Gewerbesteueraufkommen der jeweiligen großen kreisangehörigen Stadt entzogen werden. Dabei sind verschiedene Wirkungskanäle und auch zeitverzögerte Effekte zu berücksichtigen: Wenn das Gewerbesteueraufkommen einer Gemeinde bei konstantem lokalen Hebesatz durch eine Steigerung der Bemessungsgrundlage um einen Euro steigt, dann

- steigt die Gewerbesteuerumlage,
- sinken die Schlüsselzuweisungen,
- steigen die Kreisumlagezahlungen.

Diese Effekte sind allerdings zum Teil gegenläufig oder beeinflussen sich gegenseitig. Zur Illustration dieser Wirkung wird beispielhaft angenommen, dass die Steigerung des Aufkommens der Gewerbesteuer im Jahr 2008 erfolgt. Im Jahr 2008 selbst führt der Anstieg der Gewerbesteuererinnahmen direkt zu einer höheren Gewerbesteuerumlage. Da die Schlüsselzuweisungen des Jahres 2010 auf Basis der Steuerkraft aus 2008 bestimmt werden, sinken diese, allerdings wird bei ihrer Berechnung auch die höhere Gewerbesteuerumlage in 2008 berücksichtigt. Die Steuerkraft aus 2008 ist auch eine Determinante der Kreisumlagezahlungen in 2010, die folglich ebenfalls steigen. Da die Kreisumlage in 2011 auch auf Basis

der Schlüsselzuweisungen des Jahres 2010 bestimmt wird, ergibt sich hier wiederum eine Verminderung der Zahlungen.

Bei den Berechnungen wird unterstellt, dass keine der großen kreisangehörigen Städte im betrachteten Zeitraum abundant ist. Zudem wird implizit ein Diskontierungsfaktor von 1 angenommen, d.h. es wird von Zinseffekten abstrahiert. Die zeitverzögerten Effekte werden so auf den Zeitpunkt der Steigerung des Gewerbesteueraufkommens konzentriert. Damit lassen sich die Abschöpfungsquoten im Status quo mit folgender Formel berechnen:

$$AQ_i = \frac{vv}{hebes_i} + AS_{alt} \cdot \frac{norm-vv}{hebes_i}$$

Dabei ist vv die Summe der Landes- und Bundesvervielfältiger der Gewerbesteuerumlage nach § 6 Abs. 3 Gemeindefinanzreformgesetz,¹⁸ $hebes_i$ der Gewerbesteuerhebesatz der jeweiligen großen kreisangehörigen Stadt, AS_{alt} der Ausgleichssatz in Höhe von 65%, der sich aus § 7 Abs. 5 FAG MV *alt* ergibt, und $norm$ der gewogene landesdurchschnittliche Gewerbesteuerhebesatz nach § 7 Abs. 4 Nr. 2 FAG MV *alt* bzw. § 12 Abs. 2 Nr. 2 FAG MV *neu*.

Bei unterstellter Wirksamkeit des Kreisstrukturgesetzes und der Novelle des FAG MV im betrachteten Zeitraum ergibt sich dann für die Abschöpfungsquote folgende abweichende Formel:

$$AQ_i = \frac{vv}{hebes_i} + (AS_{neu} + (1 - AS_{neu}) \cdot KUS_i) \cdot \frac{norm-vv}{hebes_i}$$

Dabei ist AS_{neu} der Ausgleichssatz in Höhe von 60% nach § 12 Abs. 8 FAG MV *neu* und KUS_i der fiktive aufkommensneutrale Kreisumlagesatz, wie er in Abschnitt 4.1.2 für jeden der neuen Landkreise berechnet wurde. Nachfolgende Tabelle fasst die Ergebnisse zusammen.

¹⁸Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (Gemeindefinanzreformgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 10.03.2009, BGBl. I S. 502.

Tabelle 4.4: Abschöpfungsquoten der großen kreisangehörigen Städte

GkaS	AQ <i>alt</i>	AQ <i>neu</i>
Greifswald	0,7095	0,8140
Neubrandenburg	0,7473	0,8636
Stralsund	0,6673	0,7568
Wismar	0,7375	0,8398

Quelle: Eigene Berechnungen. GkaS: Große kreisangehörige Stadt, AQ *alt*: Abschöpfungsquoten im Status quo, AQ *neu*: Abschöpfungsquoten unter Berücksichtigung der Reformen der Kreisstruktur und des kommunalen Finanzausgleichs. Jeweils bezogen auf 2008.

Es zeigt sich, dass die Abschöpfungsquote im Mittel der vier Städte um 10,32 Prozentpunkte steigt. In Neubrandenburg werden unter den zugrunde gelegten Annahmen durch die Reformen insgesamt von einem zusätzlichen Euro Gewerbesteueraufkommen über 86% abgeschöpft. Für höhere Vervielfältiger bei der Berechnung der Gewerbesteuerumlage sowie für höhere Kreisumlagesätze fallen die Abschöpfungsquoten entsprechend höher aus, für niedrigere entsprechend niedriger. Erhöhen die vier großen kreisangehörigen Städte wegen der deutlichen Steigerung der Abschöpfungsquoten ihren jeweiligen Gewerbesteuerhebesatz, so hat dies mit zeitlicher Verzögerung auch Auswirkungen auf den gewogenen landesdurchschnittlichen Gewerbesteuerhebesatz, also den Normierungshebesatz, der für die Gruppe der großen kreisangehörigen Städte und der verbleibenden kreisfreien Städte separat von den übrigen kreisangehörigen Gemeinden bestimmt wird.¹⁹ Dieser steigt dann ebenfalls, was sich wiederum in einer höheren Abschöpfungsquote widerspiegelt.

4.3.2 Zur Finanzausgleichsumlage

Die Reform des kommunalen Finanzausgleichs sieht die Einführung einer Finanzausgleichsumlage für abundante Gemeinden vor, deren Steuerkraftmesszahl ihre Ausgangsmesszahl

¹⁹Die Novelle des FAG MV eröffnet in § 12 Abs. 3 Satz 3 die Möglichkeit, dass das Innenministerium gemeinsam mit dem Finanzministerium vom Landesdurchschnitt abweichende Normierungshebesätze zur Anwendung bringen kann.

um mehr als 15% übersteigt (§ 8 Abs. 1 FAG MV *neu*). In Kapitel 3.3 wurde dargestellt, dass bei Anwendung des neuen FAG MV im Referenzjahr sieben Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern finanzausgleichsumlagepflichtig wären. Die Finanzausgleichsumlage führt über die Zuweisungen an die Finanzausgleichsmasse (§ 8 Abs. 2 Satz 2 FAG MV *neu*) zu höheren Schlüsselzuweisungen für nicht-abundante Gemeinden, Städte und Landkreise und dient somit dem Ziel der Angleichung der Finanzkraft zwischen den Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns. Gleichzeitig bedeutet sie für die umlagepflichtigen Gemeinden einen deutlichen Abfluss an finanziellen Mitteln. Auf gleiche Weise wie ein höherer Kreisumlagesatz den Standortwettbewerb vermindert und in der Tendenz die Pflege der eigenen Steuerquellen weniger attraktiv erscheinen lässt, wirkt deshalb auch die Einführung der Finanzausgleichsumlage. Die Anrechenbarkeit der Finanzausgleichsumlage bei der Berechnung der Kreisumlage mindert diesen Effekt zwar ab, kompensiert ihn aber nur teilweise: Die Abschöpfungsquote der finanzausgleichsumlagepflichtigen Gemeinden steigt durch Einführung der Finanzausgleichsumlage um durchschnittlich fast 17 Prozentpunkte. Tabelle 4.5 zeigt die Abschöpfungsquoten der finanzausgleichsumlagepflichtigen Gemeinden auf Basis der fiktiven aufkommensneutralen Kreisumlagesätze aus Abschnitt 4.1.2.²⁰

Der Gesetzgeber begründet die Einführung der Finanzausgleichsumlage auch damit, dass abundante Gemeinden pauschal mit allen übrigen Kommunen von Leistungen profitieren, die die Schlüsselmasse verringern (§ 11 Abs. 2 Satz 2 FAG MV *neu*), ohne dass diese Gemeinden formal einen Anspruch auf Schlüsselzuweisungen haben. Dieser Betrag umfasst laut vorläufiger Angaben bis zu 4,2 Millionen im Jahr 2012.²¹ Jedoch übersteigt die Sum-

²⁰Die Berechnungen erfolgten analog zu den Berechnungen der Abschöpfungsquoten aus Abschnitt 4.3.1 bezogen auf das Jahr 2008. Dabei wurde die Abzugsfähigkeit der Finanzausgleichsumlage bei der Berechnung der Kreisumlage ebenso berücksichtigt wie im Falle Bentwischs zusätzlich die Abzugsfähigkeit der Finanzausgleichsumlage bei der Berechnung der Umlandumlage und deren Teilabzugsfähigkeit bei der Berechnung der Kreisumlage. Es wird bei den Berechnungen implizit unterstellt, dass diese Gemeinden auch im Jahre 2010 finanzausgleichsumlagepflichtig sein werden. Für weitere Erläuterungen sei auf die Ausführungen in Abschnitt 4.3.1 verwiesen.

²¹Vgl. Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Neugestaltung des Finanzausgleichsgesetzes und zur Änderung weiterer Gesetze vom 08. Juli 2009, Drucksache 5/2685, S. 53

Tabelle 4.5: Abschöpfungsquoten der finanzausgleichsumlagepflichtigen Gemeinden

KaG	AQ ohne FAU	AQ mit FAU
Bentwisch	0,4867	0,6194
Gallin	0,6390	0,8455
Hohen Wangelin	0,4646	0,6207
Lütow	0,4564	0,6181
Lüttow-Valluhn	0,4793	0,6341
Stavenhagen	0,6575	0,8783
Upahl	0,4130	0,5678

Quelle: Eigene Berechnungen. Die Abschöpfungsquoten wurden unter Berücksichtigung der Reformen der Kreisstruktur und des kommunalen Finanzausgleichs mit und ohne Berücksichtigung der Finanzausgleichsumlage jeweils bezogen auf 2008 berechnet. Für Bentwisch wurde zusätzlich die Umlandumlage berücksichtigt.

me aller Finanzausgleichsumlagen im simulierten Jahr diesen Betrag.²² Selbst wenn das Aufkommen aus der Finanzausgleichsumlage auf beispielsweise ein Drittel des Volumens im betrachteten Jahr sänke, würde gemäß dieser Begründung rechnerisch eine sehr geringe Anzahl von Gemeinden die Hauptlast der Zahlungen tragen, von denen alle Kommunen im Land profitieren. Auch dieser quantitative Vergleich unterstreicht damit, wie problematisch die Einführung der Finanzausgleichsumlage ist.²³

Landkreise. Da die Finanzausgleichsumlage bei der Berechnung der Kreisumlage von der Kreisumlagegrundlage abgezogen werden kann, wirkt sie auch auf die Finanzausstattung der Landkreise. Dieser Wirkung kann im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs grundsätzlich auf zwei Arten Rechnung getragen werden. Zum einen können die Landkreise direkt am Aufkommen der Finanzausgleichsumlage beteiligt werden; zum anderen kann die durch die Finanzausgleichsumlage induzierte Minderung der Umlagegrundlage bei den Schlüsselzuweisungen an die Landkreise berücksichtigt werden.

²²Vgl. Tabelle 3.5.

²³Vgl. Büttner et al. (2008b), Abschnitt 7.2.

Der Gesetzgeber hat sich für die erste Alternative entschieden: Die Landkreise erhalten direkte Zuweisungen aus der Finanzausgleichsumlage ihrer kreisangehörigen Gemeinden. Die Zuweisung entspricht dabei dem Betrag der Finanzausgleichsumlage multipliziert mit dem gewogenen landesdurchschnittlichen Kreisumlagesatz des Vorvorjahres (§ 8 Abs. 2 Satz 2 FAG MV *neu*). Entspricht dieser Durchschnittssatz genau dem Kreisumlagesatz im betroffenen Landkreis, so wird das zur Verfügung stehende Budget des Landkreises durch die Einführung der Finanzausgleichsumlage nicht verändert, wenn man von der Rückwirkung auf seinen Anteil an der erhöhten Schlüsselmasse absieht.²⁴ Ist der lokale Kreisumlagesatz höher als der relevante Landesdurchschnitt, so ist der Verlust an Kreisumlage durch die Finanzausgleichsumlage größer als die Zuweisung aus eben dieser Umlage. Das Gegenteil gilt für einen lokalen Kreisumlagesatz unterhalb des relevanten Landesdurchschnitts.²⁵ Insgesamt werden die Landkreise durch die Einführung der Finanzausgleichsumlage im Durchschnitt folglich leicht bessergestellt. Es erscheint insofern folgerichtig, die Finanzausgleichsumlage bei der Berechnung der Umlagekraft und somit der Schlüsselzuweisungen der Landkreise nicht noch einmal abzuziehen.

Die Finanzausgleichsumlage schöpft einen Teil der Steuereinnahmen der steuerkraftstärksten Gemeinden Mecklenburg-Vorpommerns ab und führt sie finanzschwächeren Kommunen zu. Sie stärkt daher vom Ansatz her die Solidarität zwischen den Kommunen des Landes. Allerdings kommt die Finanzausgleichsumlage in der konkreten Ausgestaltung des FAG MV *neu* nahezu einer Sonderbelastung für sehr wenige Gemeinden gleich²⁶, was nicht nur Zweifel am Nutzen-Kosten-Verhältnis²⁷ sondern auch an der Ausgestaltung weckt. Im Hinblick auf die solidarische Zielsetzung ist es insbesondere nicht unmittelbar ersichtlich,

²⁴Dadurch, dass der verbleibende Teil der Finanzausgleichsumlage dem kommunalen Finanzausgleich des Folgejahres zugeführt wird, erhöht sich die Finanzausgleichsmasse und damit die Summe, die für Schlüsselzuweisungen zur Verfügung steht. Auch die Landkreise erhalten so höhere Schlüsselzuweisungen.

²⁵Von Sekundäreffekten über die Abzugsfähigkeit der Finanzausgleichsumlage von der Bemessungsgrundlage der Umlandumlage und deren Teilabzugsfähigkeit bei der Berechnung der Kreisumlage wird an dieser Stelle abgesehen.

²⁶Vgl. Abschnitt 3.3.

²⁷Vgl. Büttner et al. (2008b), Abschnitt 7.2.

warum die Nachbarschaft einer finanzausgleichsumlagepflichtigen Gemeinde mehr von deren Steuerkraft profitieren sollte als die übrigen Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns. Genau dies bewirkt aber die direkte Zuweisung aus der Finanzausgleichsumlage an denjenigen Landkreis, in dem sich die finanzausgleichsumlagepflichtige Gemeinde befindet. Aus Sicht der Gutachter sollte die durch die Finanzausgleichsumlage abgeschöpfte Steuerkraft allen finanzschwächeren Kommunen des Landes gleichermaßen zustehen. Demnach wäre die zweite Variante der Berücksichtigung der Finanzausgleichsumlage auf Kreisebene vorzuziehen: Es sollte keine direkte Zuweisung aus der Finanzausgleichsumlage an die Landkreise vorgenommen werden. Statt dessen sollte die Finanzausgleichsumlage bei der Berechnung der Kreisumlage und der Umlagekraft des Landkreises vollständig abzusetzen sein. Damit wäre der Landkreis, in dem die abundante Gemeinde liegt, an dem durch die Finanzausgleichsumlage induzierten Mittelabfluss in gleicher Weise beteiligt wie an einem Rückgang der Steuerkraft in gleicher Höhe.

Die Absetzbarkeit der Finanzausgleichsumlage bei der Berechnung der Umlagekraft führt dazu, dass der betreffende Landkreis höhere und die anderen Landkreise bei gegebenem Zuweisungsvolumen entsprechend geringere Schlüsselzuweisungen erhalten. Eine hieraus möglicherweise entstehende Benachteiligung der Landkreise, in denen keine abundante Gemeinde liegt, ist vom Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt²⁸ unlängst beanstandet worden. Im Gegensatz zur Regelung in Sachsen-Anhalt fließt in Mecklenburg-Vorpommern aber das Aufkommen der Finanzausgleichsumlage in die Finanzausgleichsmasse ein, so dass die Landkreise in der Folge gemäß ihrem Anteil an der Schlüsselmasse von ihr profitieren. Die übrigen Landkreise werden also in Mecklenburg-Vorpommern auch dann nicht durch die Einführung der Finanzausgleichsumlage benachteiligt, wenn diese von der Umlagegrundlage abgesetzt wird.

Ein Landkreis mit abundanter Gemeinde würde gemäß dem genannten Vorschlag allerdings

²⁸Vgl. Urteil des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt vom 16.2.2010, Aktenzeichen LVG 9/08, Randnummer 11.

auf Grund der Verminderung der Umlagegrundlage ein gegebenes Volumen an Kreisumlage nur mit einem höheren Umlagesatz erreichen können, da den Mindereinnahmen bei der Kreisumlage keine Mehreinnahmen bei Schlüsselzuweisungen in gleicher Höhe entgegenstehen. Auch dies wurde vom Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt kritisiert.²⁹ Die zusätzlichen Schlüsselzuweisungen, sowohl an den Landkreis selbst wie auch an die ihm angehörenden Gemeinden, die aus der Finanzausgleichsumlage resultieren, dürften im Regelfall die Verluste über die Finanzausgleichsumlage kaum ausgleichen, sondern lediglich abmildern. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht erscheint dies an dieser Stelle allerdings nicht problematisch, sondern sogar systematisch geboten, da so Minderungen der Steuerkraft und der Abfluss der Finanzausgleichsumlage gleich behandelt werden.

4.3.3 Zur Umlandumlage

Die Umlandumlage nach § 24 FAG MV *neu* fließt nicht wie die Finanzausgleichsumlage primär dem kommunalen Finanzausgleich zu, sondern wird derjenigen großen kreisangehörigen oder kreisfreien Stadt³⁰ zugeschlagen, in deren Umland sich die jeweils umlagepflichtige Gemeinde befindet.³¹ Für diese umlagepflichtigen Gemeinden bedeutet die Umlandumlage wiederum, dass ihre jeweiligen Abschöpfungsquoten steigen und sie in der Tendenz weniger davon profitieren, das eigene Gewerbesteueraufkommen durch eine erfolgreiche Gewerbeansiedlungspolitik zu erhöhen. Auf Seiten der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte ist durch die Zuweisungen aus der Umlandumlage grundsätzlich keine vergleichbare direkte Auswirkung auf die lokale Steuerpolitik zu erwarten, da die

²⁹Vgl. ebenda.

³⁰§ 24 FAG MV *neu* nimmt dabei derzeit lediglich auf kreisfreie Städte Bezug, da die Novelle des FAG MV vor dem Kreisstrukturgesetz in Kraft tritt. Laut Auskunft des Innenministeriums Mecklenburg-Vorpommerns wird das FAG MV *neu* allerdings im Rahmen der Kreisstrukturreform entsprechend angepasst werden.

³¹Dabei werden solche Gemeinden umlagepflichtig, die zum einen in der Zeit vom 01. Januar 1995 bis zum 31. Dezember 2001 ein Bevölkerungswachstum von mehr als 30% verzeichneten und zum anderen am 30. Juni 2000 einen Auspendleranteil von mehr als 40% in die jeweilige Stadt aufwiesen (§ 24 Abs. 1 Satz 1 FAG MV *neu*).

Umlandumlage hier zu keiner Veränderung der Abschöpfungsquoten führt.

Gemeindefusionen. Fusioniert eine umlandumlagepflichtige Gemeinde mit einer Gemeinde, die nicht umlagepflichtig ist, so muss die daraus entstehende neue Gemeinde genau dann Umlandumlage abführen, wenn die vormalig umlandumlagepflichtige Gemeinde zum Zeitpunkt des Wirksamwerdens der Fusion über mehr als 50% der Einwohner der neuen Gemeinde verfügt (§ 24 Abs. 2 Satz 3 FAG MV *neu*).³² Da die Umlandumlage allerdings bei den umlagepflichtigen Gemeinden bei der Berechnung der Kreisumlage zu 25% abzugsfähig ist (§ 23 Abs. 2 Satz 3 Nr. 4 FAG MV *neu*), wirken sich Gemeindezusammenschlüsse unter Beteiligung einer umlandumlagepflichtigen Gemeinde unmittelbar auf das jeweilige Kreisbudget aus.³³ Bei den großen kreisangehörigen Städten wird die (empfangene) Umlage hingegen nicht bei der Berechnung der Kreisumlage berücksichtigt, so dass hier kein gegenläufiger Effekt auftritt. Auf Grundlage der Berechnungen aus Abschnitt 3.3 und den aufkommensneutralen Kreisumlagesätzen aus Abschnitt 4.1.2 geht den Landkreisen insgesamt so durch die Umlandumlage Kreisumlage in Höhe von etwa EUR 402.000 verloren.

Fusioniert eine umlandumlagepflichtige Gemeinde mit einer, bezogen auf die Einwohnerzahl, größeren Gemeinde, so endet die Umlagepflicht, und der jeweilige Landkreis verzeichnet ein höheres Kreisumlageaufkommen. Fusioniert dieselbe umlandumlagepflichtige Gemeinde stattdessen mit einer in diesem Sinne kleineren Gemeinde, so ist die gesamte neu entstehende Gemeinde daraufhin umlandumlagepflichtig und das Kreisumlagevolumen sinkt. Eine entsprechende Einflussnahme der Landkreise auf die Fusionspolitik der jeweils kreisangehörigen Gemeinden ist somit zumindest denkbar.

³²Der Gesetzestext bezieht sich dabei auf den Plural umlandumlagepflichtiger Gemeinden. Die hier vorgebrachte Argumentation bezieht sich aus Gründen der Übersichtlichkeit auf die Fusion lediglich zweier Gemeinden. Sie ist aber direkt auf Fusionen von mehr als zwei Gemeinden erweiterbar.

³³Dabei kann der Kreistag den Kreisumlagesatz entsprechend anpassen um das Budget konstant zu halten, dies würde dabei allerdings finanzielle Folgen für alle Gemeinden in dem entsprechenden Landkreis haben. An dieser Stelle wird von daher angenommen, der Kreisumlagesatz werde bei den hier erörterten Fusionen jeweils konstant gehalten.

Für die umlandumlagepflichtigen Gemeinden selbst wird hier ein deutlicher Anreiz gesetzt durch Fusion mit einer Gemeinde, deren Einwohnerzahl größer ist, die eigene Umlagepflicht zu beenden. Gleichzeitig wird eine Gemeinde, die Umlandumlage entrichtet, für alle Gemeinden, die selbst über weniger Einwohner verfügen und selbst nicht umlandumlagepflichtig sind, eine sehr unattraktive Fusionspartnerin, bedeutet diese Fusion doch die Umlandumlagepflicht. Im Durchschnitt sind die umlandumlagepflichtigen Gemeinden einwohnerstärker als die übrigen kreisangehörigen Gemeinden, die nicht umlandumlagepflichtig sind. So lebten beispielsweise in Ersteren zum 31.12.2006 im Durchschnitt 1.447 Einwohner, in Letzteren hingegen nur 1.385.

Es steht außer Frage, dass die Gründe für und wider eine Gemeindefusion vielschichtig sind und der hier angesprochene Effekt über die Kreisumlage nur eine Entscheidungsdeterminante unter vielen sein wird. Gleichwohl ist eine diesbezügliche Verzerrung der Raumstruktur auch über eine Einflussnahme der Landkreise nicht ausgeschlossen. Gewichtiger erscheint der Aspekt, dass insbesondere bezogen auf die Einwohner größere umlandumlagepflichtige Gemeinden kaum einen Fusionspartner finden dürften, der nicht ebenfalls Umlandumlage entrichtet. Potentiell kann die Umlandumlage so Gemeindezusammenschlüsse nicht nur fördern, sondern auch verhindern.

Spillovers. Die Umlandumlage führt den kreisfreien bzw. großen kreisangehörigen Städten Finanzmittel derjenigen Umlandgemeinden zu, die besonders von der räumlichen Nähe zu diesen Zentren profitieren. So ist ein Auspendleranteil von 40% aus einer Umlandgemeinde in das jeweilige Zentrum am Stichtag 30. Juni 2001 (§ 24 Abs. 1 S. 1 FAG MV *neu*) eines von zwei Kriterien für die Umlandumlagepflicht. Von daher ist davon auszugehen, dass die Einwohner der betreffenden Umlandgemeinden Teile der Infrastruktur des jeweiligen Zentrums mitnutzen und von ihr profitieren, aber an anderen Orten steuerpflichtig sind und von daher nach alter Rechtslage nicht zur Finanzierung ebendieser Infrastruktur beigetragen haben. Die finanzwissenschaftliche Literatur spricht in diesem Zusammenhang

von “Spillover-Effekten” oder “Spillovers”, die von den Zentren auf ihr Umland ausgehen.³⁴ Eine stärkere Berücksichtigung dieser Spillovers im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs und die damit einhergehende Stärkung der Zentren ist von daher grundsätzlich zu begrüßen.

Die Zahlung dieser Umlage kann als ein Entgelt für eine empfangene Leistung verstanden werden. Statt (zusätzliche) eigene Schwimmbhallen, Parks oder Fußgängerzonen bereitzustellen zahlen die umlandumlagepflichtigen Gemeinden einen Beitrag an ihr jeweiliges Zentrum und “kaufen” so gewissermaßen deren Leistungen ein. Die Umlandumlagezahlung sollte deshalb nicht systematisch anders behandelt werden als die eigene Bereitstellung öffentlicher Güter und Leistungen. Über die Teilabzugsfähigkeit der Umlandumlage bei der Berechnung der Kreisumlage müssen die übrigen kreisangehörigen Gemeinden jedoch indirekt diejenigen Gemeinden, die besonders von den Zentren profitieren, subventionieren. Aus Sicht der Gutachter sollte die Umlandumlage von daher bei der Bemessung der Kreisumlage ebenso wie alle anderen Ausgaben nicht abzugsfähig sein.

Ausgehend von dieser Argumentation schließt sich die Frage an, ob oder wie stark die Finanzkraft einer Umlandgemeinde bei der Bemessung der Umlandumlage von Bedeutung sein sollte: Wenn Leistungen in diesem Sinne von dem Zentrum “eingekauft” werden, so ist nicht unmittelbar ersichtlich, warum deren “Preis” mit der Finanzkraft der Umlandgemeinde schwanken sollte und warum finanzstärkere Umlandgemeinden in diesem Sinne ein höheres Nutzungsentgelt entrichten sollten. Auf Seite der großen kreisangehörigen oder kreisfreien Stadt dürften die Kosten der Bereitstellung öffentlicher Leistungen kaum gleichgerichtet mit der Finanzkraft der Umlandgemeinden variieren. Es ist sogar denkbar, dass sich die Nutzung des Leistungsangebotes des Zentrums antiproportional zur Finanzkraft der Umlandgemeinden entwickelt. Schließlich liegt es nahe, dass eine Verminderung der Finanzkraft in einer Umlandgemeinde in der Tendenz über verminderte Leistungen ebendieser Gemeinde sogar zu einer vermehrten Nutzung des Leistungsangebotes des Zentrums

³⁴Vgl. hierzu auch Büttner et al. (2008b), Abschnitt 3.1.

führt. Bei der Bemessung der Umlage wäre von daher stärker auf die Einwohnerzahl, die Pendlerzahl oder andere Messzahlen abzustellen, die die Nutzungsintensität des Leistungsangebotes der kreisfreien oder großen kreisangehörigen Stadt durch die Einwohner der Umlandgemeinde quantifizieren. Eine indirekte Berücksichtigung der Einwohnerzahl erfolgt zwar auch bei der Bemessung der Umlandumlage über die Finanzkraft, da tendenziell sowohl Steuereinnahmen als auch insbesondere Schlüsselzuweisungen über die Grundbeiträge positiv von der Einwohnerzahl abhängen. Gleichwohl wäre hier eine Verschiebung des Schwerpunktes bei der Bemessung der Umlage aus Sicht der Gutachter zu begrüßen.

4.3.4 Zu den Normierungshebesätzen

Die Steuerkraft der Städte und Gemeinden spielt im kommunalen Finanzausgleich eine bedeutende Rolle. Umlagen, die eine Kommune entrichtet, und Schlüsselzuweisungen, die sie erhält, werden entscheidend durch die lokale Steuerkraft determiniert. Um zu verhindern, dass Gemeinden einfach durch das Absenken ihrer Hebesätze der Gewerbesteuer und der Grundsteuer die an sie fließenden Schlüsselzuweisungen steigern können, ist eine Normierung der Steuereinnahmen sinnvoll und notwendig. Nach derzeitiger Rechtslage wird dabei für die Gruppe der sechs kreisfreien Städte der gewogene durchschnittliche Hebesatz des Vorvorjahres ebendieser Städte zur Anwendung gebracht. Für die kreisangehörigen Gemeinden Mecklenburg-Vorpommerns wird hingegen der deutlich niedrigere gewogene durchschnittliche Hebesatz des Vorvorjahres dieser Gruppe verwendet. Nach Artikel 6 Abs. 2 Kreisstrukturgesetz werden die Schlüsselzuweisungen für kreisfreie und große kreisangehörige Städte auch nach der Kreisstrukturreform getrennt von den übrigen kreisangehörigen Gemeinden berechnet. Um potentielle Implikationen für die Raumstruktur unterschiedlicher Normierungshebesätze innerhalb eines Landkreises aufzuzeigen, wird bei den nachfolgenden Ausführungen unterstellt, dass der Normierungshebesatz für die kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte künftig, analog zur geltenden Regelung, aus dem gewogenen Durchschnitt der Hebesätze des Vorvorjahres ebendieser Gruppe und getrennt

von den übrigen kreisangehörigen Gemeinden berechnet wird.

Durch die Einkreisung von vier vormals kreisfreien Städten könnte sich diese Ungleichbehandlung für ebendiese Städte als Standortnachteil erweisen, denn für die neuen Landkreise, die unter Einkreisung einer solchen Stadt entstehen, würden Anreize gesetzt, Steuerkraft nach Möglichkeit aus dem Zentrum in das Umland zu verlagern.

Das folgende hypothetische Beispiel verdeutlicht diesen Sachverhalt: Wird ein Betrieb bei unterstellter Wirksamkeit der Reformen der Kreisstruktur und des kommunalen Finanzausgleichs aus Wismar in eine nahe Umlandgemeinde umgesiedelt, beispielsweise Dorf Mecklenburg, welches nur wenige Kilometer südlich von Wismar liegt, so führt die Umsiedlung zu einem Rückgang der Steuerkraftmesszahl in Wismar und einer Zunahme der Steuerkraftmesszahl in Dorf Mecklenburg.³⁵ Der Betrag dieser Veränderung ist gleichwohl in Wismar größer als in Dorf Mecklenburg: Für Wismar wird der gewogene durchschnittliche Hebesatz der zwei kreisfreien und vier großen kreisangehörigen Städte zur Anwendung gebracht (406,35% in 2006) während für Dorf Mecklenburg der deutlich niedrigere gewogene durchschnittliche Hebesatz bezogen auf die übrigen kreisangehörigen Gemeinden zur Anwendung kommt (278,72% in 2006). Der Steuermessbetrag, der sich nach § 12 Abs. 4 Satz 1 FAG MV *neu* aus der Division von Gewerbesteueraufkommen und lokalem Hebesatz ergibt, wird in Wismar damit deutlich höher gewichtet als in Dorf Mecklenburg. Deshalb nehmen in diesem Szenario die Schlüsselzuweisungen in Wismar um einen größeren Euro-Betrag zu als sie in Dorf Mecklenburg abnehmen. In der Folge könnten Dorf Mecklenburg und Wismar zusammen bei konstanter Summe der Steuermessbeträge in der Summe über mehr Schlüsselzuweisungen verfügen als ohne eine solche Umsiedlung. Deshalb ist es sogar vorstellbar, dass Wismar und Dorf Mecklenburg die eingangs angesprochene Umsiedlung einvernehmlich anstoßen: In diesem hypothetischen Beispiel ist eine vollständige monetäre Kompensation Wismars durch Dorf Mecklenburg auch unter Berücksichtigung des höheren

³⁵Die Gewerbesteuerhebesätze der beiden Kommunen lagen in 2006 mit 380% in Wismar und 350% in Dorf Mecklenburg recht nah bei einander. Die Verlagerung führt deshalb in der Summe nur zu einem geringen Rückgang der Gewerbesteuereinnahmen.

Gewerbsteuerhebesatzes in Wismar möglich und es stehen zusätzliche Mittel zur Verfügung, die zwischen den beiden Kommunen aufgeteilt werden könnten.³⁶

Ein weiterer Effekt ergibt sich auf der Kreisebene, da sich die Umlagekraftmesszahl des neuen Landkreises Nordwestmecklenburg durch die Umsiedlung insgesamt ebenfalls verringert. Der Landkreis erscheint dadurch finanzschwächer, obwohl die Summe der Steuermessbeträge innerhalb des neuen Landkreises konstant geblieben ist und die Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden sogar zugenommen haben.³⁷ In der Folge erhält der Landkreis höhere Schlüsselzuweisungen. Die Summe der so im Saldo zusätzlich erhaltenen Schlüsselzuweisungen ist dabei groß genug, um die große kreisangehörige Stadt monetär vollständig zu kompensieren und einen zusätzlichen “Gewinn” zu verteilen.

Um diesen “Gewinn” grob zu quantifizieren wurde folgende Beispielrechnung vorgenommen:³⁸ Es sei angenommen ein Unternehmen mit einem Gewerbesteuermessbetrag von EUR 100.000 hätte seine Gewerbesteuer in 2006 durch vorherige Umsiedlung nicht in Wismar sondern in Dorf Mecklenburg entrichtet. Dies hätte Veränderungen der Gewerbesteuerumlagezahlungen und der Steuerkraftmesszahlen der beiden Kommunen, eine Veränderung der Umlagekraftmesszahl des neuen Landkreises Nordwestmecklenburg sowie eine Veränderung der Grundbeträge und damit auch der Schlüsselzuweisungen an kreisangehörige Gemeinden, große kreisangehörige und kreisfreie Städte sowie Landkreise zur Folge.³⁹ Die Summe der Schlüsselzuweisungen, die die Städte und Gemeinden des neuen Landkreises

³⁶Dorf Mecklenburg ist Wismar gegenüber umlandumlagepflichtig, folglich steigen die Umlandumlagezahlungen an Wismar bei einer solchen Umsiedlung. Da in diesem Beispiel angenommen wird, dass sich beide Kommunen kooperativ auf die Umsiedlung einigen, kann diese Kooperation auch die Kompensation der höheren Umlandumlagezahlungen beinhalten. Die Existenz der Umlandumlage schwächt damit die hier vorgenommene Argumentation nicht ab.

³⁷Dabei wird angenommen, dass die Umlandgemeinde nicht-abundant bleibt.

³⁸Dabei wurde erneut die Wirksamkeit der Reformen der Kreisstruktur und des kommunalen Finanzausgleichs unterstellt.

³⁹Da in diesem Gutachten von zeitlich begrenzten Übergangseffekten der Implementierung der Reformen abstrahiert wird, werden auch an dieser Stelle die Schlüsselzuweisungen des Vorjahres, die der Berechnung der Umlagekraftmesszahlen zu Grunde liegen, durch aktuelle Schlüsselzuweisungen ersetzt. Vgl. hierzu ausführlich Kapitel 3.1.

Nordwestmecklenburg, inklusive der großen kreisangehörigen Stadt Wismar, und der neue Landkreis selbst erhalten hätten, wäre so im Referenzjahr 2008 um etwa EUR 83.000 höher ausgefallen, als wenn das Unternehmen nicht umgesiedelt worden wäre. Demgegenüber stände ein Verlust an Gewerbesteueraufkommen in Höhe von EUR 30.000, da der Gewerbesteuerhebesatz in Dorf Mecklenburg 2006 um 30 Prozentpunkte niedriger lag als in Wismar.

Eine solche Kooperation einer der sechs heute kreisfreien Städte mit einer nahen Umlandgemeinde durch eine Umsiedlung von Gewerbebetrieben zur Steigerung der Summe der Schlüsselzuweisungen ist auch in der heutigen Kreisstruktur mit dem alten FAG MV grundsätzlich möglich. Über die zusätzlich zu entrichtende Kreisumlage durch die gestiegene Steuerkraft bei der Umlandkommune, in unserem Beispiel Dorf Mecklenburg, sind die Zugewinne einer solchen Kooperation auf Seiten der Umlandgemeinde in der heutigen Kreisstruktur aber zumindest teilweise an den Landkreis abzuführen; außerdem steigt die Umlagekraftmesszahl des Landkreises. Eine solche Kooperation verliert so in der heutigen Kreisstruktur durch die Kreisumlage deutlich an Attraktivität für die kommunalen Akteure. Durch die Einkreisung der vier großen kreisangehörigen Städte im Rahmen der Kreisstrukturreform könnte dieses hypothetische Beispiel deshalb an Relevanz gewinnen.

Die Verwendung zweier so unterschiedlicher Normierungshebesätze für große kreisangehörige Städte und übrige kreisangehörige Gemeinden setzt damit Anreize, Steuerkraft aus den Zentren in die Fläche zu verlagern. Sie läuft somit dem Ziel der Stärkung der Zentren entgegen. Zwar erscheint es natürlich unwahrscheinlich, dass Gewerbebetriebe, allein um zusätzliche Schlüsselzuweisungen zu erhalten, umgesiedelt werden. Es ergeben sich vor dem Hintergrund der hier ausgeführten Überlegungen aber Implikationen für Neuansiedlungen von Gewerbebetrieben. Den Landkreisen werden eindeutige monetäre Anreize gesetzt, Gewerbeneuansiedlungen im Rahmen ihrer Möglichkeiten, beispielsweise durch Zugeständnisse im Bereich der Fernverkehrsanbindung oder des ÖPNV, nicht in die großen kreisangehörigen Städte selbst, sondern in deren Umland zu lenken. Die Verwendung zwei-

er sehr unterschiedlicher Normierungshebesätze innerhalb eines Landkreises ist insofern in Hinblick auf die Raumstruktur kritisch zu sehen.

Normierungshebesätze und kommunale Steuerpolitik. Normierungshebesätze entfalten eine gewisse Signalwirkung, da sich die lokalen Entscheidungsträger bei der Festlegung der Hebesätze direkt an ihnen zu orientieren scheinen.⁴⁰ Darüber hinaus gehen von den Normierungshebesätzen aber auch messbare fiskalische Anreize aus. Ein hoher Normierungshebesatz entfaltet eine ähnliche Wirkung auf die lokalen Hebesätze wie ein hoher Umlagesatz, da der Normierungshebesatz eine Bestimmungsgröße der Einnahmen ist, die einer Kommune nach Abzug von Umlagen bei gegebenem Steueraufkommen zur eigenen Disposition verbleiben. Dies ist aus der Formel der Abschöpfungsquote auf der Seite 126 zu erkennen. Dort steht der Normierungshebesatz im Zähler des Bruches, so dass die Abschöpfungsquote mit steigendem Normierungshebesatz zunimmt. Damit kann der Normierungshebesatz mittelbar auch den jeweiligen lokalen Hebesatz beeinflussen.

Folgendes Beispiel verdeutlicht diesen Zusammenhang: Es sei erneut angenommen, eine Kommune könne durch eine Absenkung des lokalen Hebesatzes die lokale Gewerbeaktivität, also auch den Gewerbesteuermessbetrag, erhöhen. Von einer Senkung des Hebesatzes gehen damit zwei Effekte auf das Gewerbesteueraufkommen aus:⁴¹ Zum einen kommt es zu einer Verminderung des Steueraufkommens über den gesunkenen Hebesatz (eine Art Preiseffekt) und zum anderen zu einer Erhöhung des Steueraufkommens, da sich die Bemessungsgrundlage so verbreitern lässt (eine Art Mengeneffekt). Überwiegt der Mengeneffekt den Preiseffekt, so erhöht die Senkung des Hebesatzes das lokale Steueraufkommen. Die Senkung des Hebesatzes finanziert sich dann selbst. Für die Kommune ist aber nicht nur das lokale Steueraufkommen von Interesse, sondern insbesondere auch, wie viel von dem Aufkommen zur eigenen Disposition verbleibt. Die Umlagezahlung der Kommune steigt

⁴⁰Vgl. beispielsweise auch Büttner et al. (2008c).

⁴¹Auf die Veränderungen der Gewerbesteuerumlagezahlungen wird an dieser Stelle aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht weiter eingegangen.

dabei an, wenn die Umlagegrundlage auf Grund des gestiegenen Gewerbesteuermessbetrages größer wird. Über die Umlagen entsteht folglich ein dritter Effekt, ein Umlageneffekt, der dem Mengeneffekt entgegenwirkt. Dieser Umlageneffekt ist dabei betragsmäßig umso größer, je höher der Normierungshebesatz ist, da die Zunahme des Gewerbesteuermessbetrages entsprechend höher gewichtet wird. Damit eine Hebesatzsenkung das unmittelbar zur Verfügung stehende Budget einer Kommune vergrößert, muss der Mengeneffekt folglich nicht nur den Preiseffekt, sondern zusätzlich auch den Umlageneffekt dominieren. Eine analoge Argumentation lässt sich für eine Steigerung des lokalen Hebesatzes führen. Somit wird eine Kommune, die versucht ihr zur Verfügung stehendes Budget zu vergrößern, stets einen lokalen Hebesatz wählen, der umso höher ist, je höher der Normierungshebesatz ist.

Vor dem Hintergrund des nationalen und internationalen Wettbewerbs um Unternehmen und Arbeitsplätze, in dem sich die Städte und Gemeinden Mecklenburg-Vorpommerns befinden, erscheint ein solcher Anreiz zur Erhöhung der Hebesätze bedenklich. Deshalb sollte überlegt werden, den Normierungshebesatz für die Gewerbesteuer zu senken. Es ist somit grundsätzlich zu begrüßen, dass durch die Novelle des FAG MV dem Innenministerium in Einvernehmen mit dem Finanzministerium die Möglichkeit eröffnet wird, niedrigere Normierungshebesätze als die gewogenen landesdurchschnittlichen Hebesätze des Vorjahres zur Anwendung zu bringen (§ 12 Abs. 3 Satz 3 FAG MV *neu*).

Eingemeindung. Eingemeindungen, also Fusionen einer heute kreisfreien Stadt mit einer nahen Umlandgemeinde, dürften durch die Einkreisung von vier dieser Städte grundsätzlich vereinfacht werden. So würden die Einwohner einer der Umlandgemeinden bei einer solchen Fusion nach der Kreisstrukturreform zumeist innerhalb desselben Landkreises verbleiben. Zwei Effekte einer solchen Fusion lassen sich identifizieren. Zum einen werden die Steuermessbeträge, die denjenigen Unternehmen zuzuordnen sind, die auf dem Gebiet der vormaligen Umlandgemeinde gelegen sind, durch die Fusion mit dem deutlich höheren Normierungshebesatz der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte gewich-

tet.⁴² Gleichzeitig kommt den “neuen” Einwohnern der betroffenen großen kreisangehörigen Stadt der ebenfalls deutlich höhere Grundbetrag der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte zugute. Der Saldo dieser Wirkungen lässt sich mit Hilfe der Berechnungen aus Kapitel 3 quantifizieren. Für alle durch ihre geographische Lage in Frage kommenden kreisangehörigen Gemeinden Mecklenburg-Vorpommerns wäre eine solche Fusion bei ausschließlicher Betrachtung der über Grundbeträge und Steuerkraftmesszahlen auf Schlüsselzuweisungen ausgelösten Effekte “gewinnbringend”, da sie ihre Schlüsselzuweisungen so erhöhen könnten. Gleichzeitig ergeben sich daraus aber auch für fast alle übrigen Städte und Gemeinden Mecklenburg-Vorpommerns finanzielle Konsequenzen: Durch die Eingemeindung sind die Einwohner der vormalig kreisangehörigen Umlandgemeinde dann nicht mehr derjenigen Teilschlüsselmasse zuzurechnen, die für Schlüsselzuweisungen an kreisangehörige Gemeinden verwendet wird, sondern derjenigen, die für die Gruppe der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte vorgesehen ist. Als Folge daraus steigt der Grundbetrag für die kreisangehörigen Gemeinden, während der Grundbetrag der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte sinken muss. Dementsprechend verändern sich auch die jeweiligen Schlüsselzuweisungen der nicht an der Eingemeindung beteiligten Städte und Gemeinden.

Wenn also nach der Kreisstrukturreform⁴³ eine Umlandgemeinde beispielsweise nach Greifswald eingemeindet würde, so würden die Schlüsselzuweisungen an Stralsund, Wismar, Neubrandenburg, Schwerin und Rostock in der Tendenz sinken. Dieser Effekt ist dabei deutlich davon abzugrenzen, dass die Grundbeträge und Schlüsselzuweisungen innerhalb einer Säule sinken, weil eine der Kommunen innerhalb der jeweiligen Gruppe einen deutlichen Einbruch der lokalen Steuerkraft zu verzeichnen hat. Auch in einer solchen Situation sinken in der

⁴²Eine solche Eingemeindung dürfte zumindest in der betroffenen Umlandgemeinde mit einer Veränderung der lokalen Hebesätze einhergehen. Auf diesen Aspekt wird hier nicht weiter eingegangen, da er für die grundsätzliche Argumentation ohne Bedeutung ist.

⁴³Grundsätzlich wäre diese Argumentation auch vor der Kreisstrukturreform gültig. Gleichwohl ist eine solche Fusion für die Umlandgemeinde in der heutigen Kreisstruktur stets damit verbunden, dass sie aus ihrem Landkreis herausgelöst werden muss. Von daher sind hier deutlich höhere bürokratische Hürden zu erwarten.

Tendenz für die übrigen Gemeinden dieser Gruppe die Schlüsselzuweisungen, weil die nun steuerkraftschwächere Gemeinde einen größeren Anteil der gegebenen Teilschlüsselmasse erhält. Diese Interdependenz ist Ausdruck der Solidarität und der Versicherungsfunktion, die explizit vom kommunalen Finanzausgleich ausgehen sollen. Der in diesem Abschnitt erläuterte Effekt hingegen induziert eine horizontale Umverteilung der Finanzmittel, obwohl sich die Steuereinnahmen nicht verändert haben. Da er sich auf die Fusionspolitik der einzelnen Städte und Gemeinden bezieht, unterliegt er zudem deutlich stärker der unmittelbaren Gestaltbarkeit der kommunalen Akteure. Die zukünftig regelmäßige Überprüfung der Verteilung der Schlüsselmasse auf die drei Säulen (§ 11 Abs. 2 Satz 3 FAG MV *neu*) bietet die Möglichkeit der Berücksichtigung solcher Eingemeindungen und ist von daher zu begrüßen.

4.3.5 Zur Einwohnerwertung

Nach dem bis 2009 gültigen Finanzausgleichsgesetz werden die Einwohner aller kreisangehörigen Gemeinden bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden einheitlich gewertet. In seiner neuen Fassung sieht das Gesetz hingegen ab dem Jahre 2012 unterschiedliche Wertungen von Einwohnern in Gemeinden mit 500 oder mehr Einwohnern gegenüber kleineren Gemeinden vor. Erstere werden wie zuvor auch mit 100% berücksichtigt, letztere nunmehr zu 95% (§ 12 Abs. 7 Satz 3).⁴⁴ Dies kommt rechnerisch einer Verminderung des Grundbetrags für kleine Gemeinden gleich. Dabei wird allen Einwohnern der niedrigere Grundbetrag zugesprochen, wenn die Gemeinde weniger als 500 zählt; er wird allen Einwohnern zum vollen Satz angerechnet, sobald die Grenze von 500 Personen erreicht ist.

Bei dieser Einwohnerzahl ergibt sich also eine Sprungstelle in den Schlüsselzuweisungen:

⁴⁴Dabei sind für den kommunalen Finanzausgleich eines jeden Jahres stets die vom Statistischen Amt zum 31. Dezember des jeweils vorvergangenen Jahres fortgeschriebenen Einwohnerzahlen relevant (§ 27 Abs. 1 FAG MV *neu*).

Verliert eine Gemeinde mit 500 Einwohnern eine Person, so werden ihr künftig bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen 474,05 Einwohner angerechnet. Im umgekehrten Fall gewinnt eine Gemeinde mit 499 Einwohnern mit einem zusätzlichen Einwohner bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen über 25 Personen hinzu. Auf Grundlage der Berechnungen aus Abschnitt 3.3 sind auf diese Weise im betrachteten Finanzausgleichsjahr bei nicht-abundanten Gemeinden Schlüsselzuweisungen von über EUR 12.300 mit dem 500. Einwohner verknüpft.

Weiterhin können Gemeinden, die bisher Schlüsselzuweisungen erhielten, durch die neue Regelung abundant werden. Wenn der durch die Wertung verminderte Grundbetrag pro Einwohner die Steuerkraftmesszahl pro Einwohner unterschreitet, so bedeutet dies die Einbuße sämtlicher Schlüsselzuweisungen. Bereits abundante Gemeinden können durch diese Einwohnerwertung gegebenenfalls finanzausgleichsumlagepflichtig werden.

In Mecklenburg-Vorpommern gab es per 31.12.2006 295 Gemeinden, deren Einwohnerzahl unter 500 lag und die direkt der neuen Regelung unterliegen würden. Weiterhin befanden sich zum selben Stichtag 43 Gemeinden in dem Intervall zwischen 480 und 520 Einwohnern; bei einigen Gemeinden ist angesichts der allgemeinen demographischen Entwicklung eine zeitnahe Überschreitung der Sprungstelle in beide Richtungen denkbar. Noch unmittelbar sind die Gemeinden betroffen, die sich direkt an der Schnittstelle befinden. So zählte Steffenshagen per 31.12.2006 500 Einwohner, in Bütow, Thelkow und Wessin waren jeweils 499 Personen ansässig.⁴⁵

Neben den finanziellen Auswirkungen birgt die Einwohnerwertung Implikationen für die Raumstruktur Mecklenburg-Vorpommerns, die kurz erläutert werden sollen. Zunächst werden für die kleinen Gemeinden, die sich knapp an der Sprungstelle befinden, starke Anreize geschaffen die Grenze von 500 Einwohnern zu erreichen bzw. nicht zu unterschreiten. Dadurch werden für die betroffenen Gemeinden auch Zusammenschlüsse mit anderen attrakti-

⁴⁵Auch zum 31.12.2008 lagen Gemeinden direkt an dieser Sprungstelle: So verzeichneten beispielsweise Grebbin und Pritzier jeweils 500 Einwohner und Vollrathsrue sowie Langen Brütz jeweils 499.

ver. Der Effekt wird zusätzlich durch die Tatsache unterstützt, dass die kleinen Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern künftig keine Sonderbedarfszuweisungen, Zahlungen aus dem Kommunalen Aufbaufonds sowie ergänzende Hilfen zum Erreichen des dauernden Haushaltsausgleichs mehr erhalten (§ 20 Abs. 1 Satz. 1, § 21 Abs. 4 Satz 2 und § 22 Abs. 1 Satz 1 FAG MV *neu*). Dies dient der Erreichung des Zieles von § 1 Abs. 3 der Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommerns,⁴⁶ wonach Gemeinden nicht weniger als 500 Einwohner haben sollen.

Die Maßnahme, den kleinen Gemeinden weniger Geld pro Einwohner zukommen zu lassen, lässt sich auch mit einer vergleichsweise niedrigen Aufgabenbelastung jener Gemeinden begründen. Gleichzeitig wird dem fünfhundertsten Einwohner hier aber eine sehr hohe Bedeutung zugesprochen, die nicht durch die Ausgabenstruktur der Gemeinden gerechtfertigt wird. Würden die ersten 500 Einwohner aller kreisangehörigen Gemeinden, unabhängig von ihrer Einwohnerzahl, nur zu einem kleineren Prozentsatz berücksichtigt und jeder weitere Einwohner zum vollen Satz, so käme es zu keiner solchen Sprungstelle. In diesem Fall gäbe es einerseits für die Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern, verglichen mit der neuen Rechtslage, weniger Anreiz für Zusammenschlüsse. Andererseits entstünde ein solcher Anreiz nun auch für alle Gemeinden, die bereits über mehr als 500 Einwohner verfügen.

Bei konstanter Teilschlüsselmasse, die den kreisangehörigen Gemeinden zugeordnet ist, würde diese Form der Einwohnerwertung zu leicht höheren Grundbeträgen für die kreisangehörigen Gemeinden führen. Damit entstünden zwei gegenläufige Wirkungen auf die Schlüsselzuweisungen der einzelnen Gemeinden: Zum einen würden die Schlüsselzuweisungen wegen der geringeren Berücksichtigung der ersten 499 Einwohner sinken. Zum anderen aber würden sie wegen des höheren Grundbetrags ansteigen. Ausgehend von den Berechnungen im Abschnitt 3.3 überwiegt der erste Effekt bei nichtabundanten Gemeinden mit bis ca. 1580 Einwohnern, die dann im Vergleich zu einer Anwendung des FAG MV *neu* ohne

⁴⁶Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern in der Fassung der Bekanntmachung vom 8.6.2004, GVOBl. M-V, S. 205, zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 17.12.2009, GVOBl. M-V, S. 687, 719.

jede Einwohnerwertung weniger Schlüsselzuweisungen verzeichnen würden. Bei nichtabundanten Gemeinden mit mehr Einwohnern überwiegt hingegen der zweite Effekt, da die ersten 499 Einwohner hier einen hinreichend kleinen Anteil an der jeweiligen Einwohnerzahl ausmachen und der höhere Grundbetrag damit eine stärkere Wirkung entfalten würde. Diese Gemeinden würden damit einen Zuwachs an Schlüsselzuweisungen erfahren. So entstünden Anreize für kreisangehörige Gemeinden, mit anderen Gemeinden zu fusionieren.

Kapitel 5

Bewertung der Reformen und ein Alternativvorschlag

In diesem Kapitel werden die zentralen Ergebnisse der Berechnungen zu den Verteilungswirkungen und zu den raumstrukturellen Implikationen der Reformen zusammenfassend bewertet (Abschnitt 5.1). Hierbei werden grundlegende Probleme identifiziert, die durch die Umsetzung der Kreisstrukturreform im Zusammenwirken mit dem im Jahre 2010 geltenden kommunalen Finanzausgleich verursacht werden. Aus diesen Überlegungen ergeben sich Vorschläge zur Ausgestaltung der in § 44 Abs. 1 LNOG MV für das Jahr 2012 angekündigten Revision des FAG MV *neu*, die in Abschnitt 5.2 präsentiert werden. Während diese Vorschläge das bestehende FAG MV *neu* an einzelnen Stellen anpassen, wird in Abschnitt 5.3 ein alternatives System des kommunalen Finanzausgleichs skizziert, das weiter reichende Änderungen vorsieht und langfristig als Konzept für den kommunalen Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern dienen kann.

5.1 Bewertung der Reformen

Umsetzung der Kreisstrukturreform. Gegenstand der Kreisstrukturreform ist die Straffung der Struktur der Gebietskörperschaften Mecklenburg-Vorpommerns auf der Kreisebene. Dazu werden zum einen die bestehenden Landkreise zu größeren Einheiten zusammengefasst, und zum anderen werden vier bisher kreisfreie Städte in die neuen Landkreise eingeordnet. Im Zuge dieser “Einkreisung” werden die Kreisaufgaben, die diese Städte vor der Reform in ihrer Funktion als kreisfreie Städte wahrgenommen haben, grundsätzlich auf die neuen Landkreise übertragen. Finanzpolitisch bedeutet die Einkreisung, dass die eingekreisten Städte kreisumlagepflichtig werden.

Mit diesen Änderungen steigen die Einwohnerzahl und die Fläche der Landkreise. Damit können Skalenerträge in der Bereitstellung öffentlicher Leistungen genutzt und ein gewisser kreisinterner Ausgleich der Steuerkraft erzielt werden. Im Hinblick auf die demographische Entwicklung und die zu erwartenden fiskalischen Möglichkeiten des Landes¹ trägt die Kreisstrukturreform deshalb zweifellos zu dem vom Gesetzgeber angestrebten Ziel bei, “nachhaltig tragfähige und effiziente Verwaltungsstrukturen”² zu schaffen.

Im Gegensatz zur Zusammenlegung der Landkreise wird die Einkreisung der vier bisher kreisfreien Städte jedoch nicht vollständig umgesetzt, was sich in deren besonderem Status als große kreisangehörige Städte niederschlägt. So verbleiben einzelne Aufgaben, die ansonsten von Landkreisen wahrgenommen werden, bei diesen Städten. Vor allem aber behandelt der kommunale Finanzausgleich auch nach der Reform die großen kreisangehörigen Städte anders als die übrigen kreisangehörigen Gemeinden. Die Schlüsselzuweisungen an diese Städte werden weiterhin aus einer Schlüsselmasse (“Säule”) gespeist, die sich die großen

¹Vgl. Büttner et al. (2008a).

²Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Schaffung zukunftsfähiger Strukturen der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Kreisstrukturgesetz) gemäß Kabinettsbeschluss vom 07. Juli 2009, Drucksache 5/2683, S. 72.

kreisangehörigen Städte mit den beiden verbleibenden kreisfreien Städten teilen, während für die (sonstigen) kreisangehörigen Gemeinden und die Landkreise jeweils eine separate Säule vorgesehen ist. Dies wirkt sich auf die Höhe der für große kreisangehörige Städte zur Verfügung gestellten Schlüsselmasse und den sich daraus ergebenden Grundbetrag pro Einwohner aus. Zudem werden die zur Anrechnung der Realsteuerkraft herangezogenen Normierungshebesätze gruppenspezifisch bestimmt, so dass für die großen kreisangehörigen Städte ein deutlich höherer Satz angewandt wird als für kreisangehörige Gemeinden.

Verteilungswirkungen. Die im Abschnitt 3.6 vorgenommene Analyse hat gezeigt, wie sich die unvollkommene Einkreisung der großen kreisangehörigen Städte bei Anwendung des neuen, seit 2010 geltenden kommunalen Finanzausgleichs auf die Verteilung der Mittel auswirkt. In diesem Abschnitt wurden die vom Land nach den Reformen der Kreisstruktur und des Finanzausgleichs verteilten Zuweisungen (Schlüsselzuweisungen, Vorwegabzüge und Finanzausgleichsumlage) mit einer Mittelverteilung verglichen, bei der alle Gebietskörperschaftsgruppen in horizontaler und vertikaler Betrachtung entsprechend ihrer Anteile im Status quo an der durch die Reformen vorgenommenen Ausweitung der gesamten Zuweisungsmasse partizipieren. Die Berechnungen haben ergeben, dass die großen kreisangehörigen Städte nach den Reformen erheblich höhere Zuweisungen in ihre Gemeindehaushalte erhalten, als es eine so definierte verteilungsneutrale Mittelverteilung vorsehen würde.³ Dies liegt daran, dass im FAG MV *neu* diese Städte ebenso wie die verbliebenen kreisfreien Städte Schlüsselzuweisungen für Gemeinde- und Kreisaufgaben erhalten. Ohne eine weitere Anpassung des FAG MV *neu*, wie sie in § 44 Abs. 1 LNOG MV gefordert wird, werden die hierbei für Kreisaufgaben vorgesehenen Mittel auch nach der Kreisstrukturreform an die großen kreisangehörigen Städte als Gemeinden und nicht an die neuen Landkreise gezahlt, obwohl die meisten Kreisaufgaben an diese übergehen. Im Vergleich zum verteilungsneutralen Referenzpunkt ergibt sich folglich ein Gewinn. Symmetrisch dazu erhalten die Landkreise, denen eine große kreisangehörige Stadt zugeordnet wird, geringere

³Vgl. Tabelle 3.14.

Mittel als in der verteilungsneutralen Mittelverteilung.⁴

Weitere Konsequenzen ergeben sich für die horizontale Mittelverteilung zwischen den Landkreisen. Obwohl die in den großen kreisangehörigen Städten anfallenden Landkreisaufgaben durch den Verbleib dieser Städte in der Säule der kreisfreien Städte bereits Berücksichtigung finden, werden die Einwohner dieser Städte bei der Bemessung der Schlüsselzuweisungen an die Landkreise, in die sie integriert werden, mitgezählt. Die Einwohner der großen kreisangehörigen Städte werden in ihrer Eigenschaft als Kreisbürger deshalb in zwei Schlüsselmassen, gleichsam mehrfach, berücksichtigt. Als Folge daraus verringert sich die Mittelzuweisung an die beiden Landkreise, in denen keine große kreisangehörige Stadt liegen wird, im Vergleich zur verteilungsneutralen Mittelverteilung.⁵

Im Zuge der Einkreisung werden die großen kreisangehörigen Städte kreisumlagepflichtig. Auch wenn die Umlagesätze in den zukünftigen Kreisen naturgemäß noch nicht bekannt sind, geben die Berechnungen im Abschnitt 4.1 einen Anhaltspunkt für das zu erwartende Umlagevolumen. Wenn in den neuen Landkreisen pro Kopf dasselbe Aufkommen generiert werden soll wie vor den Reformen, so müssen die großen kreisangehörigen Städte erhebliche Kreisumlagezahlungen leisten.⁶ Dies wird nicht zuletzt durch die oben angesprochene, unvollständige Umsetzung der Einkreisung verursacht: Die Realsteuerkraft der großen kreisangehörigen Städte wird mit dem für kreisfreie Städte geltenden Normierungshebesatz berechnet, der höher ist als der für die übrigen kreisangehörigen Gemeinden verwendete Satz. Da das Aufkommen der Umlage für Kreisaufgaben im ganzen Kreis verwendet wird, kann hierin eine kreisinterne Umverteilung zu Lasten der großen kreisangehörigen Städte gesehen werden.

Für die großen kreisangehörigen Städte ergeben sich somit in Bezug auf die jeweiligen Referenzwerte unterschiedliche Belastungswirkungen. Im System der Schlüsselzuweisungen

⁴Vgl. Tabelle 3.13.

⁵Vgl. die vertikal aggregierte Betrachtung in Tabelle 3.17.

⁶Vgl. Tabelle 4.1.

erhalten diese Kommunen ohne eine Neujustierung der Schlüsselmassen einerseits Mittel für Kreisaufgaben, die sie als nicht mehr kreisfreie Städte zum großen Teil nicht mehr ausführen. Mittels der Kreisumlage werden sie andererseits voraussichtlich in erheblichem Maße zur Finanzierung der Ausgaben der Landkreise herangezogen. Da beide Wirkungen gegenläufig sind, könnte man annehmen, dass sie sich weitgehend ausgleichen und von daher die gesamte Mittelausstattung der großen kreisangehörigen Städte nach der Reform in etwa dem aus dem Status quo abgeleiteten Referenzpunkt entspricht.

Betrachtet man beide Wirkungen im Zusammenhang, so erkennt man allerdings, dass ein solcher Ausgleich quantitativ nicht erreicht wird. Wie Tabelle 5.1 zeigt, wird die neu zu entrichtende, aufkommensneutrale Kreisumlage bei drei der vier betroffenen Städte höher ausfallen als der durch das Zuweisungssystem des Landes im Vergleich zur verteilungsneutralen Mittelzuweisung erzielte Gewinn. In der Summe geht dementsprechend die Reform in dieser Betrachtung zu Lasten dieser Städte.

Der Ausgleich zwischen einer “Überfinanzierung” der großen kreisangehörigen Städte im Zuweisungssystem und einer hohen Kreisumlage könnte aber auch dann nicht überzeugen, wenn er quantitativ genauer erreicht werden würde. In der Systematik des Finanzausgleichs erscheint es problematisch, Mittel, die für Kreisaufgaben gedacht sind, zunächst im Rahmen der Schlüsselzuweisungen an die Gemeindeebene zu zahlen und diese Mittel dann über eine besonders hohe Kreisumlage pro Einwohner an den Landkreis umzuverteilen. Diese Umschichtung kann, wie Tabelle 5.1 zeigt, im Einzelfall sehr unterschiedlich ausfallen, so dass dieses Verfahren der Finanzierung der Landkreise nicht zielgerichtet ist. Darüber hinaus respektiert ein solches Verfahren nicht die doppelte Rolle der Landkreise als Gemeindeverband einerseits und als Gebietskörperschaft, die Aufgaben von landesweiter Bedeutung erfüllt, andererseits.⁷ Mit den landesweiten Aufgaben der Kreise korrespondieren die Zuweisungen des Landes, während die Kreisumlage als Beitrag zu interpretieren ist, den die dem Landkreis angehörenden Gemeinden für Aufgaben leisten, die dieser für sie

⁷Vgl. Büttner et al. (2008b), Abschnitt 7.1.

Tabelle 5.1: Große kreisangehörige Städte: Summe aus Schlüsselzuweisungen und Vorwegabzügen bei verteilungsneutraler Mittelverteilung im Vergleich zur Situation nach Kreisstrukturreform und Finanzausgleichsreform sowie mögliche Belastung mit Kreisumlage in EUR (Angaben ohne Umlandumlage)

Stadt	Differenz KSR & FAR – VN	Kreisumlage Szenario A	Saldo
Greifswald	+18.156.194	–19.819.723	–1.663.529
Neubrandenburg	+22.158.002	–27.303.186	–5.145.184
Stralsund	+20.769.321	–19.697.667	+1.071.654
Wismar	+12.931.092	–16.713.815	–3.782.723
Gesamt	+74.014.609	–83.534.391	–9.519.782

Stadt	Differenz/EW KSR & FAR – VN	Kreisumlage/EW Szenario A	Saldo/EW
Greifswald	+339,78	–370,92	–31,13
Neubrandenburg	+328,18	–404,39	–76,21
Stralsund	+356,32	–337,94	+18,39
Wismar	+286,20	–369,92	–83,72
Gesamt	+329,80	–372,22	–42,42

Quelle: Eigene Berechnungen. KSR: Kreisstrukturreform, FAR: Finanzausgleichsreform, VN: Verteilungsneutralität, EW: Einwohner. Dabei sind die Kreisumlagezahlungen diejenigen aufkommensneutralen Zahlungen, die für die vier großen kreisangehörigen Städte in Abschnitt 4.1.2 berechnet wurden.

ausführt. Bleiben die vom FAG MV *neu* vorgesehenen Schlüsselmassen unverändert, so werden dagegen Schlüsselzuweisungen, die für Kreisaufgaben in den großen kreisangehörigen Städten bestimmt sind, an die Gemeindeebene gezahlt. Dadurch muss die Kreisumlage, die eigentlich ein Instrument der Abstimmung zwischen den kommunalen Körperschaften ist, die durch die Säulen-Zuordnung der großen kreisangehörigen Städte induzierte Verteilung der Zuweisungen des Landes korrigieren. Diese Rolle wird die Kreisumlage vermutlich nicht ausfüllen können. Jedenfalls scheinen Verteilungskonflikte zwischen Landkreisen und großen kreisangehörigen Städten vorprogrammiert.

Wirkungen auf die Raumstruktur. Die Umsetzung der Einkreisung der großen kreisangehörigen Städte wirkt sich auch auf die für die Raumstruktur relevanten Anreize aus. Hierbei steht die Verwendung unterschiedlicher Normierungshebesätze für große kreisangehörige Städte und kreisangehörige Gemeinden im Vordergrund. Im Abschnitt 4.3.4 wurde gezeigt, dass die dadurch erfolgte Höherbewertung der Steuerkraft in großen kreisangehörigen Städten Anreize setzt, Gewerbeansiedlungen verstärkt im Umland dieser Städte vorzunehmen oder gar Umsiedlungen aus der großen kreisangehörigen Stadt ins Umland zu unterstützen. Darüber hinaus bedeutet die neu entstehende Kreisumlagepflicht, dass die großen kreisangehörigen Städte nach den Reformen deutlich geringere Anteile an zusätzlichen Steuereinnahmen für sich behalten dürfen als dies im Status quo der Fall ist.⁸ Dies reduziert die Attraktivität von Ansiedlungspolitik für die betroffenen Städte und setzt Anreize die Hebesätze der Gewerbesteuer zu erhöhen. Auch dieser Effekt wird durch die Verwendung des für die Gruppe der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte separat bestimmten, höheren Normierungshebesatzes verschärft.

Eingemeindungen oder Standortverlagerungen von Unternehmen führen, wenn eine große kreisangehörige Stadt und eine kreisangehörige Gemeinde beteiligt sind, zu einer Verlagerung von Steuerkraft zwischen den betreffenden Säulen. Da im System des kommunalen

⁸Vgl. die Berechnung der Abschöpfungsquoten in Abschnitt 4.3.1 und die dortige Diskussion.

Finanzausgleichs die innerhalb der einzelnen Säulen verfügbaren Mittel, zumindest bis zur nächsten Anpassung der in § 11 Abs. 2 Satz 1 FAG MV *neu* normierten Quoten, vorgegeben sind, wirkt sich eine solche Verschiebung von Steuerkraft auch auf die anderen Kommunen in der jeweiligen Gruppe aus. So sinken etwa die Schlüsselzuweisungen an Neubrandenburg, wenn ein Unternehmen aus Wismar in dessen Umland abwandert, obwohl Neubrandenburg im Vergleich zu Wismar und seinem Umland, als Aggregat betrachtet, nicht reicher geworden ist. Dieses Ergebnis kontrastiert mit der im Finanzausgleich beabsichtigten Verteilungs- und Versicherungswirkung der Schlüsselzuweisungen,⁹ die genau dann ein Absinken der Zahlungen an eine Kommune vorsieht, wenn diese Kommune im Vergleich zu den restlichen Kommunen des Landes an Steuerkraft hinzugewonnen hat. Die Trennung der Schlüsselmassen führt also dazu, dass nicht nur Zunahmen oder Abnahmen der Steuerkraft einzelner Kommunen im Vergleich zum Rest des Landes ausgleichsrelevant sind, sondern auch Verschiebungen der Steuerkraft zwischen den Säulen.

Stärkung der Zentren. Die bisher beschriebenen problematischen Wirkungen der Kreisstrukturreform und der Reform des kommunalen Finanzausgleichs dürfen nicht darüber hinweg täuschen, dass mit der gewählten Struktur sinnvolle finanzpolitische und raumordnerische Ziele verfolgt werden. Wie die Gutachter bereits an anderer Stelle ausgeführt haben,¹⁰ ist eine Stärkung der Zentren im Hinblick auf die effiziente Bereitstellung öffentlicher Leistungen und die Stellung des Landes im interregionalen Standortwettbewerb dringend zu empfehlen. Zu diesem Ziel tragen einige Elemente der Reform des Finanzausgleichs bei. So wurde der Vorwegabzug für übergemeindliche Aufgaben aufgestockt (§ 10 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. b FAG MV *neu*, § 6 Abs. 1 Nr. 7 FAG MV *alt*). Auch die Umlandumlage (§ 24 FAG MV *neu*) kommt den zentralen Orten zu Gute, und die geringere Einwohnerwertung für Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern (§ 12 Abs. 7 Satz 3 FAG MV *neu*) verlagert Mittel zu den größeren kreisangehörigen Gemeinden. Schließlich

⁹Vgl. unten Abschnitt 5.3.

¹⁰Vgl. Büttner et al. (2008b), Abschnitte 5.4-5.5.

wurde im neuen Finanzausgleichsgesetz der Anteil der Säule der kreisfreien Städte an der gesamten Schlüsselmasse von 26,1 % auf 28,403 % erhöht (§ 6 Abs. 2 Satz 1 FAG MV *alt*, § 11 Abs. 2 Satz 1 FAG MV *neu*). Auch wenn diese Anpassung vor allem die im Vergleich zu den kreisangehörigen Gemeinden ungünstigere Entwicklung der Steuereinnahmen der bisherigen kreisfreien Städte ausgleicht,¹¹ stärkt sie doch gegenüber einer Fortschreibung des Status quo die Zentren.

Da die großen kreisangehörigen Städte ebenso wie die beiden verbleibenden kreisfreien Städte zu den Bevölkerungs- und Wirtschaftszentren des Landes Mecklenburg-Vorpommern gehören, kann auch ihre besondere Behandlung eine Stärkung der Zentren darstellen. Insbesondere werden diese Städte durch die Beteiligung an der Säule der kreisfreien Städte, etwa durch den höheren Grundbetrag, und durch die mehrfache Berücksichtigung ihrer Einwohner sowohl bei den Landkreisen als auch in ihrer eigenen Säule, finanziell besser ausgestattet als andere kreisangehörige Gemeinden. Die Reformen enthalten aber auch Elemente, die die Position der großen kreisangehörigen Städte schwächen. Tabelle 5.1 zeigt, dass der fiskalische Vorteil, den das System der Schlüsselzuweisungen den großen kreisangehörigen Städten bringt, voraussichtlich durch eine erhebliche, neu zu entrichtende Kreisumlagezahlung überkompensiert wird. Zudem führen die durch den Finanzausgleich induzierten standortpolitischen Anreize eher zu einer Verlagerung von Steuerkraft aus den großen kreisangehörigen Städten in das Umland.

Angesichts der dargestellten Wirkungen auf die Mittelverteilung, die Raumstruktur und die Wettbewerbsposition der Zentren erscheint es angezeigt, im Rahmen der für 2012 avisierten Neufassung die Behandlung der großen kreisangehörigen Städte im Regelwerk des FAG MV *neu* anzupassen. Dabei sollten eine neue Quantifizierung der Teilschlüsselmassen, die auf die Kreis- und Gemeindeaufgaben Bezug nimmt (§ 44 Abs. 2 Nr. 1 LNOG MV), eine Begrenzung der Kreisumlageverpflichtungen der großen kreisangehörigen Städte

¹¹Vgl. Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Neugestaltung des Finanzausgleichsgesetzes und zur Änderung weiterer Gesetze vom 08. Juli 2009, Drucksache 5/2685, S. 81-85.

(§ 44 Abs. 2 Nr. 2 LNOG MV) und die Festlegung der Normierungshebesätze im Zentrum der Überlegungen stehen. Im folgenden Abschnitt 5.2 werden die Elemente einer solchen Modifikation vorgestellt. Eine mögliche Neukonzeption des kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern, mit der die genannten Probleme grundlegend in Angriff genommen werden können, ist Gegenstand des Abschnitts 5.3.

5.2 Anpassungen im Rahmen des bestehenden Systems

Im vorigen Abschnitt 5.1 wurden die Zuordnung der Schlüsselmassen, die Höhe der Normierungshebesätze und die zu erwartende Kreisumlage als wesentliche Ursachen für problematische Verteilungs- und Anreizwirkungen der Reformen identifiziert. Von daher sollten diese Elemente im Zuge der Kreisstrukturreform gegenüber dem jetzigen Gesetzesstand des FAG MV *neu* modifiziert werden. Daneben sollte sichergestellt sein, dass die Zuweisungen an die zwei verbleibenden kreisfreien Städte durch die Umschichtungen nicht systematisch verringert werden.

Anpassung der Schlüsselmassen. Der Vergleich der Zuweisungen im neuen Finanzausgleich mit der verteilungsneutralen Mittelverteilung hat gezeigt, dass die großen kreisangehörigen Städte Schlüsselzuweisungen erhalten, die vor den Reformen implizit für Kreisaufgaben vorgesehen waren. Um dies zu korrigieren, sollte die Schlüsselmasse für kreisfreie und große kreisangehörige Städte um einen Betrag reduziert werden, der den Zuweisungen für Kreisaufgaben an große kreisangehörige Städte entspricht, und die Zuweisungen an Landkreise sind entsprechend zu erhöhen. Im Folgenden wird eine solche Neujustierung der Teilschlüsselmassen skizziert, die sich in den Grundzügen an dem vom Landesgesetzgeber

zur Quantifizierung der Teilschlüsselmassen verwendeten Verfahren¹² orientiert.

Eine aufgabengerechte Umschichtung der Teilschlüsselmassen verlangt zunächst eine horizontale Abgrenzung der Schlüsselzuweisungen zwischen den großen kreisangehörigen Städten und den beiden verbleibenden kreisfreien Städten. Zur Darstellung dieser Abgrenzung wird der Anteil der Schlüsselzuweisungen, der für die großen kreisangehörigen Städte vorgesehen ist, mit β , und der für die verbleibenden kreisfreien Städte vorgesehene Anteil mit $1 - \beta$ bezeichnet. Zur Quantifizierung dieser Anteile könnten die bisher an die beiden Gruppen von Städten fließenden Zuweisungen verwendet werden, so dass β der Anteil an den gesamten Schlüsselzuweisungen für große kreisangehörige Städte und kreisfreie Städte wäre, der in einem bestimmten Jahr an die großen kreisangehörigen Städte geflossen ist. Alternativ dazu kann als Bezugsgröße der horizontalen Aufteilung auch die Einwohnerzahl verwendet werden. Dieser Indikator hat den Vorteil, dass er einen abstrakten Bedarf abbildet und sich im Zeitablauf nur wenig verändert.¹³ Dementsprechend wird β als der Anteil der Einwohner der großen kreisangehörigen Städte und $1 - \beta$ als der Anteil der Einwohner von Rostock und Schwerin an der Summe der Einwohner aller vormals kreisfreien Städte definiert. Für das in den Simulationen des Kapitels 3 zugrunde gelegte Jahr ergibt sich mit dieser Definition der Wert $\beta = 43,11\%$.

Für die angestrebte Korrektur ist neben der horizontalen auch eine vertikale Zurechnung der Schlüsselzuweisungen zu Kreis- und Gemeindeaufgaben notwendig. Bereits im Abschnitt 3.5 wurde diesbezüglich α als der Anteil der für Kreisaufgaben vorgesehenen Zuweisungen an den gesamten Zuweisungen für Kreis- und Gemeindeaufgaben definiert. In Abschnitt 3.5 wurde $\alpha = 37,44\%$ ermittelt, was in etwa dem in der Gesetzesbegründung¹⁴

¹²Vgl. Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Neugestaltung des Finanzausgleichsgesetzes und zur Änderung weiterer Gesetze vom 08. Juli 2009, Drucksache 5/2685, S. 81-85.

¹³Auch der Gesetzgeber verwendet diesen Indikator für die horizontale Aufteilung der Schlüsselmasse zwischen kreisangehörigem Raum und kreisfreien Städten. Vgl. Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Neugestaltung des Finanzausgleichsgesetzes und zur Änderung weiterer Gesetze vom 08. Juli 2009, Drucksache 5/2685, S. 84, Zeilen 28 bzw. 32.

¹⁴Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Neugestaltung des Finanzausgleichsgesetzes und zur

angewandten Anteil von 40% entspricht. Dieser Wert berücksichtigt nicht, dass die großen kreisangehörigen Städte einzelne Aufgaben, die sonst den Landkreisen obliegen, auch nach der Kreisstrukturreform noch durchführen. Allerdings zeigt die Auswertung der Ausgaben für Jugend- und Sozialhilfe in Tabelle 3.15, dass mit diesem Aufgabenbereich erhebliche Ausgaben auf die Landkreise übergehen, die annähernd dem durch den Vergleich mit der verteilungsneutralen Mittelverteilung aufgezeigten Korrekturbedarf entsprechen. Der Wert für α , der dieser Analyse zu Grunde liegt, erscheint somit als durchaus angemessene Richtgröße für die vorzunehmende Umschichtung der Schlüsselmassen. Deshalb wird im Folgenden der berechnete α -Wert von 37,44% verwendet.

Zur aufgabengerechten Zuordnung der Schlüsselmassen wird entsprechend diesen Überlegungen die für die großen kreisangehörigen und kreisfreien Städte im geltenden Recht vorgesehene Schlüsselmasse um den Anteil $\alpha \cdot \beta$ gekürzt. Da diese Kürzung durch die Übertragung der Kreisaufgaben von den großen kreisangehörigen Städten auf die Landkreise motiviert ist, wird dieser Betrag der Schlüsselmasse für Landkreise zugeschlagen. Die in § 11 Abs. 2 Satz 1 FAG MV *neu* normierten Quoten ändern sich dementsprechend zu $(1 - \alpha \cdot \beta) \cdot 28,403\%$ für die kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte (Nr. 2) und zu $32,040\% + \alpha \cdot \beta \cdot 28,403\%$ für die Landkreise (Nr. 3). Mit den für das in den Simulationen abgebildete typische Jahr ermittelten Werten $\alpha = 37,44\%$ und $\beta = 43,11\%$ ergeben sich Quoten in Höhe von 23,819% für die großen kreisangehörigen und kreisfreien Städte und 36,624% für die Landkreise. Gemäß dieser Berechnung ist in dem in den Simulationen abgebildeten typischen Jahr ein Betrag in Höhe von EUR 39,3 Mio. von den großen kreisangehörigen und kreisfreien Städten zu den Landkreisen umzuschichten.

Im bestehenden System führt die Berücksichtigung der Einwohner der großen kreisangehörigen Städte bei der Bestimmung der Ausgangsmesszahl der Landkreise zu einer Mehrfachzählung dieser Einwohner, da sie auch in der Säule der kreisfreien Städte und großen kreisangehörigen Städte berücksichtigt werden. Diese Mehrfachzählung wird durch die hier

Änderung weiterer Gesetze vom 08. Juli 2009, Drucksache 5/2685, S. 84, Zeilen 33 bzw. 37.

vorgeschlagene Modifikation vermieden, da die Schlüsselzuweisungen an die kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte um einen typisierten Kreisanteil gekürzt werden. Die erhöhte Schlüsselmasse der Landkreise sollte deshalb nach wie vor horizontal so verteilt werden, dass ein einheitlicher Grundbetrag für alle Einwohner einschließlich der Einwohner der großen kreisangehörigen Städte bestimmt wird. Dieses Vorgehen stellt sicher, dass jeder Bürger auf der Kreisebene einmal berücksichtigt wird.

Normierungshebesätze. Die im vorigen Abschnitt zusammengefassten Anreizwirkungen sprechen dafür, den Normierungshebesatz der Gewerbesteuer für die großen kreisangehörigen Städte abzusenken und an den Normierungshebesatz der kreisangehörigen Gemeinden anzugleichen.¹⁵ Auch wenn für die kreisfreien Städte teilweise ähnliche Überlegungen gelten, kann im Rahmen der hier diskutierten begrenzten Anpassung des FAG MV *neu*, die sich auf die großen kreisangehörigen Städte konzentriert, der Normierungshebesatz für die kreisfreien Städte unverändert bleiben. Dabei ist allerdings zu bedenken, dass jede der beiden Städte einen erheblichen Einfluss auf den anzuwendenden Normierungshebesatz und damit auf die Höhe der anzurechnenden Steuerkraft der anderen Stadt hätte, wenn man weiterhin den Normierungshebesatz am Durchschnitt der (nunmehr nur noch zwei) tatsächlich gewählten Hebesätze festmachen würde. Um dies zu vermeiden, sollte der für die beiden kreisfreien Städte geltende Normierungshebesatz, wie in § 12 Abs. 3 Satz 3 FAG MV *neu* zugelassen, diskretionär in der Höhe des bisherigen Satzes festgelegt werden.

Im Folgenden wird bei der Berechnung der Steuerkraft der großen kreisangehörigen Städte daher der Normierungshebesatz der Gewerbesteuer der großen kreisangehörigen Städte auf jenen der kreisangehörigen Gemeinden abgesenkt. Dies entspricht gegenüber dem Status quo einer Absenkung auf 68,59%.¹⁶ Für die beiden verbleibenden kreisfreien Städte wird

¹⁵Im Rahmen der Diskussion einer grundlegenden Reform wird die Bedeutung der Normierungshebesätze für den Standortwettbewerb ausführlich erörtert. Vgl. dazu Abschnitt 5.3.

¹⁶Während der Normierungshebesatz (gewogener durchschnittlicher Hebesatz) der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte im betrachteten Jahr 406,35 betrug, lag der Wert für kreisangehörige Gemeinden bei 278,72. Diese Festlegung berücksichtigt nicht, dass sich der gewogene Durchschnitt der Hebesätze der

dagegen weiterhin der geltende Normierungshebesatz angewandt, der auch den Berechnungen des Kapitels 3 zugrunde liegt.

Grundbeträge. Die horizontale Zuordnung der verbleibenden Schlüsselmasse für große kreisangehörige Städte und kreisfreie Städte muss berücksichtigen, dass die Anpassung nur die großen kreisangehörigen Städte betrifft. Gleichzeitig sollte vermieden werden, dass die aus Anreizgründen unterschiedlich gesetzten Normierungshebesätze zu einer systematischen Umverteilung der Mittel zu Lasten der verbleibenden kreisfreien Städte führen. Eine solche Abschirmung der kreisfreien Städte kann erreicht werden, indem für die großen kreisangehörigen Städte einerseits und die beiden kreisfreien Städte andererseits verschiedene Grundbeträge festgelegt werden. Diese sind so zu bestimmen, dass jeweils die für die beiden Teilgruppen vorgesehenen Anteile der Schlüsselmasse durch Zuweisungen an die jeweilige Gruppe aufgebraucht werden.

Zur formalen Darstellung dieser Berechnung bezeichnen GB_{gkaS} bzw. GB_{kfS} den Grundbetrag für große kreisangehörige Städte bzw. kreisfreie Städte und EW_{gkaS} bzw. EW_{kfS} stehen für die gesamte Einwohnerzahl der vier großen kreisangehörigen Städte bzw. der beiden verbleibenden kreisfreien Städte. Zudem bezeichnen SK_{gkaS} bzw. SK_{kfS} die Summe der Steuerkraftmesszahlen der großen kreisangehörigen Städte bzw. kreisfreien Städte, wobei die Gewerbesteuerkraftzahl mit Hilfe des jeweiligen gruppenspezifischen Normierungshebesatzes berechnet wird. Zudem bezeichnet AS wie in Abschnitt 4.3.1 die in § 12 Abs. 8 FAG MV *neu* normierte Ausgleichsquote in Höhe von 0,6, und SM steht für die gesamte zu verteilende Schlüsselmasse, von der derzeit gemäß § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 FAG MV *neu* ein Anteil in Höhe von 28,403% an die großen kreisangehörigen und kreisfreien Städte fließt.

kreisangehörigen Gemeinden nach Einbeziehung der großen kreisangehörigen Städte ändern wird. Wenn man diese Rückwirkung berücksichtigt, ergibt sich ein höherer Wert des Normierungshebesatzes, der das Anpassungserfordernis entsprechend verringert.

Mit dieser Schreibweise werden die beiden Grundbeträge durch die Gleichungen

$$\begin{aligned} AS \cdot (GB_{kfs} \cdot EW_{kfs} - SK_{kfs}) &= (1 - \beta) \cdot 0,28403 \cdot SM \\ AS \cdot (GB_{gkas} \cdot EW_{gkas} - SK_{gkas}) &= \beta \cdot (1 - \alpha) \cdot 0,28403 \cdot SM \end{aligned}$$

bestimmt. Die erste Gleichung drückt die horizontale Zuteilung der Schlüsselmasse aus. Sie legt fest, dass der Anteil $(1 - \beta)$ der im geltenden Gesetz für große kreisangehörige und kreisfreie Städte vorgesehenen Schlüsselmasse an die verbleibenden kreisfreien Städte ausgeschüttet wird. Die zweite Gleichung teilt den vier großen kreisangehörigen Städten den Teil $\beta \cdot (1 - \alpha)$ dieser Teilschlüsselmasse zu. Der Faktor β gibt hierbei wiederum die horizontale Zurechnung der Schlüsselmasse an, während der Faktor $(1 - \alpha)$ die im Zuge der Kreisstrukturreform vorgenommene vertikale Übertragung der meisten Aufgaben auf die Landkreise widerspiegelt. Da dieser Faktor nur die Zahlungen an die großen kreisangehörigen Städte reduziert, werden die beiden verbleibenden kreisfreien Städte durch diese Berechnungsmethode von der Umschichtung der Schlüsselmasse abgeschirmt.

Die hier angegebene separate Berechnung der Grundbeträge für große kreisangehörige Städte und kreisfreie Städte könnte in jedem Vollzugsjahr des kommunalen Finanzausgleichs mit den dann jeweils zugrunde zu legenden Werten für die Schlüsselmasse, die Steuerkraft und die Einwohnerzahlen angewandt werden. Damit würde sichergestellt, dass die reduzierte, für große kreisangehörige Städte und kreisfreie Städte zur Verfügung stehende Schlüsselmasse in jedem Jahr gemäß der Quoten $1 - \beta$ und $\beta \cdot (1 - \alpha)$ auf kreisfreie Städte und große kreisangehörige Städte aufgeteilt wird, so dass das Ziel einer Abschirmung der kreisfreien Städte in jedem Jahr genau erreicht wird.

Diese Berechnung der Grundbeträge kommt jedoch einer Aufspaltung der Schlüsselmasse für große kreisangehörige Städte und kreisfreie Städte in zwei Teile gleich. Da die Schlüsselmasse in festen Quoten separat an die vier großen kreisangehörigen Städte einerseits und die zwei auch nach der Kreisstrukturreform noch kreisfreien Städte andererseits aufgeteilt

wird, ergibt sich effektiv ein System mit vier Teilschlüsselmassen. Will man dies vermeiden,¹⁷ so können die Grundbeträge nicht in jedem Jahr separat gemäß den beiden oben genannten Gleichungen bestimmt werden.

Dennoch ist es möglich, die verbleibenden kreisfreien Städte zumindest tendenziell von der Umschichtung der Schlüsselmasse auf die Landkreise abzuschirmen. Dazu muss die Differenzierung der Grundbeträge pauschal erfolgen, etwa in Form eines im Gesetz normierten Faktors γ , der angibt, wie hoch der Grundbetrag der großen kreisangehörigen Städte im Verhältnis zu dem Grundbetrag der kreisfreien Städte ist. Zur Quantifizierung dieses Faktors können wiederum die beiden obigen Gleichungen herangezogen werden. Allerdings beziehen sich in diesem Ansatz die zur Bestimmung der Grundbeträge verwendeten Werte der Schlüsselmasse, der Steuerkraft und der Einwohnerzahlen nun nicht mehr auf das jeweils laufende Jahr, sondern auf ein Bezugsjahr. Hierfür könnte beispielsweise ein typisches Jahr, wie es in den Simulationen des Kapitels 3 dargestellt wird, herangezogen werden. Mit Hilfe dieser Werte ergeben sich Grundbeträge für die großen kreisangehörigen Städte und die kreisfreien Städte, die in diesem Bezugsjahr die Forderung nach einer Abschirmung der kreisfreien Städte genau erfüllen. Durch Division ergibt sich dann der Faktor $\gamma = GB_{gkaS}/GB_{kfS}$, der nun als Prozentsatz im Gesetz festgelegt wird und sich im Zeitablauf nicht mehr ändert.

Verwendet man die Daten aus Kapitel 3, so ergibt sich durch dieses Verfahren ein Wert in Höhe von $\gamma = 70,35\%$.¹⁸ In jedem Vollzugsjahr des kommunalen Finanzausgleichs wird dann mit den jeweils heranzuziehenden aktuellen Werten der Schlüsselmasse, der Einwohnerzahlen und der Steuerkraftmesszahlen ein Grundbetrag für die kreisfreien Städte bestimmt, der die zur Verfügung stehende Schlüsselmasse unter der Maßgabe aufbraucht,

¹⁷Im Abschnitt 5.3 wird erläutert, warum eine solche Lösung im Hinblick auf die Funktionen von Schlüsselzuweisungen abzulehnen ist. Vgl. auch Begründung zum Kreisstrukturgesetz, Drucksache 5/2683, S. 186.

¹⁸Bei der Berechnung gemäß der oben genannten Gleichungen ergeben sich Grundbeträge von EUR 1275,19 für die verbleibenden kreisfreien Städte und von EUR 897,13 für die großen kreisangehörigen Städte.

dass für jeden Einwohner der großen kreisangehörigen Städte ein Grundbetrag in Höhe des γ -fachen des Grundbetrags der kreisfreien Städte angesetzt wird. Die folgende Gleichung drückt diesen Zusammenhang formal aus:

$$\begin{aligned} AS \cdot (GB_{kfs} \cdot EW_{kfs} + \gamma \cdot GB_{kfs} \cdot EW_{gkas} - SK_{kfs} - SK_{gkas}) \\ = (1 - \alpha \cdot \beta) \cdot 0,28403 \cdot SM, \end{aligned}$$

wobei hier Schlüsselmasse, Steuerkraft und Einwohnerzahlen die laufenden Werte sind, während γ , wie oben erläutert, aus den Werten des Bezugsjahres gewonnen wird. Mit dieser Formulierung wird einerseits durch den Faktor γ die nach der Kreisstrukturreform unterschiedliche Rolle der kreisfreien Städte und der großen kreisangehörigen Städte abgebildet. Andererseits erlaubt die gemeinsame Teilschlüsselmasse weiterhin einen Ausgleich der Finanzkraft zwischen allen sechs Städten.

Tabelle 5.2 fasst die aufgeführten Parameter und die daraus folgenden Berechnungsergebnisse zusammen. Basierend auf dem betrachteten Jahr führen diese Berechnungen zu einem nur marginal höheren Grundbetrag von EUR 1275,19 für die kreisfreien Städte (gegenüber EUR 1271,39 ohne die Anpassungen). Diese Abweichung ist in der Heranziehung der Einwohneranteile anstelle der Anteile der Schlüsselzuweisungen bei der Berechnung von β begründet. Die großen kreisangehörigen Städte erhalten einen niedrigeren Grundbetrag. Entsprechend dem ermittelten Parameterwert für γ liegt der Grundbetrag auf einem Niveau von 70,35% des Grundbetrags der kreisfreien Städte, also bei EUR 897,13.

Kreisumlage. In Abschnitt 5.1 wurde die zu erwartende hohe Belastung der großen kreisangehörigen Städte durch die zukünftige Kreisumlage angesprochen und eine Differenzierung der Kreisumlage zu Gunsten der großen kreisangehörigen Städte empfohlen. Dabei ist zu betonen, dass diese Maßnahme nicht nur für Landkreise typische Leistungen abgelten soll, welche die großen kreisangehörigen Städte auch nach der Kreisstrukturreform weiterhin selbst erbringen. Darüber hinaus wirkt eine solche Differenzierung auch dem von

Tabelle 5.2: Anpassungen zur Korrektur der Zuweisungen an große kreisangehörige Städte

Abschlag Zuweisungen (α)	37,44%
Einwohner GkaS/(KfS+GkaS) (β)	43,11%
Grundbetrag vor Anpassung (in EUR)	1271,39
Grundbetrag GkaS/KfS (γ)	70,35%
Grundbetrag neu KfS (in EUR)	1275,19
Grundbetrag neu GkaS (in EUR)	897,13

Quelle: Eigene Berechnungen. GkaS: Große kreisangehörige Städte, KfS: Kreisfreie Städte.

der Kreisumlagepflicht ausgelösten Anreiz entgegen, die Hebesätze der Gewerbesteuer zu erhöhen. Vor allem aber zeigen die Berechnungen zur aufkommensneutralen Kreisumlage, dass eine einheitliche Kreisumlage zu erheblichen Belastungen der großen kreisangehörigen Städte führen kann. Von daher ist der wesentliche Grund für eine Differenzierung des Kreisumlagesatzes zu Gunsten der großen kreisangehörigen Städte in der Vorgabe des § 44 Abs. 2 Nr. 2 LNOG MV zu sehen, eine übermäßige Belastung dieser Städte zu vermeiden.

Im Sinne der kommunalen Autonomie ist es wünschenswert, die angemessene Differenzierung des Kreisumlagesatzes dem jeweiligen Kreistag zu überlassen. Bei dieser Entscheidungsfindung ist aber nicht auszuschließen, dass sich in einem Landkreis eine Mehrheit der Kreistagsmitglieder im Interesse der anderen Gemeinden der Senkung der Umlagebelastung für die in diesem Kreis liegende große kreisangehörige Stadt verschließt. Um dem entgegen zu wirken, sollte der Landesgesetzgeber eine Differenzierung der Kreisumlagesätze vorgeben. So könnte in § 23 FAG MV *neu* eine Vorschrift eingefügt werden, die den für eine große kreisangehörige Stadt anzuwendenden Kreisumlagesatz relativ zu dem im sonstigen Kreisgebiet angewandten Satz begrenzt, sofern nicht die große kreisangehörige Stadt einem höheren Satz zustimmt.

Als Richtschnur für diesen Abschlag kann die in Tabelle 4.3 zusammengestellte Berechnung herangezogen werden. Dort wird gezeigt, dass die großen kreisangehörigen Städte die selben Pro-Kopf-Zahlungen an Kreisumlage leisten wie die anderen kreisangehörigen Gemeinden,

wenn der für sie geltende Kreisumlagesatz zwischen 61,2% (=27,13/44,32 für Wismar) und 71,1% (=32,01/45,02 für Neubrandenburg) des Satzes beträgt, der im sonstigen Kreisgebiet Anwendung findet. Als gesetzliche Vorgabe könnte ein Wert in der Mitte dieser Bandbreite, etwa 66%, verwendet werden.

Dieser Wert ergibt sich aus den im Jahr 2010 geltenden Vorschriften des FAG MV *neu* zur Berechnung der Steuerkraft und zur Bemessung der Schlüsselzuweisungen. Wie wir in dem vorliegenden Abschnitt gerade ausgeführt haben, sollte beides modifiziert werden, sobald die Kreisstrukturreform umgesetzt wird. Nun reduzieren aber sowohl die Berechnung der Steuerkraft mit einem niedrigeren Normierungshebesatz als auch die Absenkung der Schlüsselmasse für große kreisangehörige Städte für sich genommen bei gleichbleibendem Kreisumlagesatz die Kreisumlagezahlung der großen kreisangehörigen Städte. Deshalb geht die aus Tabelle 4.3 abgeleitete Vorgabe einer Absenkung des Kreisumlagesatzes einer großen kreisangehörigen Stadt auf ca. zwei Drittel des Satzes der anderen kreisangehörigen Gemeinden zu weit, wenn die beiden hier empfohlenen Maßnahmen, nämlich die Reduktion des Normierungshebesatzes und des Grundbetrags, umgesetzt werden.

Um die Wirkung dieser beiden Maßnahmen zu berücksichtigen, muss ein Korrekturfaktor ermittelt werden, der abbildet, wie stark die Kreisumlage-Grundlage der großen kreisangehörigen Städte durch die vorgeschlagenen Maßnahmen verändert wird. Die Kreisumlage-Grundlage setzt sich aus der Steuerkraft des laufenden und den Schlüsselzuweisungen des vorangegangenen Jahres zusammen, die wiederum 60% der Differenz zwischen dem mit der Einwohnerzahl multiplizierten Grundbetrag und der Steuerkraft betragen. Deshalb ist die Kreisumlage-Grundlage der großen kreisangehörigen Städte unter Vernachlässigung von Zeitverzögerungen näherungsweise:

$$\text{Kreisumlage-Grundlage} = SK_{gkaS} + AS \cdot (GB_{gkaS} \cdot EW_{gkaS} - SK_{gkaS}).$$

Zur Bestimmung des Korrekturfaktors wird nun zunächst die modifizierte Kreisumlage-

Grundlage gemäß dieser Gleichung bestimmt. Dazu werden ebenso wie bei der Bestimmung von γ für Steuerkraft, Grundbetrag und Einwohnerzahl die Werte aus dem Bezugsjahr verwendet. In analoger Weise lässt sich in einem zweiten Schritt die Kreisumlage-Grundlage ermitteln, die sich ohne die hier vorgeschlagenen Änderungen ergibt. Dazu muss in obiger Gleichung die Steuerkraft mit den im Bezugsjahr tatsächlich geltenden Normierungshebesätzen bewertet und der Grundbetrag eingesetzt werden, der sich bei Anwendung des im Jahr 2010 geltenden FAG MV *neu* im Bezugsjahr errechnet. Das Verhältnis der nicht-modifizierten zur modifizierten Umlagegrundlage ergibt dann den gesuchten Korrekturfaktor.

Eine Differenzierung der Kreisumlage, die diesen Modifikationen Rechnung trägt, ergibt sich schließlich, indem das aus Tabelle 4.3 abgeleitete Verhältnis von 66% mit diesem Korrekturfaktor multipliziert wird. Unter Verwendung der Daten aus Kapitel 3 ergibt sich für den Korrekturfaktor ein Wert von 1,36. Daraus folgt als Richtwert für das maximal zulässige Verhältnis zwischen dem Kreisumlagesatz einer großen kreisangehörigen Stadt und dem Satz, der für die anderen dem selben Landkreis angehörenden Gemeinden angewendet wird, ein Wert von 90%.

Einheit der vorgeschlagenen Maßnahmen. Die Verteilungsanalyse des Abschnittes 5.1 hat gezeigt, dass die Konzeption der Schlüsselmassen und die Einführung der Kreisumlagepflicht zu gegenläufigen Wirkungen auf die Finanzausstattung der großen kreisangehörigen Städte führen, die sich aber nicht gegenseitig kompensieren. Die hier vorgeschlagenen Modifikationen tragen dazu bei, diese Wirkungen zu korrigieren, indem sie die Schlüsselzuweisungen an die großen kreisangehörigen Städte und deren durch die Kreisumlage zu erwartende Belastung reduzieren. Angesichts der gegenläufigen Verteilungseffekte ist es aber unabdingbar, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen als Einheit betrachtet und nur gemeinsam durchgeführt werden. Sollte sich der Gesetzgeber dagegen nur für einen Teil der hier dargestellten Maßnahmen entscheiden, so sind problematische Verteilungseffekte

te zu erwarten, die auch gegenüber einer unveränderten Anwendung des FAG MV *neu* nach der Kreisstrukturreform nachteilig erscheinen. Würde man die an die großen kreisangehörigen Städte fließenden Schlüsselzuweisungen absenken ohne gleichzeitig den Normierungshebesatz der Gewerbesteuer zu reduzieren und die Kreisumlage zu Gunsten der großen kreisangehörigen Städte differenzieren, so würde die Finanzausstattung der großen kreisangehörigen Städte einseitig und spürbar reduziert. Umgekehrt führt eine Absenkung der Kreisumlage und des Normierungshebesatzes, die nicht mit der angesprochenen Umschichtung der Schlüsselmasse einhergeht, zu einer Entlastung der großen kreisangehörigen Städte, die angesichts des Aufgabenübergangs an die Landkreise unbegründet erscheint.

Weitere Änderungsvorschläge. Über die bisher in diesem Abschnitt beschriebenen Maßnahmen hinaus, die durch die besondere Rolle der großen kreisangehörigen Städte motiviert werden, sind einige weitere, weniger zentrale Änderungen des FAG MV *neu* zu empfehlen.¹⁹

Die erste dieser Regelungen betrifft die Verwendung der Finanzausgleichsumlage.²⁰ Diese fließt gemäß § 8 Abs. 2 Satz 1 FAG MV *neu* teilweise dem Landkreis zu, in dem sich die finanzausgleichsumlagepflichtige Gemeinde befindet. Damit profitiert die Nachbarschaft einer abundanten Gemeinde mehr von deren Steuerkraft als die übrigen Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns. Dies widerspricht dem Ziel des solidarischen Ausgleichs innerhalb des Landes, das mit der Einführung der Finanzausgleichsumlage verfolgt wird. Im Sinne dieses Ziels sollte statt dessen das Aufkommen der Finanzausgleichsumlage vollständig in die gesamte Schlüsselmasse eingehen. Korrespondierend dazu ist dann der durch die Finanzausgleichsumlage verursachte Abfluss von Finanzmitteln aus dem Kreisgebiet im Rahmen der Schlüsselzuweisungen an Landkreise zu berücksichtigen, indem die gezahlte Finanzausgleichsumlage von der Umlagegrundlage des betreffenden Landkreises abgesetzt

¹⁹Diese Änderungsvorschläge wurden an früheren Stellen des Gutachtens bereits ausgeführt, werden hier aber nochmals kurz zusammengefasst.

²⁰Vgl. Abschnitt 4.3.2.

wird. Auch mit dieser Modifikation bleiben aber Zweifel an der Sinnhaftigkeit einer Finanzausgleichsumlage, die letztlich nur von wenigen Gemeinden erhoben wird.

Die zweite Regelung, bei der man eine Anpassung im Detail erwägen könnte, bezieht sich auf die Umlandumlage nach § 24 FAG MV *neu*.²¹ Die Anknüpfung der Umlagepflicht an Pendlerzahlen (§ 24 Abs. 1 Satz 1 FAG MV *neu*) legt nahe, dass diese der Abgeltung von Spillovers dient, also von Leistungen, die eine Kernstadt für die Einwohner der Umlandgemeinden erbringt. Die Zahlung der Umlandumlage kann damit als ein Entgelt für eine empfangene Leistung verstanden werden; die Umlandgemeinde “kauft” gleichsam diese Leistungen bei der Kernstadt. Ausgehend von dieser Interpretation erscheint es fragwürdig, dass die Umlandumlage nach § 24 Abs. 1 Satz 1 FAG MV *neu* finanzkraftabhängig erhoben wird, da der Wert der empfangenen Spillovers kaum mit zunehmender Steuerkraft der Umlandgemeinde steigen dürfte. Bei der Bemessung der Umlage wäre von daher stärker auf Messzahlen wie die Einwohnerzahl oder die Pendlerzahl abzustellen, die die Nutzungsintensität des Leistungsangebotes der Kernstadt durch die Einwohner der Umlandgemeinde annähern.

Aus dem selben Grund ist auch die in § 23 Abs. 2 Satz 3 Nr. 4 FAG MV *neu* festgelegte teilweise Abzugsfähigkeit der Umlandumlage von der Kreisumlagegrundlage zu hinterfragen. Versteht man die Umlandumlage als ein Entgelt für kommunale Leistungen, so sollte sie ebenso wie andere Ausgabenposten bei der Berechnung finanzkraftabhängiger Umlagen keine Rolle spielen. Deshalb sollte die Umlandumlage bei der Bemessung der Kreisumlage nicht abzugsfähig sein.

Die letzte Regelung, die im Rahmen einer Modifikation des FAG MV *neu* angepasst werden sollte, bezieht sich auf die Reduktion des Grundbetrages für Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern (§ 12 Abs. 7 Satz 3 FAG MV *neu*).²² Wie oben erwähnt, stärkt die

²¹Vgl. Abschnitt 4.3.3.

²²Vgl. Abschnitt 4.3.5.

hiermit erzielte Umschichtung finanzieller Mittel zu Lasten der kleinsten Gemeinden die größeren, zentralen Orte. Darüber hinaus steht diese Regelung im Einklang mit dem im § 1 Abs. 3 der Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommerns verankerten Ziel einer Mindesteinwohnerzahl von 500 für alle Gemeinden. Allerdings erzeugt die im Gesetz gewählte Formulierung eine Sprungstelle in der Höhe der Zuweisungen, da Gemeinden, die die Grenze von 500 Einwohnern exakt erreichen oder minimal überschreiten, auch für die ersten 499 Einwohner den vollen Grundbetrag erhalten. Damit kommt dem 500. Einwohner eine sehr hohe finanzielle Bedeutung zu, die nicht durch die Kostenstruktur der Gemeinde gerechtfertigt sein kann und möglicherweise zu unerwünschtem Wettbewerb um den 500. Einwohner führt.

Dieser Effekt lässt sich vermeiden, indem man den auf 95% verringerten Grundbetrag für die ersten 499 Einwohner *jeder* Gemeinde ansetzt, und auch bei größeren Gemeinden der volle Grundbetrag erst ab dem 500. Einwohner gilt. Diese Änderung glättet nicht nur die durch den 500. Einwohner ausgelösten fiskalischen Verwerfungen, sondern stärkt zusätzlich die größeren kreisangehörigen Gemeinden. Darüber hinaus impliziert sie im Gegensatz zur geltenden Regelung, dass zwei Gemeinden, die bereits über mehr als 500 Einwohner verfügen, durch eine Gemeindefusion gewinnen. Auch dies ist zu begrüßen, da hierdurch Anreize geschaffen werden, Skalenerträge in der Bereitstellung kommunaler Leistungen besser zu nutzen.

5.3 Ein Alternativvorschlag

Die Einführung der neuen Kreisstruktur und die Änderungen im FAG MV beinhalten zwar verschiedene Schritte zur Vereinfachung des kommunalen Finanzausgleichs. Dennoch ergeben sich im neuen Rechtsstand, wie dargestellt wurde, Probleme, die insbesondere aus der Zuordnung der großen kreisangehörigen Städte zur Säule der kreisfreien Städte resultieren. Im vorigen Abschnitt 5.2 wurden einige Maßnahmen vorgestellt, die diesen

Problemen entgegen wirken können. Eine systematische Lösung müsste aber, anders als diese Maßnahmen, an der Ursache des Problems selbst, mithin an der Zuordnung der großen kreisangehörigen Städte zur Säule der kreisfreien Städte ansetzen.

In diesem Sinne bietet es sich zunächst an, die großen kreisangehörigen Städte der Säule der kreisangehörigen Gemeinden zuzuordnen. Dies erscheint bei näherer Betrachtung indessen auch nicht als ein zielführender Ansatz.²³

Funktionen von Schlüsselzuweisungen. Schon nach altem Rechtsstand (FAG MV *alt*) sind nur sechs Kommunen der Gruppe der kreisfreien Städte zugeordnet, denen bei der Verteilung der Schlüsselmasse eine vorbestimmte Summe an Mitteln zugestanden wird. Dies ist problematisch, da wesentliche Funktionen des Finanzausgleichs auf asymmetrische Entwicklungen bei den Gemeinden beschränkt sind. Wie in Teil 2 des Gutachtens “Langfristige Entwicklung und Reformperspektiven des kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern” ausgeführt,²⁴ nimmt der kommunale Finanzausgleich neben der verfassungsgemäßen Finanzierungsfunktion auch eine (i) Verteilungsfunktion, eine (ii) Versicherungsfunktion und eine (iii) Koordinierungs- und Lenkungsfunktion wahr.

ad i. Die Verteilungsfunktion des kommunalen Finanzausgleichs besteht darin, dass die Finanzmittel vor allem in besonders steuerschwache oder durch einen hohen Ausgabebedarf gekennzeichnete Gemeinden fließen. Dies wird durch den Bezug auf die Steuerkraft auf der einen Seite und den Finanzbedarf auf der anderen Seite sichergestellt. Je geringer aber die Zahl der Gemeinden ist, die aus einer Säule der Schlüsselmasse mit Schlüsselzuweisungen unterstützt werden, desto geringer ist der Einfluss der eigenen Steuerkraft auf die Mittelverteilung.²⁵ Im Extremfall, wenn durch eine Säule nur die Schlüsselzuweisungen für eine

²³Vgl. auch Begründung zum Kreisstrukturgesetz, Drucksache 5/2683, S. 186.

²⁴Vgl. Büttner et al. (2008b), Abschnitt 4.1.

²⁵Diese Problematik kann formal wie folgt illustriert werden. Betrachten wir eine von zwei Gemeinden, indiziert mit i , die Steuereinnahmen pro Einwohner von $\tau_i k_i$ erzielt, wobei τ_i der örtliche Hebesatz ist.

einzigste Gemeinde finanziert werden, sind die Mittel vollständig durch die Ausstattung der Säule bestimmt.

ad ii. Die Versicherungsfunktion der Schlüsselzuweisungen zielt darauf ab, unvorhergesehene Entwicklungen sowohl beim Bedarf als auch bei der Steuerkraft tendenziell abzufedern. Wie aus der Versicherungsökonomie bekannt, hängt die Leistungsfähigkeit einer Versicherung davon ab, dass die Versicherten unterschiedliche Risiken aufweisen. Die Versicherung basiert technisch gesprochen auf der Kombination unterschiedlicher Risiken, dem sogenannten *Pooling* von unterschiedlichen Risiken. Übertragen auf den kommunalen Finanzausgleich bedeutet dies, dass die Versicherungswirkung stärker wird, wenn viele unterschiedliche Gemeinden einer Säule der Schlüsselmasse zugeordnet sind. Ähnlich wie bei (i) verschwindet die Versicherungswirkung im Extremfall, wenn nur noch eine Gemeinde einer Säule zugeordnet ist.

Der Finanzbedarf pro Einwohner sei $n_i b$, wobei b der Grundbetrag ist, und die zur Anrechnung gebrachte Steuerkraft sei $\vartheta_i k_i$. Setzen wir ohne Beschränkung der Allgemeinheit fest, dass die Ausgleichsquote des Finanzausgleichs 100% beträgt, und nehmen wir weiterhin an, der Finanzbedarf liege oberhalb der Steuerkraft. Mit g_i für die Ausgaben pro Einwohner lautet die Budgetrestriktion

$$\tau_i k_i + n_i b - \vartheta_i k_i - g_i \geq 0, \quad i = 1, 2.$$

Bei gegebener Schlüsselmasse in Höhe von z pro Einwohner ergibt sich der Grundbetrag b wie folgt:

$$b = \frac{z + \vartheta_1 k_1 + \vartheta_2 k_2}{n_1 + n_2}$$

Einsetzen in die Budgetrestriktion liefert

$$\tau_i k_i + n_i \frac{(z + \vartheta_j k_j)}{n_1 + n_2} - \left(1 - \frac{n_i}{n_1 + n_2}\right) \vartheta_i k_i - g_i \geq 0, \quad i = 1, 2.$$

Die von der Steuerkraft unabhängigen Zuweisungen (zweiter Term) sind durch den Finanzbedarf bestimmt. Die eigene Steuerkraft geht jedoch nicht in voller Höhe ein. Es wird vielmehr ein Abschlag vorgenommen, der dem Anteil der Gemeinde am Finanzbedarf $n_i/(n_1 + n_2)$ entspricht. Hier zeigt sich, dass die Berücksichtigung der eigenen Steuerkraft um so schwächer ausfällt, je größer der Anteil am Finanzbedarf ist.

ad iii. Indem die Zuweisungen an bestimmte Indikatoren des Finanzbedarfs und der Steuerkraft der Gemeinden und Gemeindeverbände anknüpfen, entfalten sie eine Anreizwirkung auf die lokale Finanzpolitik. Durch gezielte Definition und Bewertung dieser Indikatoren kann der Finanzausgleich daher eine Koordinierungs- und Lenkungsfunktion entfalten. Auch diese Funktion schwächt sich mit der Zahl der Gemeinden ab und verschwindet vollends, wenn nur noch eine Gemeinde einer Säule zugeordnet ist.

Eine Verringerung der Gruppe der kreisfreien Städte auf nunmehr zwei Kommunen würde deshalb dazu führen, dass der Finanzausgleich diese drei wichtigen Funktionen in Bezug auf die kreisfreien Städte kaum noch ausfüllen kann. Von daher erscheint es auf den ersten Blick zwar stimmig, dass die großen kreisangehörigen Städte ihre Schlüsselzuweisungen weiter aus der Säule der Schlüsselmasse für die kreisfreien Städte erhalten sollen. Allerdings verlangt dies, wie oben dargestellt,²⁶ eine Neujustierung der Teilschlüsselmassen, die der durch die Kreisstrukturreform geänderten Aufgabenzuordnung entspricht. Das im Abschnitt 5.2 präsentierte Verfahren bietet hierfür eine pragmatische Lösung an. Für seine Umsetzung müssen jedoch zahlreiche Parameter politisch festgelegt werden, die nur in vereinfachter, pauschalisierter Form bestimmt werden können. Dadurch wird das Zuweisungssystem unnötig komplex und streitanfällig. Demgegenüber ist eine Konzeption des Systems der Schlüsselzuweisungen vorzuziehen, die direkt an den Aufgaben der Gemeinden und Landkreise ansetzt und so die Bemessung der Teilschlüsselmassen transparenter und einfacher gestaltet.

Zwei-Säulen-Modell. Eine solche alternative Struktur könnte darin bestehen, die Zuweisungen für die Gemeindeaufgaben von den Zuweisungen für die Kreisaufgaben zu trennen, die verschiedenen Säulen für kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden aber aufzugeben. Da der Gesetzgeber bei der Bemessung der Teilschlüsselmassen im FAG MV

²⁶Vgl. Abschnitt 5.1.

*neu*²⁷ ebenfalls von einer vertikalen Aufteilung der Schlüsselmasse nach Kreis- und Gemeindeaufgaben ausgeht, stellt dieses Vorgehen eine konsequente Weiterführung der vom Gesetzgeber für die Reform des kommunalen Finanzausgleichs zugrundegelegten Überlegungen dar. Für ein solches *Zwei-Säulen-Modell* finden sich zudem in verschiedenen Bundesländern Beispiele. Niedersachsen und Bayern beispielsweise haben ein solches System. Auch in Nordrhein-Westfalen gibt es eine einheitliche Teilschlüsselmasse für kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte.

In einem Zwei-Säulen-Modell erhalten kreisangehörige Gemeinden, große kreisangehörige Städte und kreisfreie Städte für die Gemeindeaufgaben Schlüsselzuweisungen aus derselben Säule. Im Gegensatz zu dem bei der Festlegung der Teilschlüsselmassen angewandten "vorgezogenen Steuerkraftausgleich" wird damit die Steuerkraft zwischen kreisangehörigen Gemeinden sowie großen kreisangehörigen und kreisfreien Städten in jedem Jahr und nicht nur diskretionär im Rahmen der periodischen Überprüfungen der Schlüsselmassen ausgeglichen. Deshalb maximiert die Verwendung einer einheitlichen Säule der Zuweisungen für Gemeindeaufgaben die potentielle Leistungsfähigkeit des Finanzausgleichs in Bezug auf die Verteilungs-, die Versicherungs- sowie die Koordinations- und Lenkungsfunction. Zudem ist ein Zwei-Säulen-Modell geeignet, die Auseinandersetzung um die Verteilung der Schlüsselmasse zwischen den kreisangehörigen Gemeinden und den kreisfreien Städten (inklusive der großen kreisangehörigen Städte) zu versachlichen. Im gegenwärtigen System ergeben sich die Unterschiede im Grundbetrag zwischen diesen Gruppen im Wesentlichen aus der aus der Einwohnerzahl abgeleiteten, allenfalls periodisch gemäß § 11 Abs. 2 Satz 4 FAG MV *neu* geänderten Aufteilung der Schlüsselmasse. In einem Zwei-Säulen-Modell könnte dagegen die Mittelverteilung anhand von weiteren objektiven bedarfsbezogenen Kriterien vorgenommen werden.

Zunächst sind hierfür, ebenso wie im bestehenden System, sinnvolle Indikatoren für den

²⁷Vgl. Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Neugestaltung des Finanzausgleichsgesetzes und zur Änderung weiterer Gesetze vom 08. Juli 2009, Drucksache 5/2685, S. 81-85.

Finanzbedarf festzulegen. Solche Indikatoren sollen einen finanzwissenschaftlich fundierten Bezug zu den Gemeindeaufgaben haben. Sie müssen zudem auf einer zuverlässigen Datenbasis beruhen, die gemeindescharf abgegrenzt ist, und auch eine möglichst geringe Strategieanfälligkeit aufweisen. Die amtliche Statistik stellt verschiedene belastbare Indikatoren zur Verfügung, wie beispielsweise die Einwohnerzahl, die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die Zahl der Schüler oder auch die Zahl von Leistungsempfängern im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Unterschiedliche Bedarfe zwischen kreisfreien Städten, großen kreisangehörigen Städten und kreisangehörigen Gemeinden können durch Aufnahme entsprechender Indikatoren berücksichtigt werden. Auch die strukturellen raumwirtschaftlich bedingten Unterschiede zwischen den verschiedenen Typen von Kommunen können berücksichtigt werden. Hierbei werden in der Praxis verschiedene Wege beschritten. Im Rahmen eines Zentrale-Orte-Systems können Indikatoren für Mittel- und Oberzentren einbezogen werden. Alternativ können im Rahmen einer Hauptansatzstaffel nichtlineare Effekte der Einwohnerzahl berücksichtigt werden, so dass sich eine stärkere Einwohnerwertung in größeren Gemeinden ergibt.

In einem zweiten Schritt kann im Rahmen eines Zwei-Säulen-Modells dann eine konsistente und simultane Bewertung dieser Indikatoren durch multivariate statistische Analyseverfahren erfolgen. Solche Verfahren ermöglichen es, eine Bewertung der Indikatoren vorzunehmen, die mit dem tatsächlich beobachteten Ausgabeverhalten der Gemeinden am besten übereinstimmt. Dabei ermöglicht die statistische Analyse die Unterscheidung von systematischen Determinanten der Ausgaben, die möglicherweise einen Finanzbedarf rechtfertigen können, und unsystematischen Unterschieden im Ausgabeverhalten. Darüber hinaus kann durch die Aufnahme sogenannter Kontrollvariablen berücksichtigt werden, dass das tatsächliche Ausgabeverhalten möglicherweise örtliche Unterschiede in der Bewertung des Nutzens öffentlicher Leistungen oder andere Besonderheiten reflektiert, welche jedoch nicht in die Berechnung des fiktiven Finanzbedarfs einfließen sollen. Die tatsächlichen Ausgaben sind daher um derartige Nachfrageunterschiede zu bereinigen. Dies kann ebenfalls im Rahmen der multivariaten Analyse durch die Aufnahme von Präferenz- bzw. Einkom-

mensindikatoren erfolgen.²⁸

Im Rahmen der multivariaten Analyse können also die tatsächlichen Ausgabenunterschiede um solche Unterschiede bereinigt werden, die entweder unsystematisch sind oder einen systematischen Zusammenhang zu Präferenz- und Einkommensunterschieden zwischen den Gemeinden aufweisen. So wird schließlich nur die verbleibende Variation der Ausgaben zur Bewertung der Bedarfsindikatoren herangezogen. Die Problematik eines möglichen Zirkelschlusses, dass nämlich die Bewertung der Indikatoren lediglich die gegebene Verteilung der Finanzmittel repliziert, wird dadurch vermieden.

Nach der Bewertung des Finanzbedarfs erfolgt schließlich die Bestimmung der Schlüsselzuweisungen unter Berücksichtigung der Steuerkraft nach Maßgabe der vorherbestimmten Ausgleichsquote (in Mecklenburg-Vorpommern 65% bzw. 60%). Je nach dem Volumen der Schlüsselmasse ergibt sich schließlich der Grundbetrag.

Normierungshebesätze. Die Verwendung einer einheitlichen Schlüsselmasse für die Gemeindeaufgaben der kreisangehörigen Gemeinden, großen kreisangehörigen Städte und kreisfreien Städte impliziert nicht zwingend, dass die Steuerkraft für alle Kommunen einheitlich bestimmt wird. So könnte man an der Regelung festhalten, nach der in Mecklenburg-Vorpommern unterschiedliche gruppenbezogene landesdurchschnittliche Hebesätze zur Anwendung gebracht werden. Allerdings erscheint dies so nicht sachgerecht, wie unter anderem die im Abschnitt 5.1 dargestellten Anreizwirkungen zeigen.

Unterschiedliche fiktive Hebesätze kommen derzeit noch in Niedersachsen zur Anwendung. Differenzierungsmerkmal in Niedersachsen ist dabei die Einwohnerzahl der Gemeinde: Liegt diese oberhalb von 100.000, so wird ein höherer Normierungshebesatz verwendet. Der Verwendung eines höheren Normierungshebesatzes liegt die Auffassung zugrunde, dass sich

²⁸Zur empirischen Umsetzung des Konzeptes der Nachfrage nach öffentlichen Leistungen vergleiche Borcherding und Deacon (1972) sowie Deacon (1978) und die nachfolgende Literatur.

Unterschiede in der Standortqualität und somit der Potenziale in der Anspannung der Hebesätze primär in der Einwohnerzahl der Gemeinden reflektieren. Aus theoretischer Sicht ist aber zu bezweifeln, dass höhere Hebesätze in einwohnerstarken Gemeinden ein größeres Potenzial für einen Hebesatzanstieg reflektieren und nicht etwa eine höhere Nachfrage nach öffentlichen Leistungen. Auch Unterschiede in der Wettbewerbsfähigkeit der Kommunen können eine Ungleichbehandlung nicht rechtfertigen. Zwar ist in der Praxis beobachtbar, dass Unterschiede in der Wettbewerbspolitik der Gemeinden bestehen. So verwenden die Gemeinden in unterschiedlichem Maße den Hebesatz der Gewerbesteuer aktiv als Instrument im zwischengemeindlichen Standortwettbewerb. Da dieser Wettbewerb aber anders als der Wettbewerb im privaten Sektor auch zu Fehlstellungen führt, zielt der steuerkraftbasierte Finanzausgleich mit seiner starken fiskalischen Umverteilung gerade auf eine Überwindung der Wettbewerbssituation. Insofern dürfen Unterschiede im Wettbewerbsverhalten der Gemeinden nicht über differenzierte Hebesätze wieder Eingang in den Finanzausgleich finden. Zudem steht eine Differenzierung der Hebesätze im Konflikt mit der solidarischen Zielsetzung des kommunalen Finanzausgleichs. Durch einheitliche Normierungshebesätze wird der Finanzierungsbeitrag durch die Besteuerung eines Steuerzahlers unabhängig von dem Wohn- oder Betriebsort gleich gewürdigt. Eine Abkehr von dieser Gleichbehandlung wäre ein Signal dafür, dass die Bürger und Unternehmen in diesen Gemeinden stärker zur Finanzierung der öffentlichen Leistungen heranzuziehen sind.

Eine Abkehr von der Regel einheitlicher Normierungshebesätze könnte allenfalls im Hinblick auf die kreisfreien Städte erwogen werden, die keine Kreisumlage leisten müssen. Bei allen kreisangehörigen Kommunen kommt es im Rahmen der Kreisumlage zu einer zweiten Anrechnung der Steuerkraft.²⁹ Dies könnte einen Abschlag beim Normierungshebesatz rechtfertigen. Alternativ könnte die Kreisumlage auf Grundlage einheitlicher Anrechnungsumlagesätze bei der Bestimmung der Steuerkraft zum Abzug gebracht werden. Gegen einen solchen Abzug, wie auch gegen einen höheren Normierungshebesatz spricht indessen, dass

²⁹Diese zweite Anrechnung wird allerdings dadurch abgeschwächt, dass die steuerkraftabhängigen Schlüsselzuweisungen ebenfalls in die Umlagegrundlage eingehen.

sich große Städte oft einer besonders starken Steuerkonkurrenz der Umlandgemeinden ausgesetzt sehen. Die durch die Kreisumlage implizierte zweite Anrechnung der Steuerkraft ist vor diesem Hintergrund möglicherweise als Korrektiv für den besonders intensiven Steuerwettbewerb zu sehen. Der Ansatz eines höheren Normierungshebesatzes für kreisfreie Städte ist von daher auch unter Berücksichtigung der Kreisumlage nicht zwingend. Auch im Sinne einer Stärkung der Zentren wäre vielmehr ein einheitlicher Normierungshebesatz zu begrüßen.

Schlüsselzuweisungen für Landkreisaufgaben. Bezüglich der Zuweisungen für Landkreisaufgaben könnte vom Ansatz her zwar ebenfalls ein multivariates Analyseverfahren herangezogen werden, das Ausgaben für Kreisaufgaben auf Indikatoren zurückführt, die dann zur Bestimmung des Finanzbedarfs dienen. Die kleine Anzahl der Landkreise in der neuen aber ebenso schon in der alten Kreisstruktur lässt es aber als schwierig erscheinen, verlässliche Schätzwerte für die Bewertung der Indikatoren zu bestimmen. Vor diesem Hintergrund empfiehlt sich eine pauschal beispielsweise an den Einwohnerzahlen der Landkreise und kreisfreien Städte orientierte Festlegung des Finanzbedarfs.

Kapitel 6

Zusammenfassung der Ergebnisse

Die zentralen Ergebnisse des Gutachtens lassen sich wie folgt zusammenfassen.

Konsequenzen für die Mittelverteilung

1. Die Wirkung der Kreisstrukturreform und der Reform des kommunalen Finanzausgleichs wird aufgezeigt, indem die Mittelverteilung, die sich bei Anwendung des im Jahr 2010 geltenden FAG MV nach der Kreisstrukturreform ergibt, mit dem vor 2010 geltenden Status quo verglichen wird. Für alle Berechnungen wird der kommunale Finanzausgleich des Jahres 2008 zugrundegelegt.
2. Die nach den Reformen der Kreisstruktur und des Finanzausgleichs an die neuen Landkreise fließende Summe aus Schlüsselzuweisungen, Vorwegabzügen und Einnahmen aus der Finanzausgleichsumlage wird mit der Summe der Zuweisungen verglichen, die die darin jeweils aufgegangenen alten Landkreise und Landkreisteile im Status quo erhalten haben. Es zeigt sich, dass Landkreise, in die eine große kreisangehörige Stadt integriert wird, zwischen EUR 1,86 Mio. und EUR 4,66 Mio. hinzugewinnen, während die anderen Landkreise Rückgänge erfahren, die aber jeweils

weniger als EUR 1 Mio. betragen.

3. Alle kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte gewinnen durch die Reformen an Zuweisungen (Summe aus Schlüsselzuweisungen, Vorwegabzügen und Einnahmen aus der Umlandumlage) hinzu. Den größten Zuwachs verzeichnet die Hansestadt Rostock mit EUR 15,86 Mio.
4. Die kreisangehörigen Gemeinden verlieren durch die Reformen im Durchschnitt pro Einwohner EUR 28,08 an Zuweisungen (Summe aus Schlüsselzuweisungen und Vorwegabzügen abzüglich Ausgaben für Finanzausgleichs- und Umlandumlage).
5. Die Finanzausgleichsumlage generiert im Referenzjahr 2008 ein Aufkommen in Höhe von EUR 9,85 Mio. Dieser Betrag wird aber nur von wenigen Gemeinden aufgebracht.
6. Die Umlandumlage generiert ein Aufkommen in Höhe von EUR 3,96 Mio. Davon fließen EUR 1,36 Mio. an die Hansestadt Rostock.
7. Addiert man die Zuweisungen an Landkreise und an die zugehörigen Gemeinden, so ergibt sich durch die Reformen im Vergleich zum Status quo ein Rückgang der gesamten Zuweisungen in den Landkreisen Mittleres Mecklenburg und Südwestmecklenburg, denen keine große kreisangehörige Stadt zugeordnet wird, sowie, auf Grund der im Referenzjahr atypisch hohen Finanzausgleichsumlage Stavenhagens, im Landkreis Mecklenburgische Seenplatte. Die Landkreise Nordwestmecklenburg, Nordvorpommern und Südvorpommern verzeichnen dagegen einen Gewinn.

Vergleich mit der verteilungsneutralen Mittelverteilung

8. Die Verteilung der Mittel, die sich durch Anwendung des im Jahre 2010 geltenden Finanzausgleichs nach der Kreisstrukturreform ergibt, wird mit dem Referenzpunkt der "verteilungsneutralen Mittelverteilung" verglichen. In dieser hypothetischen Verteilung der Zuweisungen werden die von den Gebietskörperschaften im Status quo für

Gemeinde- und Kreisaufgaben erhaltenen Zuweisungen proportional zu dem durch das neue Finanzausgleichsgesetz vorgesehenen Anstieg der gesamten Zuweisungsmasse erhöht.

9. Im Vergleich zur verteilungsneutralen Mittelverteilung erhalten die großen kreisangehörigen Städte nach den Reformen deutlich höhere Zuweisungen, da sie ohne die in § 44 LNOG MV angekündigte weitere Anpassung des FAG MV im Rahmen der für kreisfreie und große kreisangehörige Städte vorgesehenen Schlüsselmasse (“Säule”) weiterhin Zuweisungen erhalten, die für Kreisaufgaben bestimmt sind.
10. Symmetrisch dazu erhalten die Landkreise, in denen die großen kreisangehörigen Städte liegen, im Vergleich zur verteilungsneutralen Mittelverteilung geringere Zuweisungen.
11. Die Einwohner der großen kreisangehörigen Städte werden sowohl bei der Berechnung der an diese Städte fließenden Schlüsselzuweisungen als auch bei der Ermittlung der Schlüsselzuweisungen an Landkreise berücksichtigt. Dadurch ergibt sich eine Umverteilung zu Lasten der beiden Landkreise, in denen keine große kreisangehörige Stadt liegen wird.
12. Die Hansestadt Rostock und die Landeshauptstadt Schwerin gewinnen deutlich im Vergleich zur verteilungsneutralen Mittelverteilung, da die für kreisfreie und große kreisangehörige Städte vorgesehene Schlüsselmasse im neuen Finanzausgleichsgesetz höher dotiert wird. Dies wirkt der im alten Finanzausgleichsgesetz angelegten unzureichenden Mittelausstattung der Zentren entgegen.

Kreisumlage

13. Die “aufkommensneutrale Kreisumlage” generiert in jedem neuen Landkreis das Pro-Kopf-Aufkommen, das im Status quo im Durchschnitt der in diesem Kreis aufgegangenen Landkreise und Landkreisteile erzielt wurde. Sie impliziert für die großen

kreisangehörigen Städte Kreisumlagesätze zwischen 36,93% und 40,81%, woraus sich Umlagezahlungen zwischen EUR 16,71 Mio. und EUR 27,30 Mio. ergeben.

14. Eine Differenzierung der Kreisumlage zu Gunsten der großen kreisangehörigen Städte ist im Hinblick auf Kreisaufgaben, für die diese Städte weiterhin zuständig bleiben, und im Hinblick auf eine ansonsten mögliche fiskalische Überforderung der großen kreisangehörigen Städte zu empfehlen.
15. Unter der Maßgabe, dass die großen kreisangehörigen Städte pro Einwohner den gleichen Betrag an Kreisumlage leisten wie die anderen dem selben Landkreis angehörenden Gemeinden, ergeben sich für diese Städte Abschläge vom Umlagesatz zwischen 13 und 17 Prozentpunkten.

Raumordnung und Standortpolitik

16. Die durch die Kreisstrukturreform neu eingeführte Kreisumlagepflicht reduziert den Betrag, den eine große kreisangehörige Stadt von zusätzlichen Steuereinnahmen behalten kann. Dies verringert die Attraktivität von Gewerbeansiedlungen und setzt Anreize zur Erhöhung des Gewerbesteuerhebesatzes.
17. Mit der Zuordnung der großen kreisangehörigen Städte zur Säule der kreisfreien Städte geht die Anwendung des in dieser Gruppe deutlich höheren Normierungshebesatzes für die Berechnung der Gewerbesteuerkraft einher. Dies verringert den von zusätzlichen Steuereinnahmen verbleibenden Betrag weiter.
18. Wenn ein Gewerbebetrieb aus einer großen kreisangehörigen Stadt in eine Umlandgemeinde im selben Landkreis umgesiedelt wird, dann steigt auf Grund der Verwendung unterschiedlicher Normierungshebesätze die Summe der an diese beiden Gemeinden fließenden Schlüsselzuweisungen.

19. Auch die neu eingeführte Finanzausgleichsumlage verringert für die betroffenen Gemeinden die Attraktivität von Gewerbeansiedlungen und setzt Anreize zur Erhöhung des Gewerbesteuerhebesatzes.
20. Die Ausschüttung eines Teils der Finanzausgleichsumlage an den eigenen Landkreis begünstigt die nähere Umgebung einer abundanten Gemeinde und widerspricht so dem Ziel eines solidarischen Ausgleichs zwischen allen Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns.
21. Geht man davon aus, dass die Umlandumlage ein typisiertes Nutzungsentgelt für Leistungen der Kernstadt darstellt, die von Einwohnern der Umlandgemeinden genutzt werden, sollte sie nicht finanzkraftabhängig bemessen werden. Auch der Teilabzug von der Grundlage für die Kreisumlage erscheint dann nicht systemgerecht.
22. Die verringerte Einwohnerwertung für Gemeinden unter 500 Einwohnern schafft sinnvolle Anreize zur Gemeindefusion. Da die Wertung ab 500 Einwohnern vollständig entfällt, führt der Zuzug oder Wegzug des 500. Einwohners allerdings zu sprunghaften Änderungen der Finanzausstattung. Dies kann vermieden werden, indem bei allen Gemeinden die ersten 499 Einwohner geringer gewertet werden.

Bewertung der Reformen

23. Ohne eine Neujustierung der Schlüsselmassen werden durch die Zuordnung der großen kreisangehörigen Städte zur Säule der kreisfreien Städte Mittel, die für Kreisaufgaben bestimmt sind, an die Gemeindeebene verteilt, obwohl ein großer Teil dieser Aufgaben nach der Kreisstrukturreform von den Landkreisen übernommen wird (vgl. Nr. 9).
24. Dieser Vorteil wird für drei der vier großen kreisangehörigen Städte durch eine sehr hohe Kreisumlage (vgl. Nr. 13) überkompensiert.

25. Die Kreisumlage sollte der internen Mittelverteilung im Landkreis dienen. Durch die Zuordnung der großen kreisangehörigen Städte zur Säule der kreisfreien Städte muss sie jedoch als Instrument für die Korrektur der Zuweisungen des Landes fungieren.
26. Durch die Kreisumlagepflicht und die Zuordnung zur Säule der kreisfreien Städte verschlechtert sich die Position der großen kreisangehörigen Städte im Standortwettbewerb (vgl. Nr. 16 bis 18).
27. Diese Ergebnisse bestätigen die Notwendigkeit einer weiteren Anpassung des FAG MV, wie sie in § 44 LNOG MV vorgesehen ist.

Anpassungen im Rahmen des bestehenden Systems

28. Im Zuge der Umsetzung der Kreisstrukturreform sollte ein Teil der Schlüsselmasse von den kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten auf die Landkreise übertragen werden (§ 44 Abs. 2 Nr. 1 LNOG MV). Basierend auf einer einfachen vertikalen und horizontalen Zuordnung der Schlüsselmasse sollte die Teilschlüsselmasse der großen kreisangehörigen und kreisfreien Städte von 28,40% auf 23,82% der gesamten Schlüsselmasse abgesenkt und die Teilschlüsselmasse der Landkreise entsprechend von 32,04% auf 36,62% der gesamten Schlüsselmasse erhöht werden.
29. Die Steuerkraft der kreisfreien Städte sollte mit einem diskretionär gesetzten Normierungshebesatz berechnet werden, der sich an der bislang bestehenden Höhe orientiert. Die Steuerkraft der großen kreisangehörigen Städte sollte demgegenüber mit einem niedrigeren Normierungshebesatz berechnet werden. Dieser sollte sich am bisher für die übrigen kreisangehörigen Gemeinden verwendeten Wert orientieren.
30. Um die kreisfreien Städte von den Wirkungen der verringerten Schlüsselmasse und der niedrigeren Bewertung der Steuerkraft der großen kreisangehörigen Städte abzusichern, sollte der Grundbetrag der großen kreisangehörigen Städte relativ zu dem

Grundbetrag der kreisfreien Städte abgesenkt werden. Berechnungen auf Basis des Jahres 2008 legen eine Absenkung auf ein Niveau von 70% nahe.

31. Um eine übermäßige Belastung der großen kreisangehörigen Städte durch die Kreisumlage zu verhindern (§ 44 Abs. 2 Nr. 2 LNOG MV), sollte der Gesetzgeber einen Mindestabstand bestimmen, um den der Kreisumlagesatz einer großen kreisangehörigen Stadt unter dem Satz liegen muss, der für die anderen dem selben Landkreis angehörenden Gemeinden gilt. Wenn der Grundbetrag und der Normierungshebesatz entsprechend Nr. 29 und 30 abgesenkt werden, sollte der Kreisumlagesatz für die großen kreisangehörigen Städte höchstens 90% des Wertes für die übrigen kreisangehörigen Gemeinden betragen.
32. Angesichts der gegenläufigen Verteilungseffekte der unter Nr. 28 bis 31 genannten Anpassungen sind die vorgeschlagenen Maßnahmen als Einheit zu betrachten und nur in Kombination zielführend.

Ein Alternativvorschlag

33. Als systematische Lösung sollte alternativ ein 2-Säulen-System in Betracht gezogen werden, in dem Zuweisungen für Gemeindeaufgaben an kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte sowie Zuweisungen für Kreisaufgaben an Landkreise und kreisfreie Städte gezahlt werden.
34. In diesem System sollte die Realsteuerkraft der kreisangehörigen Gemeinden und der großen kreisangehörigen Städte mit dem selben einheitlichen Normierungshebesatz gewichtet werden.
35. Im Rahmen dieses Systems kann durch geeignete Bedarfsindikatoren (z.B. Einwohnerzahl oder Anzahl von Leistungsempfängern im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende) sichergestellt werden, dass die zentralen, einwohnerstarken Orte mit

hinreichenden Mitteln ausgestattet werden. Eine Differenzierung des Grundbetrags ist nicht erforderlich.

36. Durch statistische Analysen können die mit derartigen Indikatoren typischerweise eingehenden Ausgaben quantifiziert und so der Bedarfsansatz entsprechend gestaffelt werden.

Literaturverzeichnis

- Borcherding, T.E. und R.T. Deacon, 1972, The Demand for the Services of Non-Federal Governments, *The American Economic Review* 62:5, 891-901.
- Brecht, A., 1932, Internationaler Vergleich und öffentliche Ausgaben; Vorträge des Carnegie-Lehrstuhls für Außenpolitik und Geschichte an der deutschen Hochschule für Politik, Leipzig und Berlin.
- Büttner, T., P. Enß, F. Holm-Hadulla, R. Schwager, C. Starbatty und W. Webering, 2008a, 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, erschienen als: ifo Forschungsbericht 45, 2010, München.
- Büttner, T., P. Enß, F. Holm-Hadulla, R. Schwager, C. Starbatty und W. Webering, 2008b, Der kommunale Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern: Langfristige Entwicklung und Reformperspektiven. Teil II: Der horizontale Finanzausgleich, Gutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Göttingen und München, erschienen als: ifo Forschungsbericht 46, 2010, München.
- Büttner, T., P. Enß und R. Schwager, 2009, Zur Bestimmung “notwendiger Ausgaben” kommunaler Körperschaften, *Der moderne Staat*, im Erscheinen.
- Büttner, T., F. Holm-Hadulla, R. Parsche und C. Starbatty, 2008c, Analyse und Weiter-

entwicklung des Kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen. Gutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen, München.

Deacon, R.T., 1978, A Demand Model for the Local Public Sector, *The Review of Economics and Statistics* 60:2, 184-192.

Enß, P., 2009, Public Spending in Cooperative Arrangements: A Nash Bargaining Approach, mimeo, Georg-August-Universität Göttingen.

Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern, 2007, Aufstellung der Haushaltspläne der Kommunen für das Haushaltsjahr 2008, AZ II 320-174.3.61.

Oates, W. E., 1988, On the Measurement of Congestion in the Provision of Local Public Goods, *Journal of Urban Economics* 24, 85-94.