

Begründung:

Allgemeine Begründung:

Die finanzielle Förderung von Gemeinde- und Verwaltungszusammenschlüssen durch das Land auf der Grundlage von § 5 des Gemeinde-Leitbildgesetzes erleichtert die Entstehung zukunftsfähiger Strukturen auf der Ebene der amtsfreien und amtsangehörigen Gemeinden sowie der Ämter. Diese Verordnung regelt, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, um eine finanzielle Förderung zu erhalten, in welcher Höhe Zuweisungen gewährt werden, und nach welchen Verfahrensregelungen sowie für welche Zwecke die gewährten Zuweisungen zu verwenden sind.

Zu § 1:

§ 1 enthält die Bestimmungen für die Gewährung und Auszahlung einer Fusionszuweisung. Vorgesehen wird in Absatz 1 eine pauschale Förderung von grundsätzlich 200 000 Euro pro durch den Zusammenschluss wegfallende Gemeinde. Dies bezieht sich auf eine saldierende Betrachtung der Zahl der Gemeinden vor und nach dem Zusammenschluss. Dementsprechend ist es für die Höhe der Fusionszuweisung ohne Belang, ob ein Gemeindegemeinschaft durch eine Gemeindegemeinschaft (bei der alle beteiligten Gemeinden aufgelöst werden) oder durch eine Eingemeindung (bei der eine Gemeinde fortbesteht) herbeigeführt wird, da die Verringerung der Zahl der Gemeinden – und damit die Zahl der wegfallenden Gemeinden – in beiden Fällen identisch ist.

Der in Absatz 1 Satz 2 normierte Haushaltsvorbehalt steht der Anreizwirkung der Fusionsprämie nicht entgegen, weil den fusionsbereiten Gemeinden bereits vor der Unterzeichnung des Gebietsänderungsvertrages auf Antrag eine Zusicherung nach § 38 des Verwaltungsverfahrensgesetzes auf Gewährung der Fusionszuweisung erteilt werden kann.

Die in Absatz 2 vorgesehene höhere Fusionszuweisung von Gemeindegemeinschaften, die zu einer Stärkung zentraler Orte in ländlichen Gestaltungsräumen führen, soll einen zusätzlichen Anreiz für derartige Gebietsänderungen schaffen. Gerade in diesen häufig vor besonderen demografischen Herausforderungen stehenden Räumen kommt den zentralen Orten eine besonders hohe Bedeutung für die Versorgung des Umlandes zu. Dies rechtfertigt es auch, Gemeindegemeinschaften in diesen Räumen, durch die zwar eine zukunftsfähige Gemeinde entsteht, an der aber kein zentraler Ort beteiligt ist, nicht höher zu fördern als solche Gemeindegemeinschaften außerhalb der ländlichen Gestaltungsräume.

Die in Absatz 3 vorgesehenen Regelungen privilegieren grundsätzlich Gemeindegemeinschaften, an denen zentrale Orte beteiligt sind, indem für die daraus entstehenden Strukturen deren Zukunftsfähigkeit grundsätzlich unwiderlegbar vermutet wird. Dies dient der zur Gewährleistung einer Versorgung des ländlichen Raumes notwendigen Stärkung der zentralen Orte. Da die Stärkung allerdings nicht zulasten anderer zentraler Orte erwirkt werden soll, gilt diese Privilegierung nur, wenn der Zusammenschluss zwischen dem zentralen Ort und Gemeinden, die zu dessen Nahbereich gehören, stattfindet. Zusammenschlüsse, die Gemeinden aus dem Nahbereich zentraler Orte herauslösen, dürften allerdings regelmäßig ohnehin unzulässig sein, da sie dem öffentlichen Wohl zuwiderlaufen. Für Gemeinden, bei denen die Zukunftsfähigkeit nicht unwiderlegbar vermutet wird, muss seitens der den Gebietsänderungsvertrag abschließenden Gemeinden die Zukunftsfähigkeit schlüssig dargelegt werden. Welche Angaben und Prognosen hierfür erforderlich sind, hängt vor allem davon ab, in welchen Bereichen die vertragschließenden Gemeinden ihre eigene Zukunftsfähigkeit als in Frage gestellt angesehen

haben. Die Schlüssigkeit der Darlegung ist durch die Rechtsaufsichtsbehörde in vollem Umfang nachprüfbar.

Um möglichst Anreize für solche Gemeindegemeinschaften zu setzen, die auch zu zukunftsfähigen Strukturen führen, sollen nur diese eine Förderung nach dieser Verordnung erhalten (vergleiche Absatz 4). Bei für sich genommen im öffentlichen Wohl liegenden Gemeindegemeinschaften, die aber nicht zu zukunftsfähigen Strukturen führen, kommt eine finanzielle Förderung daher lediglich einzelfallbezogen nach anderen Vorschriften, insbesondere über die Gewährung von Sonderbedarfszuweisungen, in Betracht.

Neben der Fusionszuweisung nach Absatz 1 und 2 sollen Gemeinden gemäß Absatz 5 eine zusätzliche Fusionszuweisung in Form einer Ausgleichszahlung erhalten, wenn Gemeinden beteiligt sind, die mehrfach in der Vergangenheit keine Schlüsselzuweisungen erhalten haben (abundante Gemeinden). Damit wird verhindert, dass sich solche Gemeinden von vornherein strukturell sinnvollen Gebietsänderungen allein aus fiskalischen Erwägungen heraus verschließen, weil Schlüsselzuweisungen der ansonsten steuerschwachen Kommunen teilweise mit den finanziellen Vorteilen der abundanten Gemeinde verrechnet würden.

Die Berechnung der Ausgleichszuweisung führt zu einem hohen Verwaltungsaufwand im Haushaltsvollzug der neuen Gemeinde, da die Steueraufkommen und Einwohnerzahlen zumindest der bisher abundanten Gemeinde weiterhin gesondert erfasst werden müssen. Um diese Nachteile und die Unwägbarkeit einer Prognose zu reduzieren, wie sich die Abundanzvorteile ohne Fusion der Gemeinde zukünftig entwickelt hätten, wird die Ausgleichszahlung auf drei Jahre befristet. Da die Ausgleichszahlung ein Surrogat für verminderte Schlüsselzuweisungen darstellt, erfolgt eine Berücksichtigung der Zahlung bei der Berechnung der Kreis- und Amtsumlagegrundlagen nach § 23 Absatz 2 Satz 3 des Finanzausgleichsgesetzes im Folgejahr.

Die Verwendung der Zuweisung (Absatz 6) wird den sich zusammenschließenden Gemeinden nicht vollkommen frei gestellt. Regelmäßig soll die Hälfte der Zuweisung zum Ausgleich eines negativen Saldos der laufenden Ein- und Auszahlungen eingesetzt werden, soweit dessen Abbau nicht bereits durch die Inanspruchnahme der Konsolidierungszuweisung erzielt werden kann. Damit wird der Haushaltskonsolidierung ein sachlich angemessener Vorrang gegenüber Auszahlungen zur Erfüllung – womöglich neuer – Aufgaben eingeräumt. Die für den hiernach verbleibenden Teil der Zuweisung erfolgte Zweckbestimmung für Maßnahmen, die nach dem Zusammenschluss das Entstehen einer örtlichen Gemeinschaft begünstigen, trägt der Erkenntnis Rechnung, dass das Entstehen einer auf die neue Gemeindegemeinschaft bezogenen Identität eine unverzichtbare Voraussetzung für das Gelingen einer Gebietsreform darstellt.

Das in Absatz 7 geregelte Auszahlungsverfahren soll möglichst unbürokratisch ablaufen. Bei den nach dieser Verordnung vorgesehenen Zuweisungen handelt es sich nicht um Zuwendungen im Sinne der §§ 23, 44 der Landeshaushaltsordnung, sodass die dort getroffenen Bestimmungen nicht zur Anwendung gelangen. Auf der Grundlage des formlosen Antrags prüft das Ministerium für Inneres und Sport nur, ob die erforderliche rechtsaufsichtliche Genehmigung des Gebietsänderungsvertrages erteilt wurde, und ob – wenn an der Gebietsänderung kein zentraler Ort im Sinne des Absatzes 3 beteiligt ist – die Zukunftsfähigkeit der neu entstehenden Gemeindegemeinschaft schlüssig dargelegt wurde. Auf der Grundlage des Bewilligungsbescheides des Ministeriums für Inneres und Sport erfolgt die Auszahlung der Zuweisung durch das Landesförderinstitut. Eine Pflicht zur Erstellung und Prüfung von Verwendungsnachweisen wird zur Vermeidung zusätzlichen Verwaltungsaufwandes und angesichts des pauschalen Charakters der Zuweisung nicht normiert. Dass der Gebietsänderungsvertrag den Vorgaben dieser Verordnung Rechnung trägt, und dass die tatsächliche Verwendung der Zuweisung wiederum

die Festlegungen des Vertrages einhält, ist durch die Rechtsaufsichtsbehörde im Rahmen ihrer Aufgaben nach § 12 Absatz 1 Satz 4 der Kommunalverfassung und § 11 Absatz 4 Satz 2 der Durchführungsverordnung zur Kommunalverfassung zu gewährleisten. Weil Adressat der Fusionszuweisung stets die durch den Zusammenschluss vergrößerte oder neu entstehende Gemeinde ist, bedarf es einer speziellen Regelung, die bereits eine der fusionswilligen Gemeinden berechtigt, einen Antrag auf Fusionszuweisung zu stellen, bevor der Zusammenschluss wirksam wird. Dieses Verfahren gewährleistet, dass zwischen dem Wirksamwerden des Zusammenschlusses und der Auszahlung der Fusionszuweisung ein möglichst geringer Zeitverzug entsteht. Zudem können fusionswillige Gemeinden Rechtssicherheit hinsichtlich der Gewährung der Fusionszuweisung erlangen, bevor der Gebietsänderungsvertrag unterzeichnet wird.

Das in Absatz 8 normierte Bewilligungsverfahren für die Ausgleichszahlungen nach Absatz 5 bedarf einer gesonderten Regelung, weil sich die Höhe dieser Zahlungen erst in Nachhinein ermitteln lässt.

Zu § 2:

Um ausreichend Anreize für freiwillige Zusammenschlüsse gerade auch unter Einbeziehung defizitärer Gemeinden zu schaffen, sieht Absatz 1 vor, dass neben den Fusionszuweisungen auch eine Förderung zur – gegebenenfalls teilweisen – Entschuldung der durch einen Zusammenschluss neu entstehenden Gemeinde gewährt wird (Konsolidierungszuweisung). Diese Form der Zuweisung wird bereits dann ermöglicht, wenn nur eine der an dem Zusammenschluss beteiligten Gemeinden einen negativen Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen der Finanzrechnung zum 31. Dezember 2015 aufweist. Die Regelung des Stichtages gewährleistet, dass nach Erlass dieser Verordnung kein mutwilliges Erhöhen des negativen Saldos zum Zweck der Zuweisungsmaximierung stattfindet. Ebenso wie die Fusionszuweisung wird auch die Konsolidierungszuweisung allerdings nur gewährt, wenn die neue (beziehungsweise vergrößerte) Gemeinde zukunftsfähig ist. Zudem müssen sich die beteiligten Gemeinden im Gebietsänderungsvertrag mit Wirkung für die aufnehmende oder neu gebildete Gemeinde unwiderruflich verpflichtet haben, spätestens zum 31. Dezember des fünften Jahres nach Wirksamwerden der Gebietsänderung den jahresbezogenen Ausgleich des Finanzhaushalts zu erreichen. Die Kontrolle dieser verbindlichen Verpflichtung obliegt der Rechtsaufsichtsbehörde (§ 11 Absatz 4 Satz 2 der Durchführungsverordnung zur Kommunalverfassung).

Nach Absatz 2 berechnet sich die Höhe der Konsolidierungszuweisung zunächst nach der Zahl der entsprechend Absatz 1 defizitären Gemeinden, die an dem Zusammenschluss beteiligt sind. Ungeachtet der realen Höhe des Saldos wird für jede dieser Gemeinden zunächst eine Zuweisung von 400 000 Euro angesetzt. Begrenzt wird die Höhe der insgesamt gewährten Zuweisung allerdings durch die Summe der negativen Salden der am Zusammenschluss beteiligten Gemeinden. Ein vollständiger Ausgleich der Summe der negativen Salden zum Stichtag findet daher nur dann statt, wenn dieser Betrag den Betrag von 400 000 Euro pro am Zusammenschluss beteiligter defizitärer Gemeinde nicht übersteigt. Die wünschenswerte Beteiligung von nicht defizitären Gemeinden an freiwilligen Zusammenschlüssen wird dadurch begünstigt, dass deren zum Stichtag bestehende positive Salden den insgesamt gewährten Konsolidierungsbetrag nicht verringern. Einer sachlich nicht gerechtfertigten mehrfachen Inanspruchnahme von Konsolidierungszuweisungen im Falle sukzessiver Zusammenschlüsse wird durch Satz 3 vorgebeugt. Ebenso wie die Fusionszuweisungen stehen auch die Konsolidierungszuweisungen unter Haushaltsvorbehalt.

Gemäß Absatz 3 erfolgt die Auszahlung der Konsolidierungszuweisung in zwei Teilbeträgen. Der erste Teilbetrag (40 Prozent des Gesamtbetrages) wird innerhalb von drei Monaten nach Bekanntgabe der nach § 1 Absatz 7 zu treffenden Entscheidung des Ministeriums für Inneres und Sport ausgezahlt, jedoch nicht vor dem Wirksamwerden der neuen Struktur. Der zweite Teilbetrag wird ausgezahlt, sobald das Erreichen des jahresbezogenen Ausgleichs des Finanzhaushalts nachgewiesen wird. Kann der Nachweis bis zum 31. Dezember des fünften Jahres nach Wirksamwerden der Gebietsänderung nicht erbracht werden, entfällt der Anspruch auf Auszahlung. Mit der Konsolidierungszuweisung wird so nicht nur die finanzielle Ausgangslage der neu gebildeten Gemeinde substanziell verbessert, sondern es werden auch deutliche Anreize geschaffen, die sich nach einem Zusammenschluss eröffnenden Einsparpotenziale – zum Beispiel durch die Zusammenlegung und bessere Auslastung öffentlicher Einrichtungen – auch zu realisieren. Für den Fall, dass es der Gemeinde nicht gelingt, die Verpflichtung des Gebietsänderungsvertrages zu erfüllen, verliert sie zwar den Anspruch auf Auszahlung des zweiten Teilbetrages, muss jedoch zumindest den bereits erhaltenen ersten Teilbetrag grundsätzlich nicht zurück erstatten.

Gemäß Absatz 4 gelten für das Antragsverfahren prinzipiell dieselben Regularien wie bei der Fusionszuweisung. Gemeinden, die beide Zuweisungen beantragen, können dies in einem Antrag tun. Auch der Bewilligungsbescheid des Ministeriums für Inneres und Sport kann beide Zuweisungen beinhalten. Auch für Konsolidierungszuweisungen gilt, dass es sich dabei nicht um Zuwendungen im Sinne der §§ 23, 44 der Landeshaushaltsordnung handelt.

Zu § 3:

Bei freiwilligen Verwaltungsfusionen von amtsfreien Gemeinden und Ämtern wird mit einem Zuweisungsbetrag von 400.000 Euro eine Förderung in doppelter Höhe des Zuweisungsbetrages für Gemeindezusammenschlüsse normiert. In Absatz 1 sind die gegenwärtig nach der Kommunalverfassung sowie nach § 7 des Gemeinde-Leitbildgesetzes in Betracht kommenden Gestaltungsoptionen, mit denen Verwaltungen von Ämtern und/oder Gemeinden zusammengeführt werden können, dargestellt. Es wird klargestellt, dass eine Zuweisung auch dann gewährt wird, wenn zur Umsetzung der Verwaltungsfusion formal noch eine Verordnung des Ministeriums für Inneres und Sport erforderlich ist (§ 3 der Landesverordnung zur Bildung von Ämtern und zur Bestimmung der amtsfreien Gemeinden (GVOBl. M-V 2007, S. 197, geändert durch Verordnung vom 13. Mai 2014 (GVOBl. M-V S. 215) in Verbindung mit § 125 Absatz 6 Satz 2 der Kommunalverfassung. Ist ein beteiligtes Amt kleiner als 6 000 Einwohner, halbiert sich die Förderung, da angesichts der gesetzlichen Einwohnermindestzahl nach § 125 Absatz 3 Satz 3 der Kommunalverfassung der Zusammenschluss eines solchen Amtes mit einer anderen Körperschaft rechtlich zwingend geboten und somit nicht freiwillig ist. Davon werden lediglich solche Ämter ausgenommen, die bereits zum Inkrafttreten dieser Verordnung weniger als 6 000 Einwohner hatten und zeitnah, das heißt spätestens mit Wirkung zum 1. Januar 2018, eine Fusionsvereinbarung treffen. Damit wird für diese Ämter der Tatsache Rechnung getragen, dass sie keine Möglichkeit hatten, bereits vor dem Unterschreiten dieser Mindesteinwohnerzahl eine Vereinbarung abzuschließen, die den Anspruch auf eine Zuweisung in voller Höhe (400 000 Euro) eröffnet hätte. Das Zusammenführen der Verwaltungen von Ämtern mit jeweils weniger als 6 000 Einwohnern wird nicht nach dieser Verordnung finanziell gefördert, da ein Tätigwerden des Ordnungsgebers ohnehin gesetzlich geboten wäre. Die Gewährung einer Sonderbedarfszuweisung für entstehende Kosten der Zusammenführung der Verwaltungen bleibt allerdings in derartigen Fällen, in denen nach dieser Verordnung keine Fusionszuweisung gezahlt wird, rechtlich möglich. Die vorgesehene Regelung schafft für kleine Ämter

so Anreize, Zusammenschlüsse nicht erst aus Anlass des Unterschreitens der Mindesteinwohnerzahl anzustreben, sondern schon rechtzeitig vorher.

In Fällen, in denen die die Vereinbarung schließenden kommunalen Körperschaften als eigenständige Rechtssubjekte erhalten bleiben (Absatz 1 Buchstabe f und g), kann die Vereinbarung rechtlich befristet oder gekündigt und rückabgewickelt werden. Daher ist es angemessen zu normieren, dass eine Zuweisung nur dann gezahlt wird, wenn das mit ihr geförderte Verwaltungsmodell auch für eine angemessene Zeit Bestand hatte. Als angemessen wird hier ein Zeitraum von 15 Jahren – entsprechend drei Kommunalwahlperioden – zu Grunde gelegt. Für diesen Zeitraum wird eine Kündigung oder ein Aufhebungsvertrag ausgeschlossen, soweit diese Vertragsbeendigung dazu führen würde, dass eine zusätzliche Verwaltung wieder neu einzurichten wäre.

Zu § 4:

Grundsätzlich soll in den Gemeinden schnellstmöglich das Ortsrecht vereinheitlicht werden. Die Zulässigkeit der Fortgeltung unterschiedlicher Hebesätze für die Realsteuern nach Gebietsänderungen ergibt sich aus § 25 Absatz 4 Satz 2 des Grundsteuergesetzes sowie § 16 Absatz 4 Satz 3 des Gewerbesteuergesetzes. Beide Regelungen ermöglichen es den Landesregierungen, für Fälle von Gebietsänderungen auf eine bestimmte Zeit verschiedene Hebesätze zuzulassen.

Auf dieser Grundlage wird vorliegend eine Regelung getroffen, mit der die ansonsten nach § 11 Absatz 6 Satz 2 der Durchführungsverordnung zur Kommunalverfassung geregelte Frist zur Angleichung des Ortsrechts von drei Jahren auf fünf Jahre verlängert wird. Für Fälle, in denen sich der aus Realsteuern gedeckte Finanzbedarf der neuen Gemeinde absenkt oder erhöht, muss während der ursprünglich vereinbarten Laufzeit des Gebietsänderungsvertrages die Anpassung von Realsteuerhebesätzen möglich sein. Die Regelung des Satz 2 greift dies auf und sorgt für den Fall der erforderlichen Neufestsetzung zugleich für die Vereinheitlichung des Ortsrechts.

Zu § 5:

Das Inkrafttreten dieser Verordnung unmittelbar nach ihrer Verkündung gewährleistet, dass die angestrebten Fusionsprozesse so schnell wie möglich in Gang gesetzt werden können. Das Außerkrafttreten mit Ablauf des Jahres 2034 korrespondiert mit der in § 3 Absatz 6 vorgesehenen 15-Jahres-Frist, die letztmalig 2019 neu eingegangen werden kann.