

# Zur Situation der Kommunalfinanzen in Mecklenburg-Vorpommern



**Mecklenburg  
Vorpommern**



Innenministerium  
Finanzministerium

# **Zur Situation der Kommunalfinanzen in Mecklenburg-Vorpommern**

Eine Informationsbroschüre des  
Innenministeriums und des Finanzministeriums  
Mecklenburg-Vorpommern

Schwerin, Mai 2011

Herausgeber: Innenministerium & Finanzministerium M-V

Druck: Altstadt-Druck GmbH Rostock

Titelgestaltung: MVweb GmbH & Co KG

Titelfoto: Fußgängerzone in Waren/Müritz, Bildrechte: TMV/Kliem

Satz & Layout: Stephan Bliemel

## Vorwort

Die Unternehmen in Deutschland und Mecklenburg-Vorpommern haben die Auswirkungen der schweren Wirtschafts- und Finanzkrise des Jahres 2009 inzwischen gut überstanden. Die Wirtschaftsentwicklung ist positiv und die Arbeitslosenzahlen sinken. Noch nie waren in unserem Land weniger Menschen arbeitslos als derzeit.

Leider ist die Lage der öffentlichen Haushalte im Land und in den Kommunen weniger gut. Durch die Finanzausgleichssysteme (Länderfinanzausgleich, Kommunaler Finanzausgleich) haben die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise die Landes- und Kommunalhaushalte verspätet getroffen. Die Einnahmen sind im Vergleich zu den Jahren 2008 und 2009 deutlich gesunken.

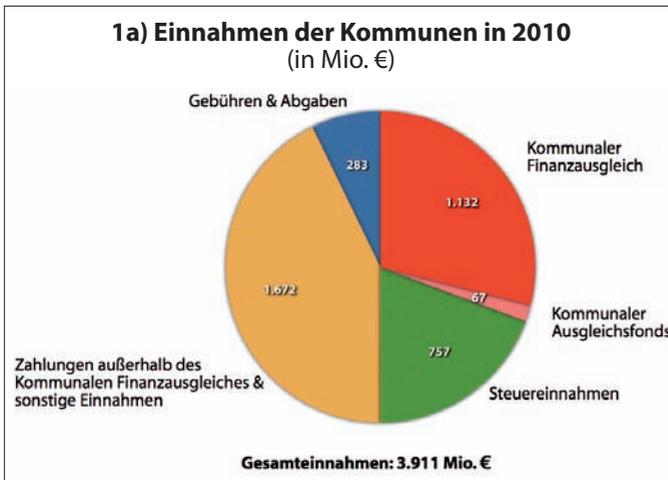
Diese Situation stellt uns alle vor schwierige Herausforderungen. Hier helfen jedoch nicht einseitige Schuldzuweisungen. Nötig ist eine gemeinsame Diskussion darüber, was wir uns noch leisten können und leisten wollen. Der Dialog darüber mit den Kommunen hat bereits begonnen. Voraussetzung hierfür ist jedoch ein nüchterner Blick auf die Zahlen und Fakten. Mit dieser Broschüre möchten wir hierzu einen Beitrag leisten, indem wir einen Überblick über die aktuelle Situation der Kommunalfinanzen in Mecklenburg-Vorpommern geben. Dabei spielen die unterschiedlichen Entwicklungen innerhalb der kommunalen Familie ebenso eine Rolle, wie ein Vergleich mit der Finanzsituation des Landes und mit der Situation der Kommunen in anderen Bundesländern. Von besonderer Bedeutung ist der Ausblick auf die Entwicklungen bis zum Jahr 2020, auf die sich sowohl Land als auch Kommunen einstellen müssen.

Lorenz Caffier  
Innenminister

Heike Polzin  
Finanzministerin

# 1. Wie sich die Kommunen finanzieren

Die Kommunen<sup>1</sup> finanzieren sich aus verschiedenen Quellen (Abb. 1a). Zum einen sind dies eigene Steuereinnahmen. Dazu gehören die Grundsteuer A und B sowie die Gewerbesteuer. Bei diesen Steuern verfügen die Gemeinden über ein eigenes Hebesatzrecht. Darüber hinaus erhalten die Gemeinden einen eigenen Anteil an der Lohn- und Einkommensteuer (15 v. H.) und einen Anteil an der Umsatzsteuer (2,2 v. H.). Weiterhin erheben Gemeinden Benutzungsgebühren und für bestimmte Verwaltungsleistungen Verwaltungsgebühren. Je nach Höhe ihrer eigenen Steuerkraft erhalten die Kommunen darüber hinaus Finanzausgleichszuweisungen des Landes über den Kommunalen Finanzausgleich (KFA). Für einzelne Aufgaben werden zweckgebundene Zuweisungen bereitgestellt. Die Amtsverwaltungen und Landkreise finanzieren sich hauptsächlich aus Umlagen, die sie von ihren angehörigen Körperschaften erheben.



Im vergangenen Jahr haben die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern insgesamt 757 Mio. Euro an eigenen Steuereinnahmen erzielt. Damit ist das Jahr 2010 für die Kommunen des Landes in dieser Hinsicht ein Rekordjahr.

Noch nie zuvor konnten sie so hohe Steuereinnahmen verzeichnen. Im Vergleich zu den Steuereinnahmen des Jahres 2002, dem Jahr der

<sup>1</sup> Hier und im Folgenden meint diese Bezeichnung alle kommunalen Körperschaften wie Gemeinden, Ämter, Landkreise und kreisfreien Städte. Die kommunalen Zahlenangaben beziehen sich, wenn nicht anders angegeben, auf die kommunale Kassenstatistik des Statistischen Amtes Mecklenburg-Vorpommern.

Einführung des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes im Finanzausgleichsgesetz M-V (FAG), ist dies eine Steigerung von 65 Prozent.

Der Kommunale Finanzausgleich als zweiter wichtiger Einnahmebereich für die Kommunen umfasste im Jahr 2010 ein Volumen von 1.132 Mio. Euro. Die Höhe des KFA wird im Landeshaushalt entsprechend dem Gleichmäßigkeitsgrundsatz festgelegt (siehe auch „2. Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz“). Aufgrund der krisenbedingten Einbrüche der Steuereinnahmen des Landes ist der KFA gegenüber 2009 um rd. 190 Mio. Euro gesunken. Zur Abfederung dieser Rückgänge hat die Landesregierung den Kommunalen Ausgleichsfonds eingerichtet, der die Kommunen im Jahr 2010 mit zusätzlichen Einnahmen in Höhe von 67 Mio. Euro unterstützte (siehe auch „8. Verbesserungen durch Land und Bund“). Auch deshalb sind die Gesamteinnahmen der Kommunen gegenüber dem Vorjahr stabil geblieben (Abb. 1b).



Sehr hohe Einnahmen erhalten die Kommunen durch sonstige Zahlungen und Zuweisungen außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs. Diese sind vor allem zweckgebunden für Maßnahmen und gesetzliche Verpflichtungen gedacht, an denen sich Land oder Bund beteiligen. So haben die Kommunen des Landes im Jahr 2010 beispielsweise über 680 Mio. Euro von Bund und Land zur Finanzierung von sozialen Leistungen erhalten. Weitere hohe Einnahmen, die die Kommunen von Land, Bund oder EU erhalten, sind für Investitionsausgaben (z. B. kommunale Maßnahmen des Zukunftsinvestitionsprogramms – ZIP M-V) vorgesehen.

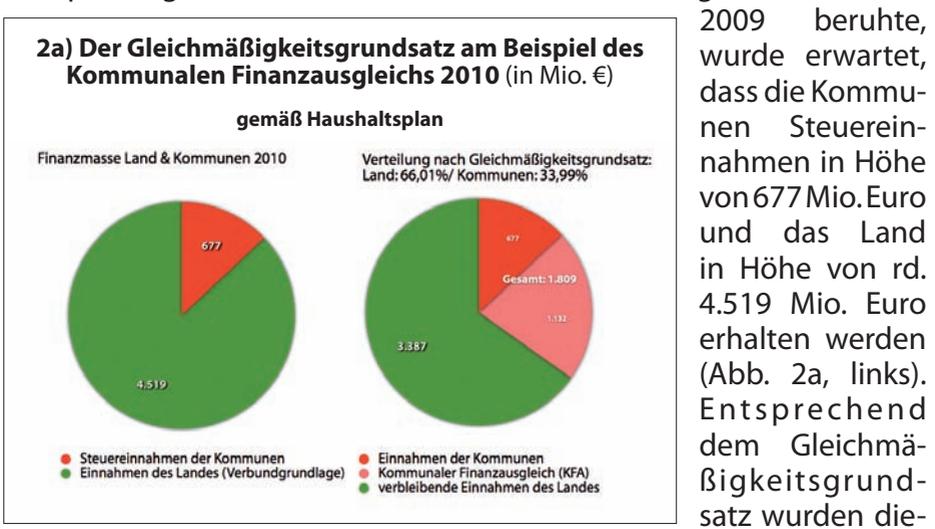
Schließlich haben die Kommunen nicht unwesentliche Einnahmen aus Gebühren und Abgaben. Im Jahr 2010 machten diese immerhin 283 Mio. Euro aus.

## 2. Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz

Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz wurde im Jahr 2002 eingeführt und bestimmt seitdem die Berechnung der Höhe des Kommunalen Finanzausgleichs. Ziel ist die möglichst gleichmäßige Entwicklung der Einnahmen des Landes und der Kommunen unabhängig von der jeweiligen wirtschaftlichen Entwicklung.

Der Gleichmäßigkeitsgrundsatz bewirkt, dass bei stärker steigenden Landeseinnahmen die Kommunen einen höheren Ausgleichsanspruch gegen das Land haben. Vermindern sich die Steuereinnahmen des Landes hingegen stärker als die der Kommunen, verringert sich entsprechend auch der Anspruch der Gemeinden auf Leistungen im Kommunalen Finanzausgleich.

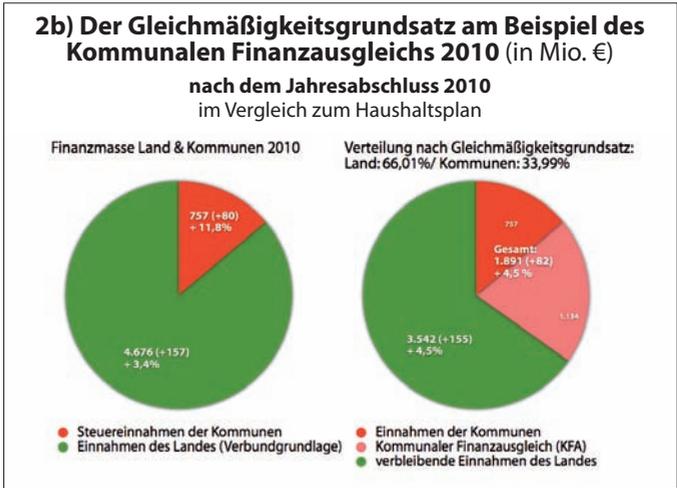
Am Beispiel des Jahres 2010 lässt sich dies verdeutlichen: In der Haushaltsplanung des Landes, die auf der Steuerschätzung vom November



se prognostizierten Einnahmen nach einem festen Schlüssel zwischen Land (66,01 %) und Kommunen (33,99 %) aufgeteilt. Demnach erhielten die Kommunen im Jahr 2010 neben ihren Steuern weitere 1.132 Mio. Euro über den KFA (Abb. 2a, rechts).

Mit dem Ist-Ergebnis des Jahres 2010 ist nun bekannt, wie viele Steuereinnahmen tatsächlich erzielt wurden: Die Kommunen konnten 80 Mio. Euro und das Land 157 Mio. Euro an zusätzlichen Steuern verbuchen (Abb. 2b, links). Entsprechend dem o. g. Verteilungsschlüssel ha-

ben die Kommunen dadurch Anspruch auf eine Nachzahlung von 1,5 Mio. Euro. In den vergangenen Jahren kam es allerdings auch zu weit- aus höheren Nachzahlungen. So haben die Kommunen beispielsweise im Jahr 2008 zusätzlich 73,6 Mio. Euro und 2009 nochmals 64,1 Mio. Euro erhalten und damit in ho- hem Maße vom Gleichmä- ßigkeitsgrundsatz profitiert. Dies erklärt auch die hohen Gesamt- einnahmen der Kommunen im Jahr 2008 (siehe Abb. 1b). Hierbei handelt es sich aber um einmalige Sondereffekte



durch zum Teil vorfristige Zahlung von Abrechnungen, die sich in den Folgejahren nicht wiederholt haben.

Häufig wird durch Vertreter der Kommunen Kritik am Gleichmäßigkeitsgrundsatz geäußert. Sie fordern eine Mindestfinanzausstattung durch das Land unabhängig von der Entwicklung der Landeseinnahmen. Das Landesverfassungsgericht hat in einem Urteil aus dem Jahr 2006 allerdings die Regelung bestätigt. Bei der Finanzierung der Kommunen müsse auch „die Leistungsfähigkeit des Landes“ berücksichtigt werden. Dies entspricht dem solidarischen Gedanken einer Gemeinschaft zwischen Land und Kommunen, denn die Finanzierung von Polizisten und Lehrern durch das Land ist nicht mehr oder weniger wichtig als die Finanzierung von Jugendhilfe, Bibliotheken, Theatern oder Grünanlagen durch die Kommunen. Allerdings muss regelmäßig die Ausgabenentwicklung untersucht und die Finanzverteilung überprüft sowie bei Bedarf angepasst werden. Diese Überprüfung erfolgt alle zwei Jahre und wird mit den kommunalen Landesverbänden im FAG-Beirat erörtert. Anpassungen werden durch Gesetzesänderungen im FAG verankert und bestimmen dann die Höhe des Finanzausgleichs im Landeshaushalt. Die nächste Überprüfung erfolgt mit der Aufstellung des Doppelhaushalts 2012/2013.

### 3. Die Ausgaben der Kommunen

So vielfältig wie ihre Aufgaben sind auch die Ausgaben der Kommunen (siehe Abb. 3a). Im Jahr 2010 lagen diese bei insgesamt 3.883 Mio. Euro, womit die Kommunen den bisherigen Höchststand bei den Ausgaben erreicht haben (siehe Abb. 3b).

Ein wesentlicher Teil der Ausgaben wird durch die Personalausgaben und die Ausgaben für den laufenden Sachaufwand bestimmt. Der laufende Sachaufwand umfasst ein breites Spektrum von Kosten: Zuweisungen an Vereine und Zuschüsse an Theater fallen hier ebenso in diese Kategorie wie die Finanzierung von Dienstleistungen durch Dritte, Ausgaben für die Schülerbeförderung, Mieten, Pachten sowie Betriebskosten für Verwaltungsgebäude oder die Mittel für die Durchführung von Veranstaltungen. Während die Personalausgaben der Kommunen

in den letzten Jahren deutlich gesunken sind, steigen die Ausgaben für den laufenden Sachaufwand immer weiter an. Neben dem Stellenabbau spiegelt sich in dieser Entwicklung auch wider, dass viele Kommunen ihr Personal in kommunale Gesellschaften bzw.



Eigenbetriebe, Zweckverbände u. Ä. ausgegliedert haben, von denen sie dann die bisher direkt von kommunalen Bediensteten erbrachten Leistungen einkaufen bzw. umsetzen lassen.

Der größte Ausgabenposten der Kommunen sind die Ausgaben für die sozialen Leistungen. Hierfür erhalten die Kommunen jedoch auch

hohe zweckgebundene Zuweisungen durch Land und Bund (siehe „1. Wie sich die Kommunen finanzieren“). Wie im folgenden Kapitel näher dargestellt, steigen diese Ausgaben seit Jahren an - jedoch nicht explosionsartig, wie in diesem Zusammenhang immer wieder behauptet wird.

Wichtig für die Kommunen sind weiterhin ihre Ausgaben für Investitionen, insbesondere für Bauinvestitionen. Im Jahr 2010 betrug diese immerhin 432 Mio. Euro, wobei sie durch die besonderen Investitionsprogramme zur Überwindung der Wirtschaftskrise (z. B. Zukunftsinvestitionsprogramm M-V) höher ausgefallen sind als in den Vorjahren.

Zu erwähnen sind schließlich die Zinsausgaben der Kommunen, die mit einer Summe von 82 Mio. Euro mehr als 30 Mio. Euro niedriger als noch im Jahr 2008 lagen. Neben günstigen Zinssätzen, insbesondere für die Kassenkredite, ist

dies eine Folge des Schuldenabbaus der Kommunen in den vergangenen Jahren, der u. a. durch hohe Überschüsse der Verwaltungshaushalte in den Jahren zwischen 2007 und 2009 ermöglicht wurde (siehe Abb. 5a).



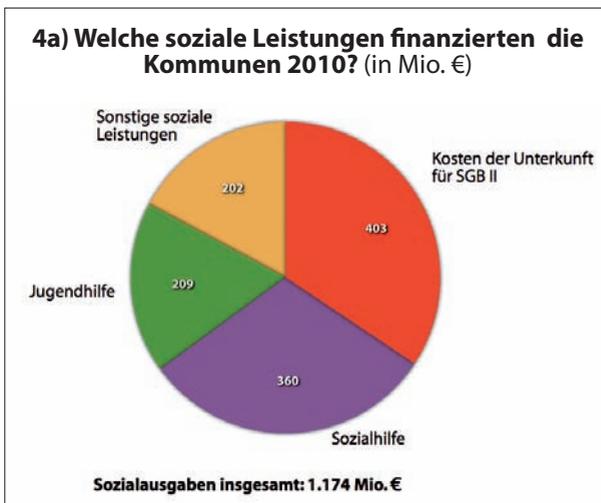
## 4. Die Entwicklung der Sozialausgaben

Immer wieder wird behauptet, die Sozialausgaben der Kommunen würden „explodieren“. Die Haushaltszahlen der Kommunen im Land belegen diese Aussagen jedoch nicht. Zwar ist in Mecklenburg-Vorpommern ein Anstieg dieser Ausgaben von 2005<sup>2</sup> (1.042 Mio. Euro) bis 2010 (1.174 Mio. Euro) um durchschnittlich +2,4 % pro Jahr zu verzeichnen. Gegenüber dem Vorjahr 2009 sind sie allerdings 2010 nur um rd. +1,4 % gestiegen. Bundesweit war der Anstieg der Sozialausgaben deutlich dramatischer: So betrug er in den Flächenländern im Zeitraum von 2005 bis 2010 durchschnittlich +3,5 %, 2010 gegenüber 2009 sogar +4,5 %. Diesen Ausgabesteigerungen stehen allerdings auch Einnahmezuwächse der Kommunen gegenüber.

Die Sozialausgaben der Kommunen werden von drei großen Bereichen geprägt: Von den Kosten der Unterkunft (KdU) für SGB II-Empfänger,

von den Ausgaben für die Sozialhilfe sowie von den Jugendhilfeausgaben (Abb. 4a).

Bei der Debatte um die Entwicklung der kommunalen Sozialausgaben haben insbesondere die KdU-Ausgaben für SGB II-Empfänger ein großes Gewicht. Zu bedenken ist hier jedoch, dass der Bund seit Jahren einen Anteil an diesen

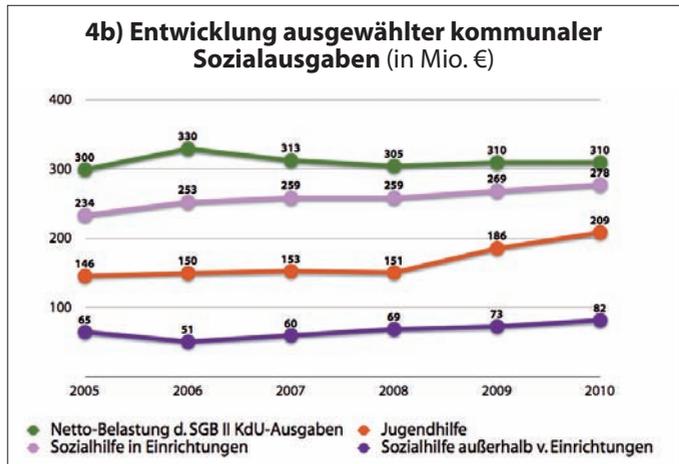


Kosten trägt. Daher verbleiben von der Gesamtbelastung der Kommunen im Jahr 2010 (403 Mio. Euro) nach Abzug der Bundesbeteiligung (93 Mio. Euro) noch 310 Mio. Euro. Diese Nettobelastung der Kommunen ist seit der Reform der Sozialgesetzgebung im Jahr 2005 nur unwesentlich gestiegen (Abb. 4b). Außerdem wird sie durch die Zuweisung

<sup>2</sup> Als Vergleichsjahr wird hier wegen der umfassenden Rechtsänderungen des SGB II und der wesentlichen Veränderungen in den Kommunen das Jahr 2005 verwendet.

gen des Landes aus seinen Wohngeldeinsparungen und die Weiterleitung von Sonderzuweisungen vom Bund (Hartz IV-SoBEZ) weiter reduziert. Insofern sind gerade die Kosten der Unterkunft für die Kommunen in M-V keine Kostentreiber - im Gegensatz zur Situation in anderen Ländern. Hinzuweisen ist auch darauf, dass die sozialen Leistungen ab 2005 höher ausfallen, weil in der Optionskommune Ostvorpommern alle SGB II-Leistungen einschl. der Geld- und Eingliederungsleistungen von der Kommune erbracht werden. Das ist aber nur eine scheinbare Mehrbelastung, weil die entsprechenden Beträge dem Landkreis vom Bund erstattet werden.

Deutlich gestiegen sind jedoch die Ausgaben für die Jugendhilfe, insbesondere in Einrichtungen. Dies sind vor allem erhebliche Ausgaben für die Kindertagesstätten im Land, deren Verbuchung



in den Kommunen aber nicht einheitlich erfolgt, insbesondere wird die Übernahme der Elternbeiträge nicht immer der Jugendhilfe zugeordnet. Allerdings sind diese Ausgabensteigerungen auch verbunden mit Einnahmesteigerungen, denn das Land hat in den vergangenen Jahren die Zuweisungen nach dem Kindertagesförderungsgesetz deutlich erhöht. So flossen 2010 im Vergleich zum Jahr 2005 rund 30 Mio. Euro mehr an die Kommunen für die Finanzierung der Kita-Förderung. Diese Zuweisungen des Landes werden auch in Zukunft jährlich weiter steigen. All dies relativiert auch die eingangs erwähnte Ausgabensteigerung bei den sozialen Ausgaben.

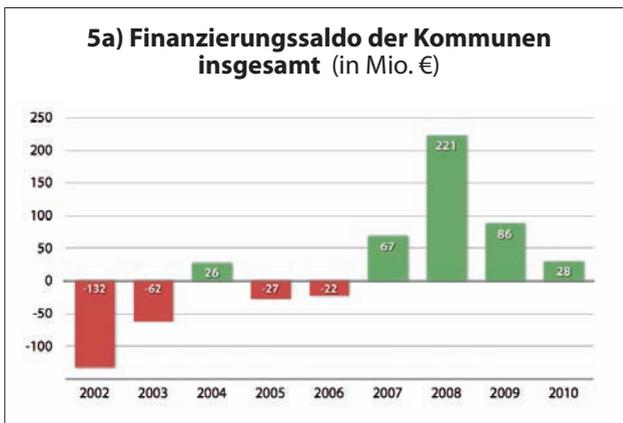
Der dritte große Ausgabenbereich ist die Sozialhilfe, die im Jahr 2010 rund 360 Mio. Euro an Ausgaben verursachte. Auch hier ist es aber so, dass ein Großteil, insbesondere die überörtliche Sozialhilfe, den Kommunen durch Einnahmen vom Land erstattet wird, da die Sozialhilfeeleistungen innerhalb von stationären Einrichtungen über das Sozialhilfefinanzierungsgesetz vom Land finanziert werden.

## 5. Die Entwicklung der kommunalen Haushalte

Wenige wissen es: Ähnlich wie das Land konnten auch die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern bereits seit 2007 Überschüsse verzeichnen (Abb. 5a). Im Rekordjahr 2008 waren dies insgesamt 221 Mio. Euro. Trotz der schweren Wirtschafts- und Finanzkrise sind die Kommunen auch in den Jahren 2009 und 2010 nicht ins Defizit gerutscht. Im Ländervergleich nehmen die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern damit eine Ausnahmeposition ein (Abb. 6b). Nur noch die Kommunen in Sachsen und Sachsen-Anhalt konnten im vergangenen Jahr ebenfalls schwarze Zahlen schreiben. In allen anderen Ländern verzeichneten die Kommunen rote Zahlen.

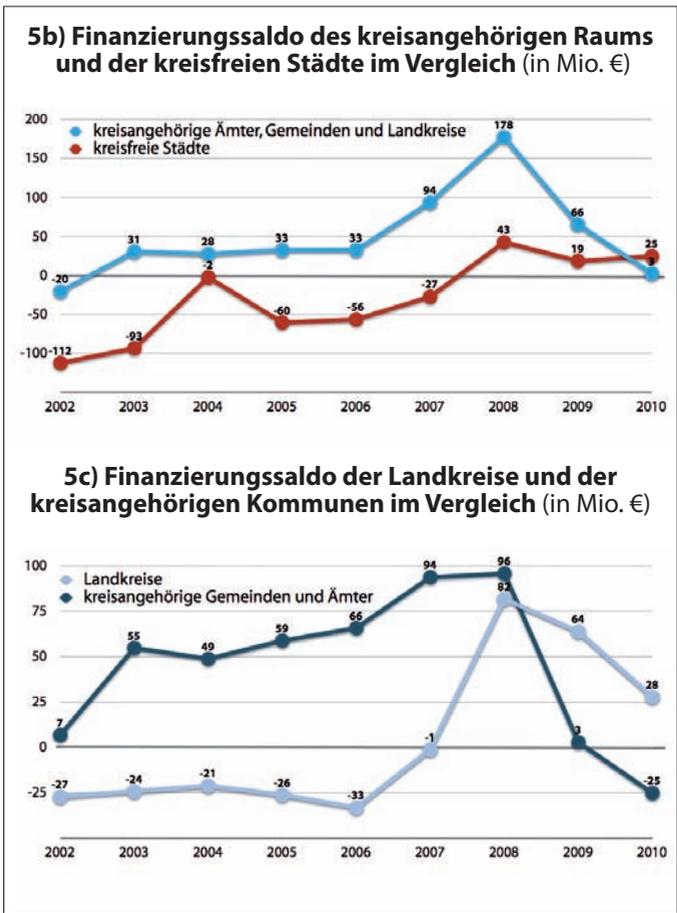
Natürlich bedeutet ein insgesamt positiver Finanzierungssaldo für alle Kommunen des Landes nicht, dass dieser auch in jeder einzelnen Kommune erreicht wurde. Insofern hilft es, die Gruppe der Kommunen weiter zu differenzieren.

Im Jahr 2010 konnte die kommunale Familie insgesamt einen positiven Finanzierungssaldo von 28 Mio. Euro verzeichnen (Abb. 5a). Hiervon entfielen 25 Mio. Euro auf die kreisfreien Städte und 3 Mio. Euro auf den kreisangehörigen Raum (Gemeinden, Ämter, Landkreise) (Abb. 5b). Die Anpassung der Schlüsselmassen an die deutlich gestiegene Steuerkraft der kreisangehörigen Gemeinden und die zielgerichtete Umschichtung von Haushaltsmitteln zur Stärkung aller Zentren (Grundzentren, Mittelzentren und Oberzentren) sind hierfür maßgebend gewesen.



Differenziert man das Ergebnis im kreisangehörigen Raum weiter, erkennt man, dass die Landkreise ein deutliches Plus von 28 Mio. Euro verbuchen konnten (Abb. 5c), wohingegen die kreisangehörigen

Gemeinden und Ämter erstmals seit langer Zeit defizitäre Haushalte aufwiesen. Gründe für die Rückgänge seit 2008 sind u. a. die teilweise höheren Kreisumlagesätze, höhere Personalkosten durch Tarifsteigerungen, gestiegene Verwaltungs- und Betriebsaufwendungen, aber auch geringere Einnahmen (aus Zinsen, Beiträgen, Veräußerungserlösen, Investitionszuschüssen vom Land) sowie die FAG-Änderungen ab 2010<sup>3</sup>.

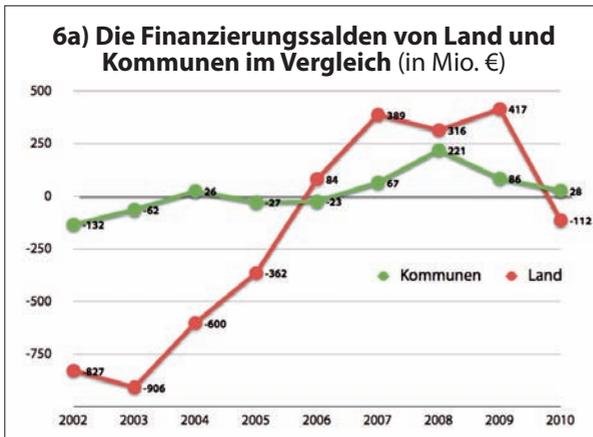


Bei Betrachtung der Finanzierungssalden darf nicht außer Acht gelassen werden, dass es im Land auch Kommunen gibt, die diesen positiven Finanzierungssaldo durch den Einsatz von Veräußerungserlösen oder durch Einnahmen aus Fördermitteln erreichen konnten. Einnahmen und Ausgaben durch Kredite vom Kapitalmarkt sowie Veränderungen bei den Rücklagen sind bei der Berechnung des Finanzierungssaldos allerdings nicht enthalten.

<sup>3</sup> Bei der Interpretation der Ergebnisse ist zu berücksichtigen, dass es sich um vorläufige, teilweise geschätzte Ergebnisse handelt. Insbesondere bei den Daten über die Einnahmen, Ausgaben und den Schuldenstand wird vor allem der Vorjahresvergleich durch die verstärkte Einführung der doppischen Buchführung ab dem Jahr 2008 in M-V beeinträchtigt.

## 6. Die Finanzsituation von Land und Kommunen im Vergleich

Immer wieder wird behauptet, das Land Mecklenburg-Vorpommern saniere sich auf Kosten seiner Kommunen. Die Gegenüberstellung der Finanzierungssalden beider Ebenen zeigt jedoch, dass dies nicht der Fall ist (Abb. 6a). Sowohl Land als auch Kommunen haben von den Wachstumsjahren nach 2006 profitiert und konnten deutliche Überschüsse erwirtschaften.

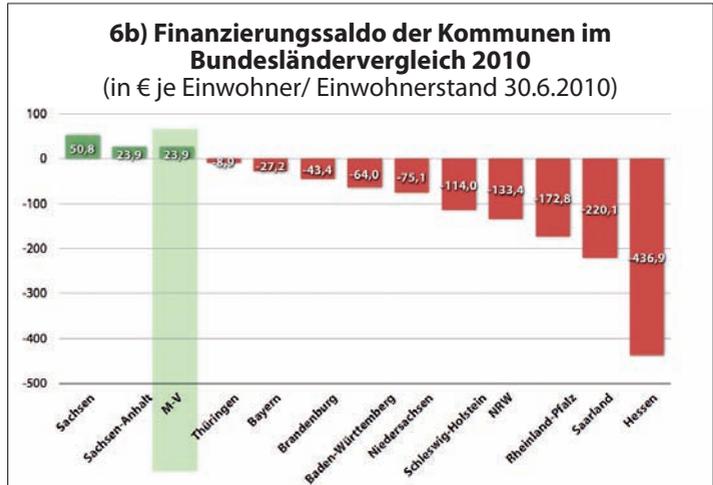


Entgegen dem Bundestrend (Abb. 6b) schlossen die Kommunen im vergangenen Jahr 2010 mit einem positiven Finanzierungssaldo ab, obwohl die Nachwirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise die öffentlichen Haushalte noch stark belasteten. Damit koppelten sich die

Kommunen sogar vom Land ab, denn der Landeshaushalt hatte im Jahr 2010 einen negativen Saldo in Höhe von -112 Mio. Euro zu verkräften. Krisenbedingt nahm das Land 2010 rund 600 Mio. Euro weniger Steuern ein als noch im Jahr 2008. Das ist ein Einbruch von bisher noch nie da gewesener Dimension. Dennoch mussten keine neuen Schulden aufgenommen werden. Dies ist nur gelungen, weil getreu dem Motto „Spare in der Zeit, dann hast du in der Not“ in den vergangenen Jahren eine Haushaltsrücklage gebildet wurde.

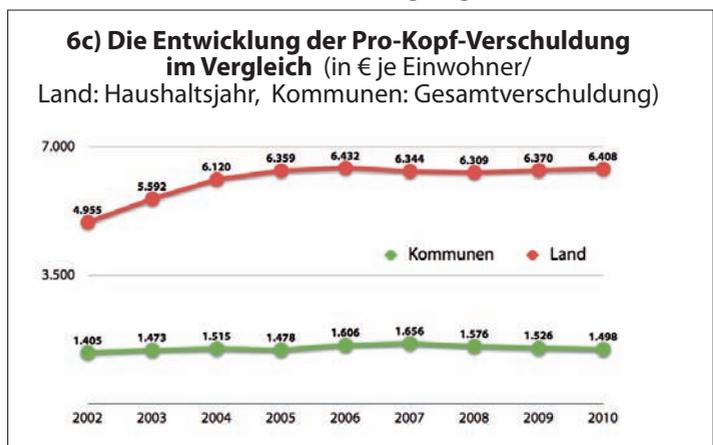
Ähnlich unterschiedlich ist die Verschuldungslage des Landes im Vergleich zur Verschuldung der Kommunen (Abb. 6c). Insbesondere die hohe Neuverschuldung aufgrund der Unterfinanzierung des Landeshaushalts in den 90er Jahren sowie der Einbruch der Steuereinnahmen im Zuge der globalen Wirtschaftskrise der Jahre 2002/03 sind Ursachen hierfür. Seit dem Jahr 2006 sind zwar beim Land keine neuen Schulden mehr hinzugekommen, dennoch steigt die Pro-Kopf-Verschuldung des

Landes weiter leicht an, da sich bei zurückgehender Bevölkerung die Schuldenlast auf immer weniger Schultern verteilt. Grundsätzlich gilt dies auch für die Kommunen im Land.



Während die Kreditmarktschulden der Kommunen seit 2007 kontinuierlich gesunken sind, haben sich die Kassenkredite, auch wegen der Finanzierung von Altfehlbeträgen, unterschiedlich entwickelt. Nach einem starken Anstieg bis Ende 2007 auf den bisher höchsten Stand von 547 Mio. Euro gab es in den Folgejahren bis Ende 2009 einen Rückgang auf 477 Mio. Euro.

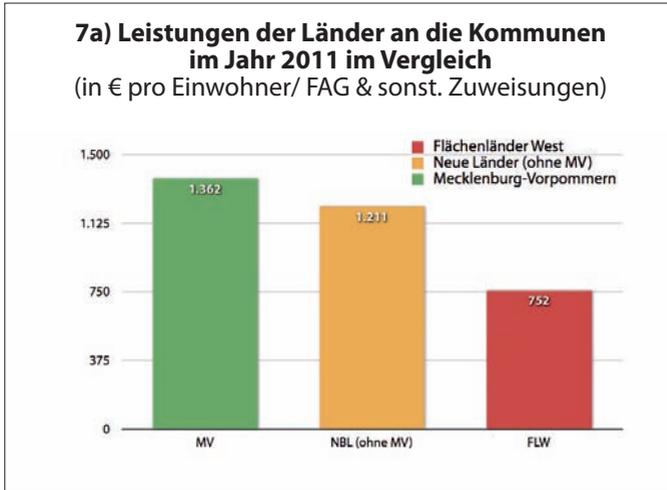
Ende 2010 war ein erneuter Anstieg auf 499 Mio. Euro zu verzeichnen. Dennoch ist die Gesamtverschuldung der Kommunen je Einwohner in den letzten Jahren insgesamt zurückgegangen, weil durch die Kommunen vielfach Schulden abgebaut wurden.



Die Kassenkredite sind vor allem bei einzelnen Landkreisen und kreisfreien Städten aufgrund von hohen Altfehlbeträgen ein Problem, dem die Landesregierung mit der Zusage der Bereitstellung von 100 Mio. Euro für einen kommunalen Konsolidierungsfonds ab 2012 begegnen will (siehe „8. Verbesserungen durch Land und Bund“).

## 7. Die Finanzausstattung der Kommunen im Ländervergleich

Vergleicht man die Zahlungen der einzelnen Bundesländer an die jeweiligen kommunalen Finanzausgleichssysteme sowie die sonstigen Zuweisungen an ihre Kommunen, wird zunächst deutlich, dass die Kommunen der neuen Länder überdurchschnittlich hohe Pro-Kopf-Zuweisungen erhalten (Abb. 7a).



Grund hierfür sind verschiedene Sonderbedarfszuweisungen des Bundes, von denen die neuen Länder und ihre Kommunen profitieren. Insbesondere die Mittel aus dem Solidarpakt II sollen in den neuen Ländern bis einschließlich

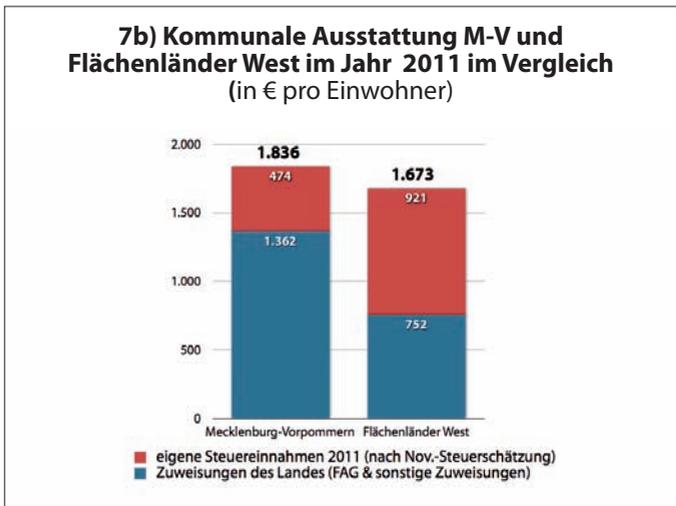
2019 dazu beitragen, die teilungsbedingte Infrastrukturlücke zu schließen und die Steuerschwäche der dortigen Kommunen auszugleichen. Hinzu kommen seit 2005 Sonderzuweisungen des Bundes (Hartz IV-SoBEZ), die dem Ausgleich von besonderen Lasten aus der strukturellen Arbeitslosigkeit dienen. Diese Mittel werden über die Länder an die Kommunen weitergeleitet, was zu den überdurchschnittlichen Zahlungen an die Kommunen in den neuen Ländern beiträgt.

Aber auch zwischen den neuen Ländern gibt es Unterschiede. In keinem anderen Bundesland erhalten die Kommunen so hohe Landeszuweisungen wie in Mecklenburg-Vorpommern. Dies galt für die vergangenen Jahre, und dies wird auch wieder für das Jahr 2011 zutreffen: 1.362 Euro je Einwohner werden an die Kommunen des Landes fließen.

Die hohen Unterschiede zwischen Ost und West bei den Zuweisungen an die Kommunen erklären sich vor allem damit, dass die westdeutschen Kommunen eine weitaus höhere Steuerkraft haben. Doch auch wenn man beide Einnahmearten –

Zuweisungen des Landes und eigene kommunale Steuern – zusammenzählt, bleiben den Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern noch immer höhere Pro-Kopf-Einnahmen (Abb. 7b).

Von einer Unterfinanzierung durch das Land kann man daher sicher nicht sprechen.



## 8. Verbesserungen durch Land und Bund

Um die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise auf die Finanzsituation der Kommunen abzufedern, hat die Landesregierung in den vergangenen Jahren verschiedene Maßnahmen ergriffen.

So wurde mit dem Doppelhaushalt 2010/2011 ein langfristig orientierter „Kommunaler Ausgleichsfonds“ eingerichtet. Ziel des Fonds ist es, die durch Wirtschaftszyklen stark schwankenden Einnahmen der Kommunen zu stabilisieren. Der Fonds soll sich aus positiven Abrechnungsbeträgen des Kommunalen Finanzausgleichs aus den jeweiligen Vorjahren (siehe „2. Der Gleichmäßigungsgrundsatz“) oder durch Kreditaufnahmen auf dem Kapitalmarkt speisen. Für die Jahre 2010 und 2011 wird der Fonds Kredite in Höhe von 137,3 Mio. Euro aufnehmen und damit die durch die Finanzkrise verursachten Rückgänge der kommunalen Finanzausstattung ausgleichen. Die Zinskosten bis zum Jahr 2015 für diese Kreditaufnahmen werden durch das Land getragen.



Der Kommunale Ausgleichsfonds wirkt damit in der Krise wie eine Brücke, die über den Einbruch der Einnahmen hinweg hilft (Abb. 8a).

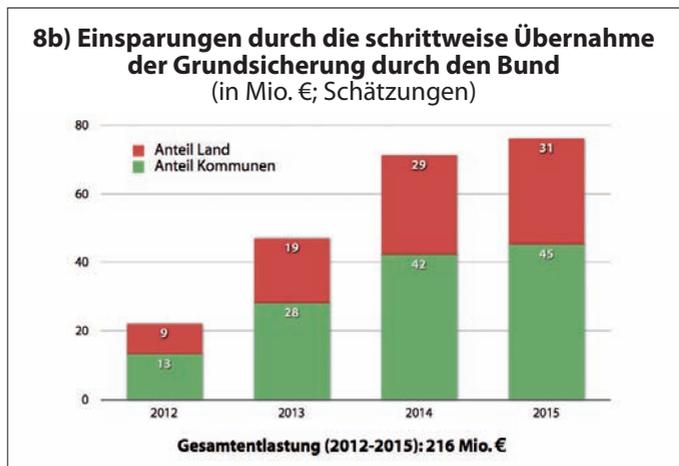
Darüber hinaus profitieren die Kommunen von weiteren Hilfen des Landes. So wurden im Jahr 2009 und auch für das Jahr 2010 jeweils 10 Mio. Euro Finanzhilfen für die Kommunen bereitgestellt, um die Beteiligung von finanzschwachen Kommunen an den verschiedenen Konjunktur- und Investitionsprogrammen zu gewährleisten. Weiterhin sicherte das Land den Kommunen einen Mindestbetrag aus den landesseitigen Hartz IV-bedingten Einsparungen beim Wohngeld in Höhe von 42,5 Mio. Euro zu. Hierdurch erhalten die Kommunen in

den Jahren 2010 und 2011 jeweils 7,25 Mio. Euro mehr als nach alter Rechtslage.

Schließlich hat die Landesregierung Anfang des Jahres 2011 zugesagt, einen Kommunalen Konsolidierungsfonds in Höhe von 100 Mio. Euro einzurichten. Dieser soll im Doppelhaushalt 2012/2013 verankert werden. Ziel ist es, Landkreisen und kreisfreien Städten Anreize zu geben, mit Hilfe von Konsolidierungskonzepten zu den notwendigen strukturellen Verbesserungen ihrer Haushalte und zum Schuldenabbau zu kommen. Im Dialog mit den kommunalen Landesverbänden sollen Vorschläge erarbeitet werden, in welchen Fällen Konsolidierungshilfen erforderlich und geeignet sind und wie diese ausgestaltet werden sollen.

Um in den Kommunen die schlimmsten Frostschäden an den Straßen zu beseitigen, hat das Land im Jahr 2011 20 Mio. Euro als zinsfreie Darlehen für ein Schlaglochprogramm zur Verfügung gestellt.

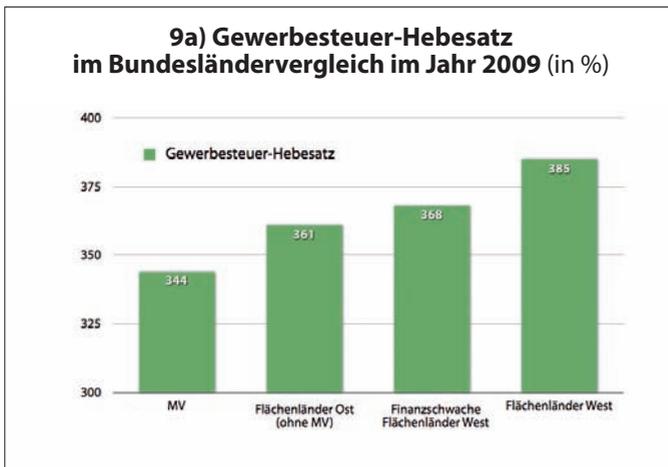
Auch die Bundesregierung wird mit ihrer Absicht, die Kommunen von den Kosten für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zu entlasten, einen deutlichen Beitrag zur Stabilisierung der kommunalen Finanzsituation leisten. Insbesondere die ostdeutschen Kommunen, die mit einer hohen Langzeitarbeitslosigkeit zu kämpfen haben, werden von dieser Maßnahme profitieren. Ersten Schätzungen zufolge entlastet dies Land und Kommunen 2012 bis 2015 um rd. 216 Mio. Euro. (Abb. 8b).



## 9. Eigene Gestaltungsmöglichkeiten

Die Kommunen haben durchaus Gestaltungsspielräume, um ihre eigenen Einnahmen zu erhöhen. Wesentlich hierbei ist die Festsetzung der Hebesätze für die Gewerbesteuer sowie für die Grundsteuer A und B. Hier gibt es für die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern Möglichkeiten zur Verbesserung der eigenen Finanzlage.

Im Bundesländervergleich zeigt sich, dass in beiden Steuerarten die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern deutlich niedrigere Hebesätze als die Kommunen in fast allen anderen Bundesländern haben (Abb. 9a und 9b). Bereits durch die Anpassung der Hebesätze an den Durchschnitt der anderen neuen Länder könnten alle Städte und Gemeinden des Landes Mehreinnahmen von mindestens 30 Mio. Euro erzielen.

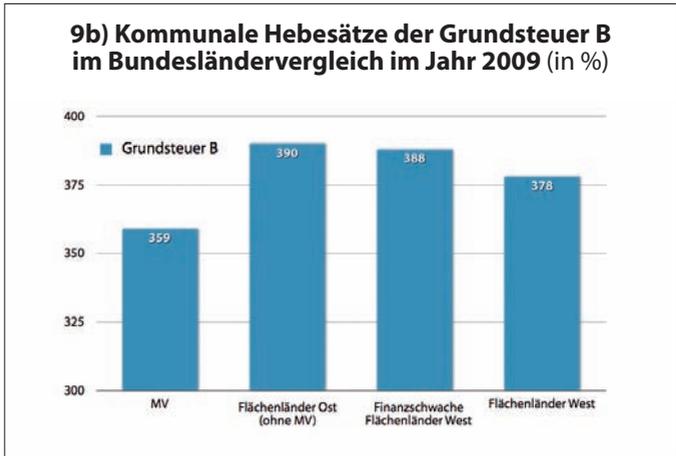


Als Gegenargument wird vielfach die Befürchtung ins Spiel gebracht, dass eine Erhöhung der Hebesätze den Wegzug von Unternehmen zur Folge hätte. Hinsichtlich der Grundsteuer, die keine unternehmensbezogene

Steuer ist, kann dieses Argument nicht greifen. Aber auch mit Blick auf die Gewerbesteuer zeigen zahlreiche Beispiele, dass dies nicht der Fall ist. Im Gegenteil, eine solide nachhaltige Haushaltsführung sorgt langfristig für eine höhere Handlungsfähigkeit der Kommunen und stärkt den jeweiligen Standort. Im Übrigen zeigt der Bundesländervergleich auch, dass ein Ausweichen der Unternehmen in andere Bundesländer für diese nicht zu einem niedrigeren Gewerbesteuerhebesatz führen würde. Außerdem ist erkennbar, dass es offensichtlich keinen positi-

ven Zusammenhang zwischen niedrigen Hebesätzen der Gewerbesteuer und einer hohen lokalen Wirtschaftskraft gibt. Im Gegenteil: In den westdeutschen Flächenländern – dort wo die Wirtschaftskraft noch immer am höchsten ist – gibt es auch die höchsten Gewerbesteuerhebesätze.

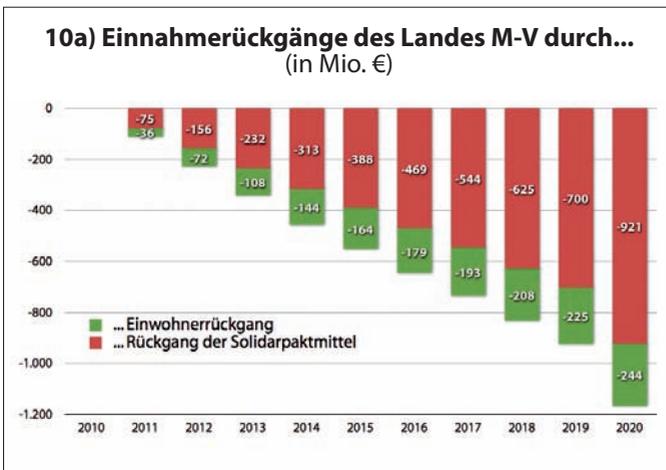
Darüber hinaus gibt es ein Bündel weiterer Möglichkeiten, um die kommunale Finanzsituation bei Einnahmen und Ausgaben zu verbessern: Verstärkte kommunale Zusammenarbeit, z. B. bei Kindertagesstätten, Schulen und Feuerwehren, Überprüfung der Verwaltungskostenbeiträge, Überprüfung der Erbbauzinsen, Einsparmöglichkeiten bei frei werdenden Personalstellen, Einbeziehung der Sondervermögen und der kommunalen Gesellschaften in die Haushaltskonsolidierung, gebündelte Ausschreibung von Wartungs- und Lieferverträgen u. v. a. m.



In den Tourismusgemeinden ist auch die Höhe der Fremdenverkehrsabgabe und der Strandbenutzungsgebühren bedeutsam. Welche dieser Maßnahmen die Kommunen ergreifen, liegt in ihrer Verantwortung im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung. Mit dem neuen kommunalen Standardprüfungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern leistet das Land auch hierbei Unterstützung.

## 10. Ausblick

Im Jahr 2010 erhielten Land und Kommunen noch 921 Mio. Euro aus dem Solidarpaket II zur Überwindung der teilungsbedingten Infrastrukturlücke und zum Ausgleich für die kommunale Steuerschwäche. Diese Mittel laufen bis 2020 planmäßig aus (Abb. 10a). Hinzu kommen die Auswirkungen des Einwohnerrückganges auf die Steuereinnahmen des Landes. Laut Bevölkerungsprognose wird Mecklenburg-Vorpommern von Ende 2010 bis 2020 noch rund 94.000 Einwohner verlieren. Die Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich sind einwohnerbezogen, so dass jeder Rückgang der Einwohnerzahlen direkte Auswirkungen auf die Zuweisungen an das Land hat. Durch den Gleichmäßigkeitsgrundsatz hat dies auch Konsequenzen für den kommunalen Finanzausgleich. Auf diese Entwicklung wurden die Kommunen durch das Innenministerium bereits ab 2006 durch jährliche Haushaltserlasse hingewiesen, so dass diese frühzeitig die notwendige Haushaltskonsolidierung einleiten konnten.



Die sinkenden Zuweisungen des Landes werden jedoch durch die steigenden eigenen Steuereinnahmen der Kommunen kompensiert. Dies entspricht auch dem Kerngedanken des Solidarpaktes. Die neuen Län-

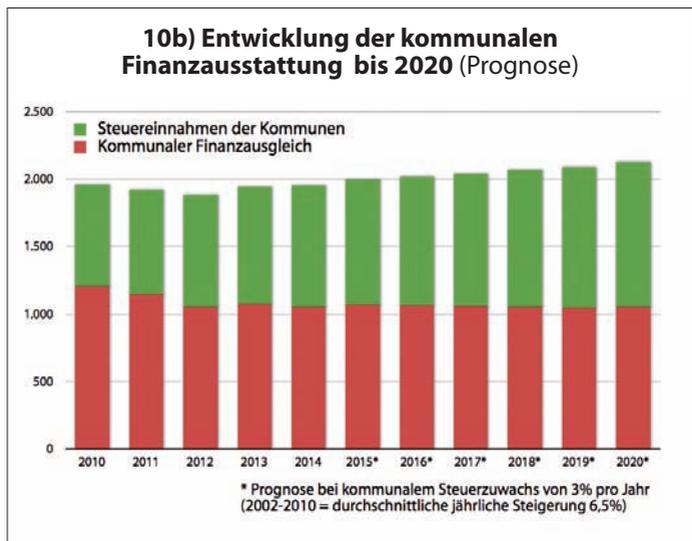
der sollen in die Lage versetzt werden, auf eigenen Beinen zu stehen. Einen dritten Solidarpaket wird es nicht geben.

Ein angenommener jährlicher Steuerzuwachs der Kommunen von 3 % könnte die Rückgänge im Kommunalen Finanzausgleich nicht nur ausgleichen, sondern auch zu einem Zuwachs der kommunalen Ge-

samtfinanzausstattung führen. Dass dies nicht unrealistisch ist, zeigt die Entwicklung der vergangenen Jahre: Seit 2002 gab es ein jährliches durchschnittliches Wachstum der kommunalen Steuereinnahmen von über 6 %. Damit hatten und haben die Kommunen bessere Aussichten als das Land.

Beim Land sind die Einnahmen aus Steuern, dem Länderfinanzausgleich und den Bundesergänzungszuweisungen seit 2002 dagegen durchschnittlich nur um 1 % pro Jahr gestiegen. Bis 2020 werden durchschnittliche Steuerzuwächse von gut 2 % pro Jahr erwartet. Dem stehen aber die rückläufigen Solidarpakt-Mittel gegenüber. Dies hat zur Folge, dass das Land im Jahr 2020 nur über leicht höhere Steuereinnahmen als im Jahr 2010 verfügen wird.

Außerdem werden bis 2020 auch die zusätzlichen Mittel des Bundes aus dem Korb II des Solidarpakts auslaufen und die EU-Fördermittel deutlich zurückgehen. Insgesamt wird das Land damit jährlich fast 300 Mio. Euro weniger ausgeben können als gegenwärtig. Dementsprechend werden die Zuweisungen des Landes an die Kommunen bis 2020 schrittweise weiter sinken. Auf all diese Entwicklungen müssen sich sowohl das Land als auch die Kommunen einstellen.



Diese Informationsschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Innen- und des Finanzministeriums Mecklenburg-Vorpommern herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerbern oder Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden.

**Kontakt:**

Innenministerium M-V  
Pressestelle  
Alexandrinestraße 1  
19055 Schwerin  
Tel.: 0385-588-2016  
E-Mail: [presse@im.mv-regierung.de](mailto:presse@im.mv-regierung.de)

Finanzministerium M-V  
Pressestelle  
Schloßstraße 9-11  
19053 Schwerin  
Tel.: 0385/588-4006  
E-Mail: [presse@fm.mv-regierung.de](mailto:presse@fm.mv-regierung.de)

