



FINANZWISSENSCHAFTLICHE ANALYSEN UND FINANZWIRT- SCHAFTLICHE BERECHNUNGEN IM RAHMEN DES KOMMUNALEN FINANZAUSGLEICHS IN MECKLENBURG-VORPOMMERN

Leipzig, Dezember 2018

im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Europa
Mecklenburg-Vorpommern

Prof. Dr. Thomas Lenk
Dr. Mario Hesse
Tim Starke, M. Sc.

Kontakt zum Projektleiter: hesse@wifa.uni-leipzig.de

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	3
Tabellenverzeichnis	4
0 Auftrag und Aufbau des Gutachtens im Vergleich zur Leistungsbeschreibung	5
1 Spiegelung gemeindescharfer Berechnungen mit den Haushaltsdaten.....	8
2 Dotation der Teilschlüsselmassen	15
2.1 Bestimmung der Zuschussbeträge und Differenzierung der kreisfreien Städte nach Gemeinde- und Kreisaufgaben	16
2.2 Finanzierung der Zuschussbeträge und Rolle des Familienleistungsausgleichs	18
2.3 Fiktive Kreisumlage der kreisfreien Städte.....	21
2.4 Umgang mit Vorwegabzügen.....	24
2.4.1 Wirkung der Vorwegabzüge.....	24
2.4.2 Beibehaltung der Vorwegabzüge.....	26
2.4.3 Auflösung von Vorwegabzügen	27
3 Nivellierungshebesätze der Realsteuern	31
3.1 Problemstellung und Hintergrund.....	31
3.2 Geteilte Nivellierungshebesätze als Alternative	32
4 Prüfung der Nebenansätze	39
4.1 Ergebnisse des KFA-Modells auf Basis des Gutachtervorschlags aus 2017	39
4.1.1 Instrumentelle Neuerungen.....	39
4.1.1.1 Endogenisierung der FAG-Umlage	39
4.1.1.2 Weitere Modelländerungen	40
4.1.2 Ergebnisse des KFA-Modells.....	41
4.2 Nebenansätze für Gemeindeaufgaben	43
4.2.1 Variablenauswahl.....	43
4.2.2 Anpassung der Zuschussbeträge um Vermögensauseinandersetzungen und Nicht-Additivität der Zentrale-Orte-Funktion	46
4.2.3 Die Rolle der ländlichen Gestaltungsräume und der demografischen Entwicklung	49
4.2.4 Endgültige Parameterauswahl.....	58

4.3	Nebenansätze für Kreisaufgaben.....	62
4.3.1	Variablenauswahl.....	62
4.3.2	Modellergebnisse	64
5	Flächenfaktor für die Kreis-Säule	69
6	Berechnungen zum Zwei-Ebenen-Modell	71
6.1	Ergebnisse des KFA-Modells	71
6.1.1	Ohne Demografieansatz	71
6.1.1.1	Ohne Erhöhung der Schlüsselmasse	72
6.1.1.2	Erhöhung der Schlüsselmasse um 50 Mio. Euro	74
6.1.2	Mit Demografieansatz	76
6.1.2.1	Ohne Erhöhung der Schlüsselmasse	76
6.1.2.2	Erhöhung der Schlüsselmasse um 50 Mio. Euro	78
6.2	Situation der Grundzentren.....	81
6.3	Situation der übrigen, noch defizitären Gemeinden.....	84
7	Berechnungen zum Drei-Säulen-Modell	86
7.1	Regressionsstatistische Berechnungen	86
7.2	Ergebnisse des KFA-Modells	87
7.2.1	Ohne Erhöhung der Schlüsselmasse	88
7.2.2	Erhöhung der Schlüsselmasse um 50 Mio. Euro	91
8	Stärkung der kommunalen Investitionskraft	93
9	Anhang	100
9.1	Familienleistungsausgleich.....	100
9.2	Schema zur Berechnung der Veredlungsfaktoren am konkreten Beispiel der nicht-additiven ZO-Faktoren und bereinigten Zuschussbeträge (ohne Demografiefaktor)	102
9.3	Sonderstatus der Landeshauptstadt Schwerin	103
9.4	Verschiedene Gesamtmodelle	105
10	Literaturverzeichnis	141

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Entwicklung des Finanzierungssaldos und der Verschuldung der kommunalen und Landesebene in Mecklenburg-Vorpommern 2010-2017.....	8
Abbildung 2:	Jahresbezogener Saldo und kumulierter Saldo der laufenden Rechnung im Vergleich	9
Abbildung 3:	Anzahl der Kommunen mit positiven bzw. negativen Salden der laufenden Rechnung.....	10
Abbildung 4:	Summe der positiven bzw. negative Salden der laufenden Rechnung in Mio. Euro	10
Abbildung 5:	Zusammenhang Saldo laufender Rechnung und Einwohnerzahl 2016.....	11
Abbildung 6:	Steuerkraft und Haushaltsstatus 2016	12
Abbildung 7:	Anteil freiwilliger Aufgabenerfüllung an den Bereinigten Ausgaben 2012-2016 nach Kommunaltypen (enge Abgrenzung)	13
Abbildung 8:	Darstellungsform der Reformeffekte mit Bezug auf die Haushaltslage.....	14
Abbildung 9:	Dotierung der Ebenen (Grundmodell).....	15
Abbildung 10:	Schema der Einbindung des Familienleistungsausgleichs ins FAG M-V im Status quo (links) und als Reformoption (rechts).....	19
Abbildung 11:	Dotierung der Ebenen mittels konkreter Werte.....	24
Abbildung 12:	Einfluss der Vorwegabzüge auf die Deckungslücken.....	25
Abbildung 13:	Größenklassendifferenzierte Hebesätze der Gemeinden bei der Gewerbesteuer 2017 in Mecklenburg-Vorpommern und Deutschland.....	33
Abbildung 14:	Effekte geteilter Nivellierungshebesätze gegenüber einheitlichen Nivellierungshebesätzen im Gutachternvorschlag nach Hebesatzgruppen der Gewerbesteuer	38
Abbildung 15:	Ergebnisse des KFA-Modells auf Basis des Gutachternvorschlags von 2017.....	42
Abbildung 16:	Additives und nicht-additives Konzept der Veredelung zentralörtlicher Funktionen	47
Abbildung 17:	Ergebnisse der laufenden Rechnung in Euro/EW 2016 im Vergleich	50
Abbildung 18:	Steuerkraft in Euro/EW 2016 im Vergleich.....	50
Abbildung 19:	Einwohnerzahlen 2016 im Vergleich	51
Abbildung 20:	Stetiger LGR-Index und LGR-Rangplatz im Vergleich.....	53
Abbildung 21:	Demografieindex und LGR-Status der Kernkommunen	55
Abbildung 22:	Demografieindex und LGR-Status der Kern- und Optionskommunen	56
Abbildung 23:	Entwicklung der Ausgaben im Zuge einer sich verändernden Einwohnerzahl	61
Abbildung 24:	Entwicklung der SGB II-Quoten in den Jahren 2012-2016.....	68
Abbildung 25:	Ergebnisse des KFA-Modells auf Basis des aktuellen Gutachternvorschlags ohne Demografieansatz und ohne Erhöhung der Schlüsselmasse.....	72
Abbildung 26:	Ergebnisse des KFA-Modells auf Basis des aktuellen Gutachternvorschlags ohne Demografieansatz und mit Erhöhung der Schlüsselmasse um 50 Mio. Euro.....	74
Abbildung 27:	Ergebnisse des KFA-Modells auf Basis des aktuellen Gutachternvorschlags mit Demografieansatz und ohne Erhöhung der Schlüsselmasse.....	77
Abbildung 28:	Ergebnisse des KFA-Modells auf Basis des aktuellen Gutachternvorschlags mit Demografieansatz und mit Erhöhung der Schlüsselmasse um 50 Mio. Euro.....	79
Abbildung 29:	Entwicklung der Steuereinnahmen 2014-2017 nach Zentrale-Orte-Status	82
Abbildung 30:	Entwicklung der Zuschussbeträge 2014-2016 nach Zentrale-Orte-Status	82
Abbildung 31:	Jahresbezogene Salden der laufenden Rechnung einschließlich planmäßige Tilgung 2014-2017 nach zentralörtlichen Kategorien	84
Abbildung 32:	Ergebnisse des KFA-Modells im Falle einer Beibehaltung des Drei-Säulen-Modells mit Demografieansatz und ohne Erhöhung der Schlüsselmasse.....	89
Abbildung 33:	Ergebnisse des KFA-Modells im Falle einer Beibehaltung des Drei-Säulen-Modells mit Demografieansatz und mit Erhöhung der Schlüsselmasse um 50 Mio. Euro.....	91
Abbildung 34:	Nettoinvestitionen der Gebietskörperschaften 2001-2017	93
Abbildung 35:	Modellhafte Gegenüberstellung der Ist-Investitionen mit den durchschnittlich erforderlichen Investitionen nach VGR 2017	94
Abbildung 36:	Modellhafte Gegenüberstellung der Ist-Investitionen mit den durchschnittlich erforderlichen Investitionen nach VGR für Mecklenburg-Vorpommern.....	95
Abbildung 37:	Kommunale Abschreibungen und Investitionen in Mecklenburg-Vorpommern	96
Abbildung 38:	Volumen und Struktur der Investitionsfinanzierung der Kommunen 2017	97
Abbildung 39:	Ausführliche Ergebnisse des KFA-Modells auf Basis des Gutachternvorschlags von 2017.....	105
Abbildung 40:	Ausführliche Ergebnisse des KFA-Modells auf Basis des aktuellen Gutachternvorschlags ohne Demografieansatz und ohne Erhöhung der Schlüsselmasse.....	109

Abbildung 41:	Ausführliche Ergebnisse des KFA-Modells auf Basis des aktuellen Gutachternvorschlags ohne Demografieansatz und ohne Erhöhung der Schlüsselmasse, Mindestausstattung 85/85.....	113
Abbildung 42:	Ausführliche Ergebnisse des KFA-Modells auf Basis des aktuellen Gutachternvorschlags ohne Demografieansatz und mit Erhöhung der Schlüsselmasse um 50 Mio. Euro	117
Abbildung 43:	Ausführliche Ergebnisse des KFA-Modells auf Basis des aktuellen Gutachternvorschlags ohne Demografieansatz und mit Erhöhung der Schlüsselmasse um 50 Mio. Euro, Mindestausstattung 85/85	121
Abbildung 44:	Ausführliche Ergebnisse des KFA-Modells auf Basis des aktuellen Gutachternvorschlags mit Demografieansatz und ohne Erhöhung der Schlüsselmasse.....	125
Abbildung 45:	Ausführliche Ergebnisse des KFA-Modells auf Basis des aktuellen Gutachternvorschlags mit Demografieansatz und ohne Erhöhung der Schlüsselmasse, Mindestausstattung 85/85.....	129
Abbildung 46:	Ausführliche Ergebnisse des KFA-Modells auf Basis des aktuellen Gutachternvorschlags mit Demografieansatz und mit Erhöhung der Schlüsselmasse um 50 Mio. Euro	133
Abbildung 47:	Ausführliche Ergebnisse des KFA-Modells auf Basis des aktuellen Gutachternvorschlags mit Demografieansatz und mit Erhöhung der Schlüsselmasse um 50 Mio. Euro, Mindestausstattung 85/85	137

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Aufbau des Gutachtens im Vergleich zur Leistungsbeschreibung	7
Tabelle 2:	Berechnungsschema zur Dotierung der Teilschlüsselmasse in einem Zwei-Ebenen-Modell im FAG 2018 (Variante a)	17
Tabelle 3:	Ermittlung der fiktiven Kreisumlage der kreisfreien Städte für das Jahr 2016.....	22
Tabelle 4:	Auswirkungen von Variante b auf die Teilschlüsselmassendotierung	27
Tabelle 5:	Auswirkungen von Variante c auf die Teilschlüsselmassendotierung	29
Tabelle 6:	Vergleich der prozentualen Teilschlüsselmassendotierung.....	30
Tabelle 7:	Modellrechnungen zu den Nivellierungshebesätzen	35
Tabelle 8:	Exogene Variablen im Regressionsmodell zur Überprüfung von Nebenansätzen auf der Ebene der Gemeindeaufgaben	44
Tabelle 9:	Regressionsergebnisse für die Ebene der Gemeindeaufgaben gemäß Hauptgutachten	46
Tabelle 10:	(Vorläufige) Veredlungsfaktoren für die Ebene der Gemeindeaufgaben gemäß des Hauptgutachtens	48
Tabelle 11:	Regressionsergebnisse für die Ebene der Gemeindeaufgaben mit (Fünf-Jahres-)Veränderungsrate der Einwohnerzahl und LGR-Dummy.....	52
Tabelle 12:	Kriterien für den LGR-Status	53
Tabelle 13:	Regressionsergebnisse LGR-Dummy und Demografieindex	56
Tabelle 14:	Regressionsergebnisse für die Ebene der Gemeindeaufgaben mit verschiedenen Veränderungsraten.....	58
Tabelle 15:	Veredlungsfaktoren der endgültigen Modellvarianten für die Ebene der Gemeindeaufgaben im Vergleich	60
Tabelle 16:	Exogene Variablen im Regressionsmodell zur Überprüfung von Nebenansätzen auf der Ebene der Kreisaufgaben	63
Tabelle 17:	Regressionsergebnisse für die Ebene der Kreisaufgaben.....	65
Tabelle 18:	Veredlungsfaktor für die Ebene der Kreisaufgaben im Vergleich mit dem Hauptgutachten	67
Tabelle 19:	Regressionsergebnisse zur Überprüfung des Flächenfaktors in der Säule der Landkreise im gegenwärtigen Drei-Säulen-Modell	69
Tabelle 20:	Kennzahlen des Steuerkraftausgleichs nach Zentrale-Orte-Status	83
Tabelle 21:	Regressionsergebnisse für die Säule der kleinen kreisangehörigen Gemeinden mit 10-Jahres-Veränderungsrate	86
Tabelle 22:	Veredlungsfaktoren für die Säule der kleinen kreisangehörigen Gemeinden mit 10-Jahres-Veränderungsrate	87
Tabelle 23:	Berechnung der Veredlungsfaktoren am Beispiel der rechten Spalte in Tabelle 10	102
Tabelle 24:	Regressionsergebnisse für die Ebene der Gemeindeaufgaben mit Dummy-Variable für den Sonderstatus der Landeshauptstadt Schwerin	104

0 Auftrag und Aufbau des Gutachtens im Vergleich zur Leistungsbeschreibung

Aufbauend auf dem finanzwissenschaftlichen Gutachten zum Kommunalen Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern vom Februar 2017 bestand der Auftrag im Rahmen dieses Nachfolgegutachtens darin, die Wirkmechanismen des horizontalen Finanzausgleichs näher zu begutachten und auf dieser Grundlage detaillierte Analysen zu den Verteilungswirkungen im Zwei-Ebenen-Modell zu erarbeiten. Entsprechend der Leistungsbeschreibung wurden verschiedene Themenkomplexe bearbeitet:

- Spiegelung gemeindescharfer Berechnungen mit den Haushaltsdaten
 - Unter diesem Punkt erfolgte eine Spiegelung der gemeindescharfen Berechnungen auf Basis der Jahresrechnungsstatistiken 2014-2017 mit den entsprechenden Haushaltsdaten der Gemeinden, Städte und Landkreise. Letztere wurden den Gutachtern in Form der **Salden der laufenden Ein- und Auszahlungen einschließlich der planmäßigen Tilgung** durch das Referat 320 des Ministeriums für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern zur Verfügung gestellt. Das Ziel bestand darin, die Auswirkungen etwaiger Mehrein- bzw. Minderauszahlungen auf die jeweilige kommunale Körperschaft bewerten zu können.
- Dotation der Teilschlüsselmassen
 - Die Teilschlüsselmassendotierung war auf eine angemessene Verteilung der Mittel zwischen der Gemeinde- und der Kreisebene zu überprüfen. Dabei soll der Familienleistungsausgleich künftig die Ebene der Gemeindeschlüsselmasse stärken.
 - Im Vorfeld dieser Berechnungen wurde im Rahmen eines Workshops mit ausgewählten Mitgliedern der Arbeitsgruppe des FAG-Beirates und einem weiteren Vertreter aus dem kreisangehörigen Raum für die beiden kreisfreien Städte eine Abgrenzung zwischen Gemeinde- und Kreisaufgaben anhand der Zuordnung zu den einzelnen Produktgruppen vorgenommen.
- Auflösung der Vorwegabzüge
 - Bezüglich der Auflösung der Vorwegabzüge wurden verschiedene Varianten geprüft: ohne Auflösung der Vorwegabzüge, Auflösung der §§ 16-18 FAG M-V (ohne Zuweisungen für Theater und Orchester nach § 16 Abs. 4 FAG M-V) und Auflösung der §§ 17-18 FAG M-V (Erhaltung des § 16 FAG M-V).
- Nivellierungshebesatz
 - Bei den Berechnungen zur Steuerkraftmesszahl wird ein einheitlicher Nivellierungshebesatz auf Basis des Landesdurchschnitts angesetzt. Alternativ werden die in § 12 Abs. 4 Satz FAG M-V für die kreisangehörigen Gemeinden festgesetzten Nivellierungshebesätze für alle Gemeinden und Städte zu Grunde gelegt. Zusätzlich werden die Wechselwirkungen mit der relativen Mindestfinanzausstattung dargelegt.

- Nebenansätze für Gemeindeaufgaben
 - Für die Ebene der Gemeindeaufgaben wurden folgende Nebenansätze mittels regressionstatistischer Methoden ausführlich überprüft: Zentrale-Orte-Ansatz, U-18-Ansatz, Ansatz für die Gemeinden mit dem Status eines Ländlichen Gestaltungsraums nach dem Landesraumentwicklungsprogramm (sog. LGR-Gemeinden).
- Nebenansätze für Kreisaufgaben
 - Für die Ebene der Kreisaufgaben wurden folgende Nebenansätze mittels regressionstatistischer Methoden ausführlich überprüft: SGB II / Ansatz für Bedarfsgemeinschaften, SGB VIII / Ansatz für Jugendhilfe, SGB XII / Ansatz für Eingliederungshilfe.
- Flächenfaktor für die Kreisebene
 - Im Rahmen der Berechnungen für die Nebenansätze der Kreisaufgaben wurde auch der Flächenfaktor überprüft. Zusätzlich erfolgte die Prüfung ausschließlich für die Gruppe der Landkreise (für die Berechnungen zum bisherigen Drei-Säulen-Modell). Ferner wurde geprüft, ob die geringe Größe der Landeshauptstadt Schwerin und sich daraus ergebende Haushaltsprobleme durch einen Nebenansatz berücksichtigt werden können.
- Stärkung der Investitionskraft
 - Es wurde geprüft, ob die Stärkung der Investitionskraft über eine investive Bindung der Schlüsselmasse oder über eine gesonderte Infrastrukturpauschale erfolgen könnte.
- Ausgleichsgrad/Mindestausstattung
 - Die Berechnungen zu den Verteilungswirkungen im Zwei-Ebenen- sowie dem Drei-Säulen-Modell wurden mit einer Ausgleichsquote von 60 % geprüft.
 - Für die relative Mindestausstattung wurden die Varianten 85/85 und 90/90 veranschlagt (Referenzgröße/Ausgleichsgrad).
 - Die Ergebnisse der FAG-Reform wurden an den vom Referat 320 zur Verfügung gestellten Haushaltsdaten gespiegelt.
- Endogenisierte Finanzausgleichsumlage
 - Die Berechnungsergebnisse zum Zwei-Ebenen-Modell wurden unter Berücksichtigung einer endogenisierten Finanzausgleichsumlage erarbeitet.
- Berechnungen zum Zwei-Ebenen-Modell
 - Es erfolgte eine gemeindescharfe Simulation der Verteilungswirkungen der diskutierten Parameter im Zwei-Ebenen-Modell.
- Berechnungen zum Drei-Säulen-Modell
 - Es erfolgte eine gemeindescharfe Simulation der Verteilungswirkungen der diskutierten Parameter im Drei-Säulen-Modell.

Die Breite und Tiefe möglicher Modellvarianten lässt sich in ihrer schier endlosen Zahl nicht in einer einzelnen Schriftfassung wiedergeben. Im Kommunalen Finanzausgleich können stets

verschiedene Parameter simultan verändert werden (Gesamtausstattung, Teilmassen, Veredelungsfaktoren, Ausgleichsgrade, Mindestausstattung, etc.), woraus sich jeweils individuelle Resultate ergeben. Diese sind oft in ihrer Wirkrichtung ähnlich, aber aufgrund der im System enthaltenen iterativen Grundbetragsbestimmung niemals identisch. Die im vorliegenden Gutachten detailliert aufgeführten Modellergebnisse dokumentieren daher aus Gutachtersicht die sich aus dem begleitenden Prozess ergebenden vorzugswürdigen Modellvarianten. Sie sollen jedoch nicht als apodiktische Einschränkung der am Entscheidungsprozess Beteiligten, sondern als zielführende Reduktion eines praktisch unendlichen Raums an Möglichkeiten auf sach- und systemgerechte Umsetzungsoptionen verstanden werden. Sie sollen damit die politische Debatte um den Kommunalen Finanzausgleich in Mecklenburg-Vorpommern inhaltlich bereichern und auf die wesentlichen Entscheidungspunkte reduzieren.

Tabelle 1: Aufbau des Gutachtens im Vergleich zur Leistungsbeschreibung

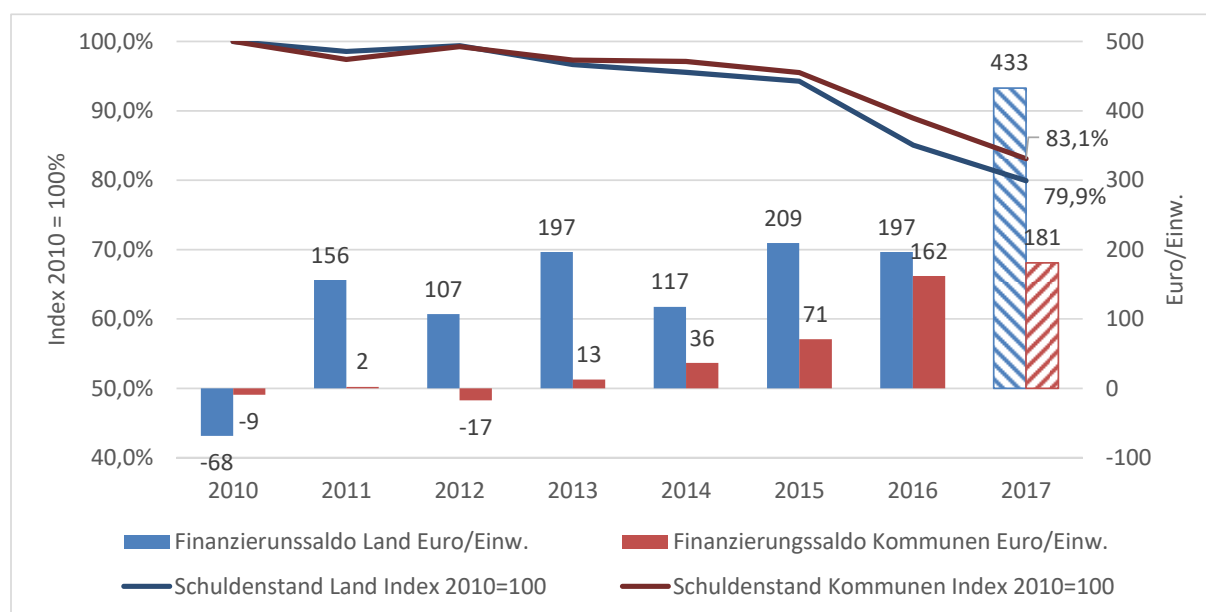
Nummerierung in der Leistungsbeschreibung	inhaltliche Leistungsbeschreibung	Kapitel im Gutachten
1	Spiegelung gemeindescharfer Berechnungen mit den Haushaltsdaten	1
2	Dotation der Teilschlüsselmassen	2
3	Auflösung der Vorwegabzüge	2
4	Nivellierungshebesatz	3
5	Nebenansätze für Gemeindeaufgaben	4.2
6	Nebenansätze für Kreisaufgaben	4.3
7	Flächenfaktor für die Kreisebene	5
8	Stärkung der Investitionskraft	8
9	Ausgleichsgrad/Mindestausstattung	6 / 7
10	Endogenisierte Finanzausgleichsumlage	4.1.1 / 6 / 7
11	Berechnungen zum Zwei-Ebenen-Modell	4 / 6 / 9
12	Berechnungen zum Drei-Säulen-Modell	7

1 Spiegelung gemeindescharfer Berechnungen mit den Haushaltsdaten

Bereits im Hauptgutachten wurde die Finanzlage der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern untersucht. Hierfür kam ein modifizierter Finanzierungssaldo zum Einsatz, der spezifische finanzielle Transaktionen sowie Beteiligungserwerbe und -verkäufe bereinigte und somit eine Maßzahl für die strukturelle Haushaltssituation darstellt.¹ Es konnte dargelegt werden, dass sich die finanzielle Situation der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern zwischen 2010 und 2015 deutlich verbessert hatte und auch das Land seit 2011 erhebliche Finanzierungsüberschüsse aufwies. Beide Ebenen konnten ihre Schuldenstände zudem erkennbar reduzieren. Innerhalb der kommunalen Ebene hatten insbesondere die Landkreise und kreisfreien Städte einige Jahre mit Finanzierungsdefiziten durchzustehen.

Seitdem hat sich die Lage jährlich weiter verbessert. Sowohl die Landesebene als auch die kommunale Ebene erzielten seit 2013 positive Finanzierungssalden (Abbildung 1). Auch der Abbau der Verschuldung hat sich fortgesetzt. Zwischen 2015 und 2017 haben die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern weitere rund 240 Mio. Euro Schulden abgebaut und damit einen Schuldenstand erreicht (1.000 Euro/Einw.), der unterhalb des Bundesdurchschnitts liegt (1.625 Euro/Einw.).² Der Schuldenabbau verlief dabei seit 2010 zwischen Landesebene und kommunaler Ebene weitgehend synchron.

Abbildung 1: Entwicklung des Finanzierungssaldos und der Verschuldung der kommunalen und Landesebene in Mecklenburg-Vorpommern 2010-2017



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: 2010-2016: Gemeinden: Jahresrechnungsstatistik des Statistischen Landesamtes, Land: Jahresabschlüsse des Landeshaushalts, 2017: Gemeinden: Kassenstatistik des Statistischen Landesamtes, Land: Kassenstatistik des öffentlichen Gesamthaushalts (Statistisches Bundesamt), jeweils Kernhaushalte. Schulden: Schuldenstatistik des Statistischen Bundesamtes, Kernhaushalte, Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich.

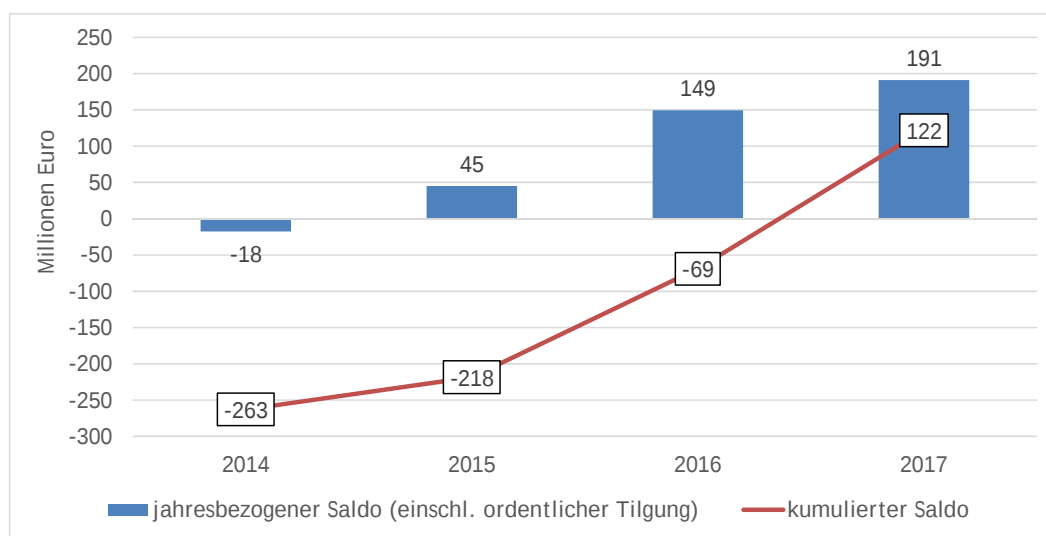
Neben diesen Daten, die aus der amtlichen Finanzstatistik entnommen sind, sollen im vorliegenden Gutachten auch die finanziellen Daten stärker herangezogen werden, die für den

¹ Vgl. Lenk/Hesse/Starke u. a. (2017), S. 1–10.

² Schulden der Kernhaushalte beim nicht-öffentlichen Bereich.

Haushaltsausgleich nach § 16 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 S. 2 GemHVO Doppik M-V relevant sind: der Saldo der laufenden Einzahlungen und Auszahlungen, abzüglich der Ausgaben für die planmäßige Tilgung.³ Wie die Abbildung 2 zeigt, hat sich die jahresbezogene Ausprägung dieses Saldos von 2014 bis 2017 stetig verbessert. Zuletzt konnten die Kommunen in der Summe Überschüsse von rund 191 Mio. Euro (=119 Euro/Einw.) erzielen. Der kumulierte Saldo, der vor allem die Negativbeträge der Jahre vor 2014 abbildet, hat sich ebenfalls deutlich verbessert und lag 2017 für die Gesamtheit der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern erstmals wieder im positiven Bereich. Auch aus dieser Perspektive kann demnach festgehalten werden, dass sich die finanzielle Situation der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern in den vergangenen Jahren erheblich verbessert hat.

Abbildung 2: Jahresbezogener Saldo und kumulierter Saldo der laufenden Rechnung im Vergleich



Saldo der laufenden Rechnung gemäß § 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 49 GemHVO-Doppik M-V abzüglich Auszahlungen für planmäßige Tilgung, 2017 teilweise Plandaten.

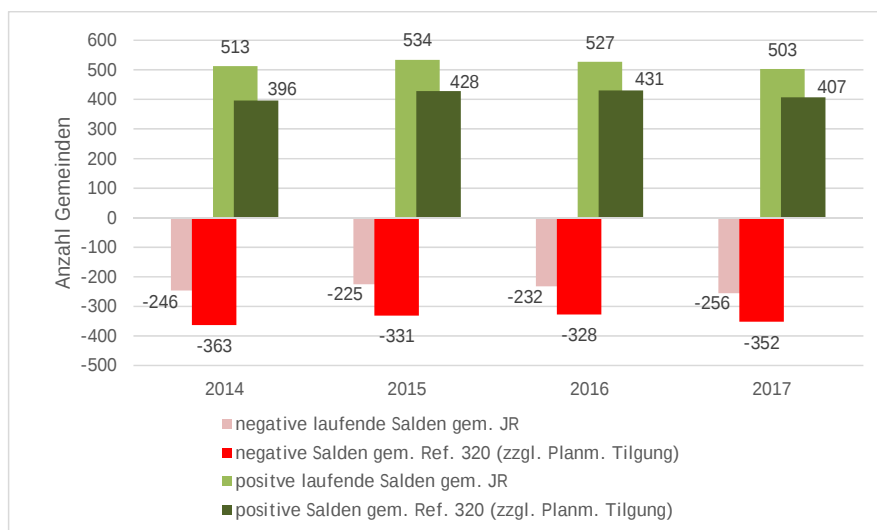
Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Ministerium für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern, Referat 320.

Gleichzeitig muss konstatiert werden, dass sich hinter dem positiven Gesamtdurchschnitt sehr unterschiedliche individuelle Situationen verbergen. Zur näheren Auswertung wird in Abbildung 3 und Abbildung 4 der genannte Saldo der laufenden Rechnung einmal mit und einmal ohne Tilgung angegeben. Die Differenz zwischen beiden Größen weist auf den vorhandenen Tilgungsdruck hin. Zudem wird klar, dass die amtliche Statistik und die ministeriellen Beobachtungsdaten ein vergleichbares Bild der kommunalen Finanzsituation zeichnen. Abbildung 3 weist zunächst aus, dass sich die Mehrheit der Städte, Gemeinden und Landkreise in Mecklenburg-Vorpommern in einer Situation ausgeglichener Salden befindet. Dennoch liegt eine Gruppe von rund 330-360 Kommunen trotz der deutlich verbesserten Gesamtsituation im Defizit. Diese Entwicklung weist auf bestehende Divergenzen in der fiskalischen Situation hin. Aus Abbildung 4 lässt sich allerdings ablesen, dass diese große Zahl von Kommunen für ein vergleichsweise kleines Gesamtvolumen vorhandener Defizite von rund 64 Mio. Euro steht. Diese Defizite haben sich seit 2014 (110 Mio. Euro) bereits deutlich verringert. Demgegenüber steigen die Volumina der Überschüsse in den ausgeglichenen Kom-

³ Die Haushaltsausgleichsregel bezieht sich außerdem auf einen Ausgleich der Ergebnisrechnung. Dieser kann aufgrund der noch lückenhaften Datenbasis nicht durch die Gutachter verarbeitet werden.

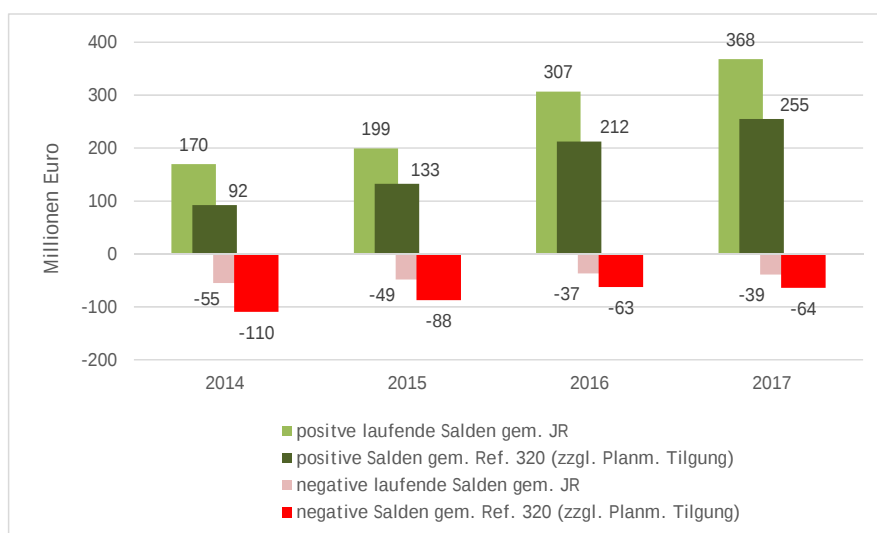
munen, zuletzt auf rund 255 Mio. Euro. Die Differenzen der jeweils grünen Säulenpaare zeigen, dass Kommunen mit ausgeglichenen Haushalten eine besonders hohe planmäßige Tilgung erbringen konnten. Die Differenz der jeweils roten Säulenpaare illustriert, dass selbst in den defizitären Kommunen noch in geringem Umfang getilgt werden konnte.

Abbildung 3: Anzahl der Kommunen mit positiven bzw. negativen Salden der laufenden Rechnung



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Ministerium für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern, Referat 320, Statistisches Landesamt.

Abbildung 4: Summe der positiven bzw. negative Salden der laufenden Rechnung in Mio. Euro

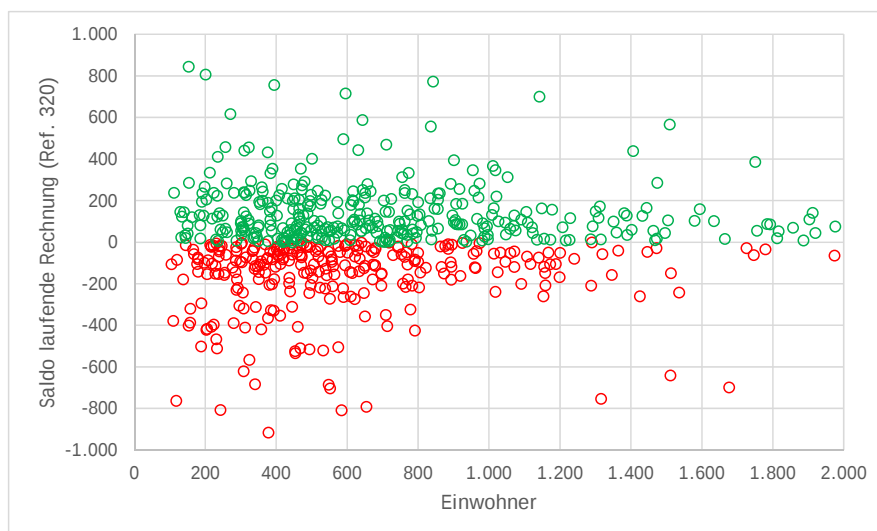


Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Ministerium für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern, Referat 320, Statistisches Landesamt.

Eine Gegenüberstellung der jahresbezogenen Salden abzüglich der planmäßigen Tilgung und der Einwohnerzahl lässt darauf schließen, dass kein allgemeiner Zusammenhang zwischen dem fiskalischen Status und der Gemeindegröße besteht (Abbildung 5). Sowohl größere als

auch kleinere Kommunen befinden sich im Überschuss und im Defizit.⁴ Insofern würden finanzpolitische Maßnahmen, die sich z. B. einseitig an kleine Kommunen richten, unsystematische Wirkungen entfalten und die Probleme der bestehenden Defizite nur unzureichend lösen.

Abbildung 5: Zusammenhang Saldo laufender Rechnung und Einwohnerzahl 2016



Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Ministerium für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern, Referat 320, Statistisches Landesamt.

Eine Gegenüberstellung des Haushaltsstatus (jahresbezogener Saldo der laufenden Rechnung abzüglich planmäßiger Tilgung) mit der Steuerkraft (Steuerkraftmesszahl nach FAG M-V) zeigt dagegen einen nachweisbaren Zusammenhang. Kommunen, die im Jahr 2016 den Saldo ausgleichen konnten, wiesen eine signifikant höhere Steuerkraft auf als Kommunen im Defizit (siehe Abbildung 6, linke Seite).⁵ Der Unterschied beträgt durchschnittlich rund 150 Euro/Einw. Der Zusammenhang lässt sich auch über die einfache Klassenbildung hinweg empirisch bestätigen, wie die rechte Seite von Abbildung 6 zeigt. Durchschnittlich geht eine um 1 Euro/Einw. höhere Steuerkraft mit einem um 0,41 Euro/Einw. besseren Saldo einher.⁶ Folglich ist Steuerschwäche eine wichtige – wenn auch nicht ausschließliche – Ursache für defizitäre Haushaltssituationen. Daraus können zwei wesentliche Erkenntnisse für die Begutachtung abgeleitet werden:

1. Der Ausgleich von Steuerschwäche unterstützt die Kommunen beim Haushaltsausgleich. Werden Finanzmittel steuerkraftorientiert verteilt, erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern in der Breite den Haushaltsausgleich realisieren können. Der Kommunale Finanzausgleich und insbesondere das Schlüsselzuweisungssystem sind daher geeignete Instrumente, um nicht nur die Finanzlage der Kommunen insgesamt zu verbessern und eine interregionale Gleichwertigkeit der kommunalen Finanzausstattung herzustellen, sondern auch, um den Haushaltsausgleich zu unterstützen.

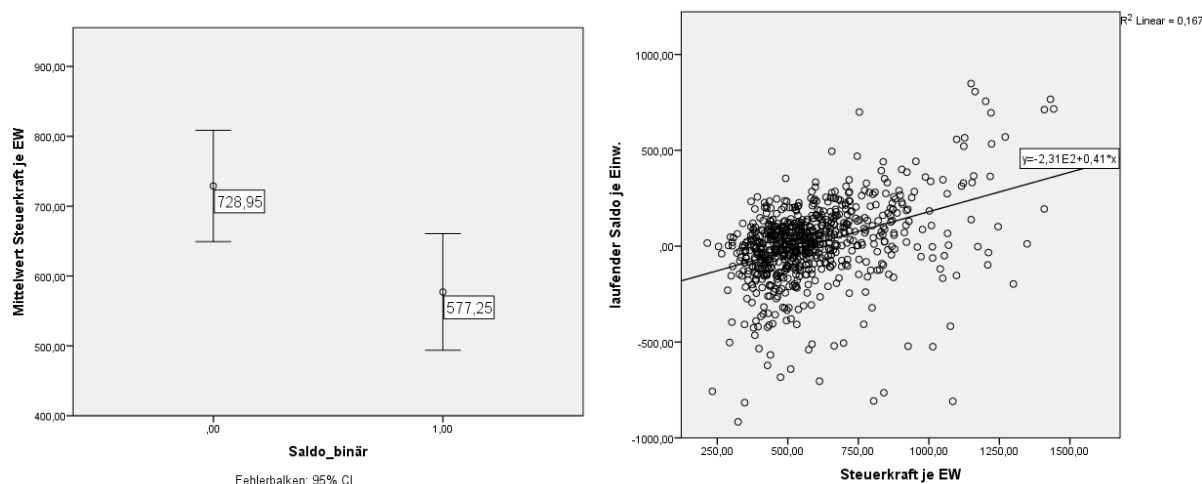
⁴ Die Zusammenhangsprüfung erfolgte auch durch ein statistisches Testverfahren. Dieses bestätigte, dass kein signifikanter Zusammenhang besteht.

⁵ Kommunen mit mindestens ausgeglichenem Saldo der laufenden Rechnung zuzüglich planmäßiger Tilgung weisen die Ausprägung „1“ auf, defizitäre Kommunen die Ausprägung „0“.

⁶ Der statistische Zusammenhang ist auf dem 1 %-Niveau signifikant.

2. Steuerschwäche ist nicht die einzige Ursache für unausgeglichene kommunale Haushalte.⁷ Es existieren Kommunen, die 2016 trotz überdurchschnittlicher Steuereinnahmen den Haushaltsausgleich nicht darstellen konnten. Dem Steuerkraftausgleich sind als Instrument des Haushaltsausgleichs daher Grenzen gesetzt. Es können daher auch nach einer Verbesserung der Ausgleichsinstrumente Kommunen weiterhin im Defizit verbleiben und an anderer Stelle bereits bestehende Überschüsse ausgebaut werden. Der Steuerkraftausgleich ist kein Instrument, um gezielt ausschließlich die defizitären Kommunen zu erreichen.

Abbildung 6: Steuerkraft und Haushaltsstatus 2016



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen; Daten: Ministerium für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern, Referat 320, Statistisches Landesamt.

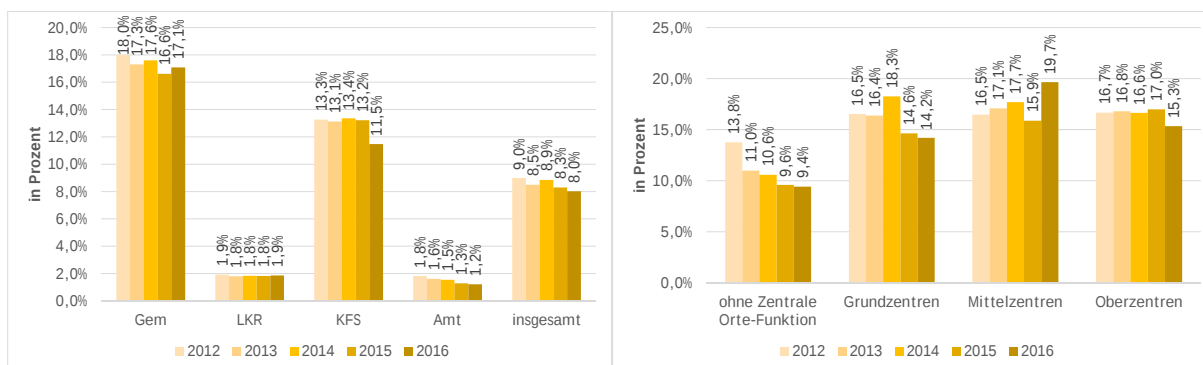
Der Anteil der freiwilligen Aufgabenerfüllung an der Summe der Bereinigten Ausgaben ist zwischen 2012 und 2016 leicht zurückgegangen (Abbildung 7).⁸ Die Rückgänge betrafen vor allem die Gruppen der kreisfreien Städte sowie die Grundzentren und die Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionen. Auch für die Amtsverwaltungen, die, wie die Kreisverwaltungen, ohnehin keinen Schwerpunkt in der Erfüllung freiwilliger Aufgaben haben, waren die Anteile leicht rückläufig. Insgesamt wiesen aber alle kommunalen Gruppen Werte auf, die deutlich im positiven Bereich lagen. Interessant ist das Zusammenfallen von verstärkten Tilgungsanstrengungen und leicht rückläufigen Ausgaben im freiwilligen Bereich. In vielen Kommunen wurde offenbar dem Haushaltsausgleich und der Tilgung Vorrang gegenüber einem Ausbau der freiwilligen Aufgabenerfüllung eingeräumt. Weiterhin sind die Ergebnisse ein Zeichen des Bedeutungszuwachses bestimmter pflichtiger Aufgaben (v. a. Kindertagesbetreuung)⁹.

⁷ Andere Ursachen können auf der Einnahmenseite auch die unzureichende Ausschöpfung der Gebührenhaushalte oder unvollständige Konnexitätsregelungen bei übertragenen Aufgaben sein. Auf der Ausgabenseite kommen im laufenden Bereich vor allem Personal- und Sachaufwendungen sowie Zuschüsse an ausgelagerte Bereiche als Ursachen in Frage. Investitionen können ausgeschlossen werden, da diese nicht Bestandteil des Saldos der laufenden Rechnung sind.

⁸ Zur Methode der Abgrenzung siehe Lenk/Hesse/Starke u. a. (2017), S. 119ff.

⁹ Im Aufgabenbereich der Kindertagesbetreuung stiegen die Zuschussbeträge (Ausgaben abzüglich zweckbezogener Einnahmen) zwischen 2012 und 2016 um 23,3 % und damit fast doppelt so stark wie der Gesamtzuschussbetrag (+12,3 %).

Abbildung 7: Anteil freiwilliger Aufgabenerfüllung an den Bereinigten Ausgaben 2012-2016 nach Kommunaltypen (enge Abgrenzung)



Quelle: Eigene Darstellung.

Insgesamt kann für den finanziellen Rahmen der Begutachtung des horizontalen Kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern festgestellt werden, dass sich dieser in den vergangenen Jahren deutlich verbessert hat, wenngleich viele Kommunen den Haushaltsausgleich (noch) nicht erreicht haben. Das insgesamt zu konsolidierende Finanzvolumen in Höhe von rund 60 Mio. Euro kann durch den Steuerkraftausgleich des Schlüsselzuweisungssystems wirksam adressiert werden, ohne dass es zwingend zu einem Vollaussgleich aller bestehender Defizite kommen muss. Die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern erfüllen trotz bestehender finanzieller Herausforderungen freiwillige Aufgaben in spürbarem Ausmaß.

Noch nicht näher erläutert ist der unbefriedigte kommunale Investitionsbedarf, der sich in den vergangenen Jahren als Kehrseite der Schuldentilgung und allgemeinen Saldenverbesserung herausgestellt hat. Dieser wird im Kapitel 8 näher beleuchtet und Vorschläge zu dessen Eindämmung werden unterbreitet.

Für die spätere Analyse der Modellergebnisse wird die Darstellung der Reformeffekte durch eine direkte Kontrastierung mit der Haushaltslage ergänzt. Je nach dem Vorzeichen des reforminduzierten fiskalischen Effekts und der Situation des jahresbezogenen Saldos der laufenden Rechnung einschließlich planmäßiger Tilgung werden die Kommunen zur Vereinfachung der Darstellung in sechs Gruppen klassifiziert und die Reformeffekte zusätzlich nach diesen Gruppen differenziert ausgewiesen:¹⁰

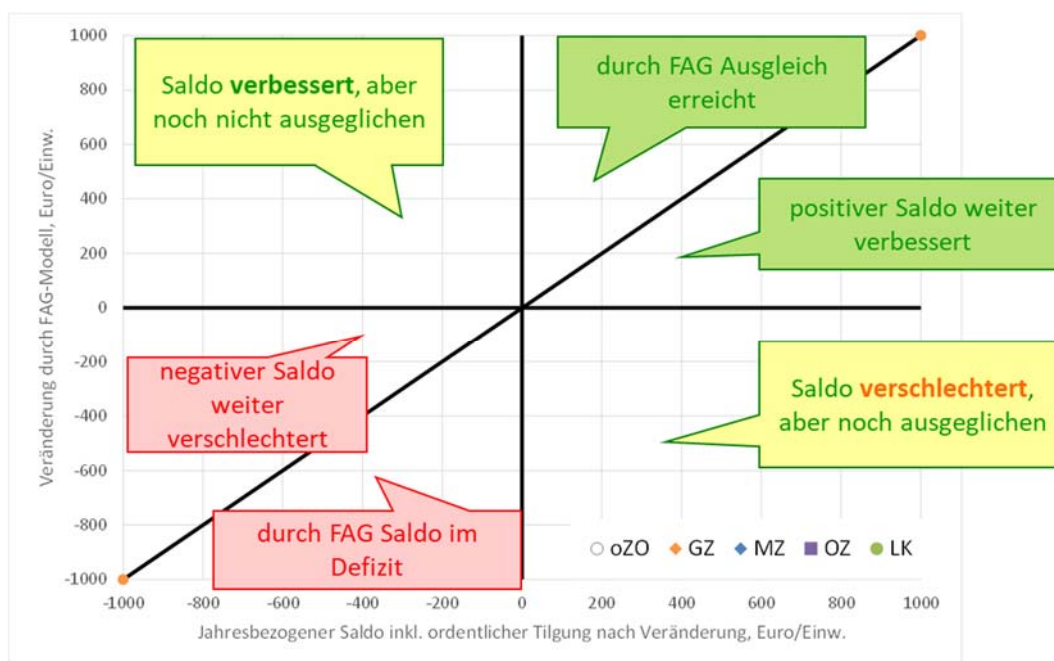
- **durch FAG Saldo im Defizit:** Der Reformeffekt führt zu Mindereinnahmen. Dadurch bewegt sich eine vormals im ausgeglichenen Bereich liegende Kommune ins Defizit
- **negativer Saldo weiter verschlechtert:** Der Reformeffekt führt zu Mindereinnahmen. Dadurch wird ein bereits negativer jahresbezogener Saldo weiter verschlechtert.
- **verschlechtert, aber noch ausgeglichen:** Der Reformeffekt führt zu Mindereinnahmen. Die Kommune befindet sich allerdings auch nach der Wirkung des Effekts noch im ausgeglichenen Bereich.

¹⁰ Die zwei weiteren technisch möglichen Kombinationen (negativer Reformeffekt führt zur Verbesserung der Haushaltslage und positiver Reformeffekt führt zur Verschlechterung der Haushaltslage) sind inhaltsleer und werden daher nicht nachgewiesen.

- **verbessert, aber noch nicht ausgeglichen:** Der Reformeffekt führt zu Mehreinnahmen. Der Effekt hat die Haushaltssituation zwar verbessert, die Kommune bleibt jedoch in einer defizitären Situation.
- **durch FAG Saldenausgleich erreicht:** Der Reformeffekt führt zu Mehreinnahmen. Durch diese wiederum bewegt sich die Kommune aus einem Defizit zum Haushaltsausgleich. Die FAG-Reform selbst führt hier als exogener Einflussfaktor zum Konsolidierungserfolg.
- **positiver Saldo weiter verbessert:** Der Reformeffekt führt zu Mehreinnahmen. Diese verstärken einen bereits vorhandenen ausgeglichenen (oder überschüssigen) jahresbezogenen Haushaltssaldo der laufenden Rechnung einschließlich planmäßiger Tilgung.

Grafisch erfolgt die Darstellung als Streudiagramm (Punktwolkendiagramm) in einem Koordinatensystem, wie es Abbildung 8 illustriert. Die Lage der Punkte symbolisiert jeweils das Verhältnis aus Reformeffekt (y-Achse) und resultierender Haushaltslage (x-Achse). Dadurch können die induzierten Effekte in Richtung und Stärke übersichtlich und dennoch detailgetreu wiedergegeben werden. Die Winkelhalbierende in der Abbildung repräsentiert die Gleichheit von Reformeffekt und resultierender Lage. Sie grenzt damit diejenigen Bereiche ab, in denen für die Haushaltslage ein Vorzeichenwechsel resultiert (vom Defizit zum Ausgleich oder anders herum).

Abbildung 8: Darstellungsform der Reformeffekte mit Bezug auf die Haushaltslage

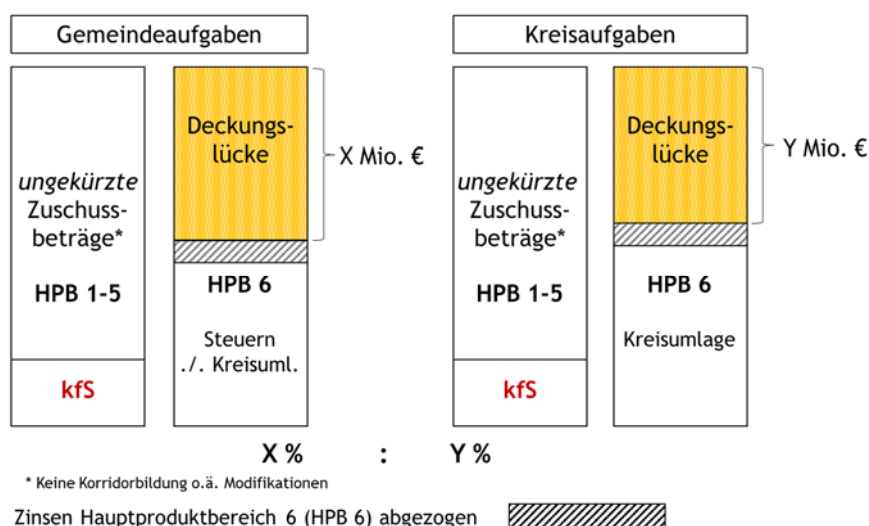


Quelle: Eigene Darstellung.

2 Dotation der Teilschlüsselmassen

Auf der Grundlage des KFA-Gutachtens vom Februar 2017 empfehlen die Gutachter im Hinblick auf die Dotation der Teilschlüsselmassen die Einführung des Zwei-Ebenen-Modells.¹¹ Abbildung 9 illustriert das Grundmodell zur Schlüsselmasse dotierung, demzufolge die **Deckungslücken** der beiden Ebenen mittels der jeweils zur Verfügung gestellten Teilschlüsselmassen gleichmäßig geschlossen werden können. Auf der Ebene der Gemeinden wird also ein Betrag benötigt, um die Deckungslücke i. H. v. X Mio. Euro finanzieren zu können. Analog dazu besteht auf der Kreisaufgabenebene eine Deckungslücke i. H. v. Y Mio. Euro. Zur Schließung dieser Deckungslücken ist jeweils ein relativer Anteil der Schlüsselmasse im Verhältnis der Deckungslücken vorzusehen ($X\%$ bzw. $Y\%$)¹². Die Schlüsselmasse wird demnach symmetrisch nach dem Verhältnis der Deckungslücken verteilt. Dabei kann sowohl eine Überdeckung als auch eine Unterdeckung der summierten Deckungslücke resultieren. Letzteres ergibt sich aus dem vertikalen Finanzausgleich (Gesamtdotation der FAG-Masse), sodass eine gewisse Unabhängigkeit der vertikalen von den horizontalen Verteilungsfragen besteht.

Abbildung 9: Dotierung der Ebenen (Grundmodell)



Quelle: Eigene Darstellung.

Sowohl auf der Ebene der Gemeinde- als auch der Kreisaufgaben sind die (ungekürzten) Zuschussbeträge aus den Hauptproduktbereichen 1-5 die relevanten Eingangsgrößen. Einen Teil dieser Zuschussbeträge entfällt auf die kreisfreien Städte. Da diese Gemeinde- und Kreisaufgaben gleichermaßen erfüllen, tragen sie auf beiden Ebenen zur Höhe der Zuschussbeträge bei. Die Finanzierung der Zuschussbeträge erfolgt auf der Seite der Gemeindeaufgaben durch die Steuereinnahmen der kleinen und großen kreisangehörigen Gemeinden sowie der kreisfreien Städte. Davon wird die Kreisumlage abgezogen, die auf der Ebene der Kreisaufgaben hinzugerechnet wird. Auf beiden Ebenen verbleibt dabei eine unterschiedlich große Deckungslücke (orange), welche durch die Zuweisungen aus der Schlüsselmasse geschlossen werden soll. Darüber hinaus werden Zinsausgaben subtrahiert (grau schraffiert). Damit beziehen sich die Deckungslücken auf die Aufgabenerfüllung in der aktuellen Periode ohne Berücksichtigung von Altlasten in Form von Zinsen.

¹¹ Zur ausführlichen Beschreibung des Dotationsverfahrens vgl. Lenk/Hesse/Starke u. a. (2017), S. 265-270.

¹² mit $X\% + Y\% = 100\%$.

2.1 Bestimmung der Zuschussbeträge und Differenzierung der kreisfreien Städte nach Gemeinde- und Kreisaufgaben

Die Berechnung der Anteile der **kreisfreien Städte** an den Zuschussbeträgen der Kreis- und Gemeindeaufgaben stellt eine zentrale Herausforderung für die endgültige Dotierung der Teilschlüsselmassen dar. Dafür wurden zuerst die Zuschussbeträge nach Produktgruppen differenziert. Darauf aufbauend wurden die Zuschussbeträge aus dem Bereich der Kreisaufgaben berechnet: Die Zuschussbeträge einiger Aufgabenbereiche, wie bspw. Soziallasten aus dem SGB II und SGB XII oder Schulträgeraufgaben (u. a. Gymnasien) konnten dabei eindeutig den Kreisaufgaben zugeordnet werden. Dagegen fallen die Zuschussbeträge im Bereich der Grund- und regionalen Schulen sowie Sportstätten, Bäder und kulturellen Einrichtungen grundsätzlich im Ressort der Gemeindeaufgaben an. Bei bestimmten Aufgaben ist jedoch im Vorfeld keine eindeutige Zuordnung zu Gemeinde- oder Kreisaufgaben möglich, da diese grundsätzlich auf beiden Ebenen anfallen können.

In diesen uneindeutigen Fällen erfolgte die Aufteilung der Zuschussbeträge der kreisfreien Städte zunächst auf Basis eines einfachen quotalen Berechnungsverfahrens: Hierzu wurden für sämtliche Aufgabenbereiche die durchschnittlichen Aufteilungsverhältnisse zwischen gemeindlicher und kreislicher Aufgabenerfüllung im *kreisangehörigen Raum* berechnet. Teilt man die Zuschussbeträge der Gemeindeaufgaben durch die Gesamtzuschussbeträge (jeweils **ohne** Hinzurechnung der kreisfreien Städte), so ergibt sich der durchschnittliche **Gemeindeanteil für jede Aufgabe**, der anschließend auf die Zuschussbeträge der kreisfreien Städte projiziert wird:

- Der Teil der Zuschussbeträge, den die kreisfreien Städte für Gemeindeaufgaben aufgebracht haben, wird der Deckungslücke für Gemeindeaufgaben (X) insgesamt zugerechnet.
- Der Teil der Zuschussbeträge, den die kreisfreien Städte für Kreisaufgaben aufgebracht haben, wird der Deckungslücke für Kreisaufgaben (Y) insgesamt zugerechnet.¹³

In diesem Zusammenhang erfolgte im Rahmen eines Workshops mit ausgewählten Mitgliedern der Arbeitsgruppe des FAG-Beirates und einem weiteren Vertreter aus dem kreisangehörigen Raum eine spezifische Diskussion um die Abgrenzung bestimmter Gemeinde- und Kreisaufgaben. In der Folge wurden die Gemeindeanteile für einige Produktgruppen spezifiziert:¹⁴

- *Produktgruppe 111*: Der Aufgabenbereich der Verwaltungssteuerung umfasst eine Vielzahl an kommunalen Aufgaben, kann aber mit Hilfe der kommunalen Jahresrechnungsstatistik nicht tiefer aufgegliedert werden können. Aus diesem Grund wird der berechnete Anteil an Gemeindeaufgaben i. H. v. 65 % (der sich zudem konstant über die Jahre 2010-2016 ergibt) verwendet.
- *Produktgruppe 243*: Der Anteil für Gemeindeaufgaben in der Produktgruppe für sonstige schulische Aufgaben wurde deutlich nach oben korrigiert (von 29 % auf 58,4 %). Hintergrund ist hierbei, dass der ursprünglich berechnete Anteil den tatsächlichen Aufwand auf Seiten der Gemeindeaufgaben nicht ausreichend wiedergegeben hat.

¹³ Für diesen Teil der Aufgaben ist demnach die durchschnittliche Aufgabenteilung im kreisangehörigen Raum Vorbild für die Aufgabenteilung der kreisfreien Städte.

¹⁴ Die Abstimmung erfolgte unter anderem im Rahmen einer Projektgruppensitzung in Leipzig im Mai 2018. Es erfolgt eine auszugsweise Darstellung.

Dies liegt vorrangig an Zuschüssen an freie Schulträger, welche der Ebene der Gemeindeaufgaben zuzurechnen sind und diese in den kreisfreien Städten ein höheres Gewicht aufweisen als in den kreisangehörigen Gemeinden.

- **Produktgruppe 361:** Der Anteil für Gemeindeaufgaben im Rahmen der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege wurde auf Basis der Rückmeldung der beiden kreisfreien Städte von den berechneten 63 % auf 62 % vermindert.¹⁵

Tabelle 2: Berechnungsschema zur Dotierung der Teilschlüsselmassen in einem Zwei-Ebenen-Modell im FAG 2018 (Variante a)

	Gemeindeaufgaben	Kreisaufgaben	zusammen
ungekürzte ZB (HPB 1-5) 2016	- 1.000.551.673,22 €	- 1.201.936.650,17 €	- 2.202.488.323,39 €
davon: Anteil der kfs	- 197.668.469,22 €	- 274.395.191,78 €	- 472.063.661,00 €
Steuereinnahmen abzgl. Gewerbesteuerumlage	1.150.869.408,00 €	- €	1.150.869.408,00 €
davon: Anteil der kfs	279.133.446,00 €	- €	279.133.446,00 €
Familienleistungsausgleich (Kto. 6051)	- €	- €	- €
Leistungen SGB II (Hartz-IV-SoBEZ, Wohngeldw.) (Kto. 6052+6053)	- €	146.472.149,00 €	146.472.149,00 €
potentielle Steuermehr- oder -mindereinnahmen	- €	- €	- €
Einnahmen HPB 6	1.150.869.408,00 €	146.472.149,00 €	1.297.341.557,00 €
Kreisumlage 2016 (Ist)	- 479.364.543,00 €	479.364.543,00 €	- €
Kreisumlage 2016 fiktiver Anteil kfs	- 145.994.463,68 €	145.994.463,68 €	- €
Zinsausgaben	- 26.936.360,12 €	- 11.235.385,88 €	- 38.171.746,00 €
modifizierter Zuschussbedarf HPB 6 (Überschuss)	498.574.041,20 €	760.595.769,80 €	1.259.169.811,00 €
Deckungsmittelsaldo für FAG brutto (ZB 1-5 abzgl. ZB 6)	- 501.977.632,02 €	- 441.340.880,37 €	- 943.318.512,39 €
	53,2%	46,8%	
Vorwegabzüge aus der FAG-Masse mit klarem Aufgabenbezug	0	0	- €
Zuweisung für gesetzl. übertr. Aufg. nach § 15 Abs. 1	45.200.000,00 €	- €	45.200.000,00 €
Zuweisung für gesetzl. übertr. Aufg. nach § 15 Abs. 2	- €	99.400.000,00 €	99.400.000,00 €
Zuweisung für gesetzl. übertr. Aufg. nach § 15 Abs. 3 S. 1	12.873.274,78 €	21.326.725,22 €	34.200.000,00 €
Zuweisung für gesetzl. übertr. Aufg. nach § 15 Abs. 3 S. 2	14.800.000,00 €	- €	14.800.000,00 €
Zuweisung für gesetzl. übertr. Aufg. nach § 15 Abs. 4	- €	23.100.000,00 €	23.100.000,00 €
Zuweisung für übergem. Aufg. nach § 16	148.200.000,00 €	- €	148.200.000,00 €
Zuweisung für Schülerbeförderung nach § 17	- €	11.000.000,00 €	11.000.000,00 €
Zuweisung für ÖPNV nach § 18	- €	18.000.000,00 €	18.000.000,00 €
Summe Vorwegabzüge	221.073.274,78 €	172.826.725,22 €	393.900.000,00 €
	56,1%	43,9%	
Deckungsmittelbedarf mit Bezug zu Schlüsselzuweisungen	- 280.904.357,24 €	- 268.514.155,15 €	- 549.418.512,39 €
Deckungsbedarf - Relation	51,127574%	48,872426%	100,00%
Schlüsselmasse für FAG 2018			660.819.666,56 €
Verteilung der Schlüsselmasse	337.861.064,93 €	322.958.601,63 €	660.819.666,56 €
Differenz zum Status quo (nur SZW)	- 29.557.787,70 €	29.557.787,70 €	- €
Differenz zum Status quo (Nettoposition mit Vorwegabzügen)	- 29.557.787,70 €	29.557.787,70 €	- €

Quelle: Eigene Darstellung.

Ausgehend von den grundlegenden Berechnungen und den sich anschließenden produktgruppenspezifischen Modifikationen ergeben sich 41,9 % als Anteil an den Zuschussbeträgen, die den kreisfreien Städten im Rahmen der Erfüllung von Gemeindeaufgaben entstanden sind

¹⁵ Dies verdeutlicht die Präzision des angewendeten Berechnungsverfahrens seitens der Gutachter.

und 58,1 % für Kreisaufgaben. Der Anteil der Gemeindeaufgaben am Gesamtzuschussbetrag der kreisfreien Städte (472,0 Mio. Euro) beträgt entsprechend 197,7 Mio. Euro, für Kreisaufgaben sind es 274,4 Mio. Euro. Der höhere Anteil von Kreisaufgaben hängt v. a. mit den hohen Belastungen der kreisfreien Städte durch die Ausgaben im Bereich des SGB II und des SGB XII zusammen.

Die Zuschussbeträge der kreisfreien Städte für Gemeindeaufgaben werden den Zuschussbeträgen der kreisangehörigen Gemeinden und Ämter (802,9 Mio. Euro) hinzugerechnet, jene für Kreisaufgaben den Landkreisen (926,5 Mio. Euro). Dementsprechend ergeben sich die in Tabelle 2 dargestellten Zuschussbeträge i. H. v. 1.000,6 Mio. Euro für die Gemeindeaufgaben sowie 1.201,9 Mio. Euro für die Kreisaufgaben¹⁶ bei einem Gesamtzuschussbetrag von 2.202,5 Mio. Euro. Der **Gesamtanteil an Gemeindeaufgaben an den gesamten Zuschussbeträgen aller Kommunaltypen** (also inkl. der kreisfreien Städte) beträgt demnach **45,4 %**, der **Kreisaufgabenanteil** beläuft sich auf **54,6 %**. Dies ist jedoch zunächst nur ein erstes Zwischenergebnis, welches noch nicht das Aufteilungsverhältnis der Schlüsselmasse definiert.

2.2 Finanzierung der Zuschussbeträge und Rolle des Familienleistungsausgleichs

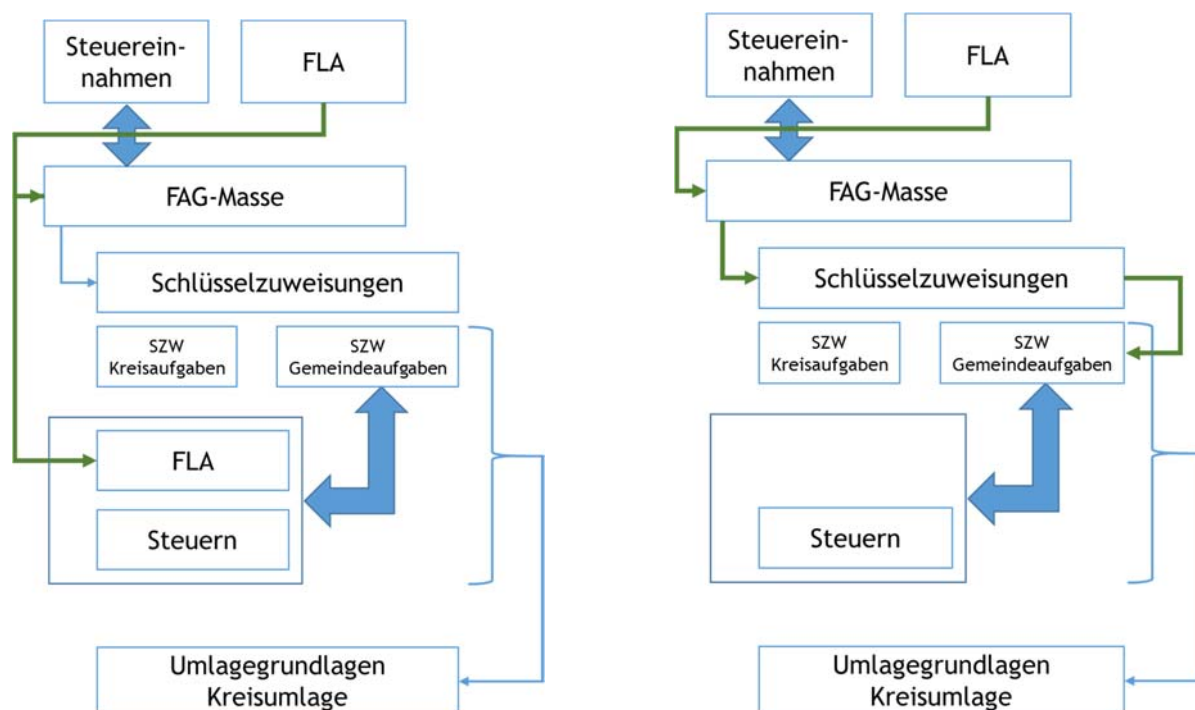
Den ermittelten Zuschussbeträgen werden auf der Ebene der **Gemeindeaufgaben** die Steuereinnahmen (netto, abzgl. Gewerbesteuerumlage) der entsprechenden Kommunaleinheiten i. H. v. ca. 1.150,9 Mio. Euro gegengerechnet, wovon rd. 279,1 Mio. Euro auf die kreisfreien Städte entfallen.

Entscheidend sind an dieser Stelle die finanziellen Mittel, welche die kreisangehörigen Kommunen und kreisfreien Städte im Rahmen des **Familienleistungsausgleichs** erhalten (etwa 69 Mio. Euro im Jahr 2016), der als ein Steuersurrogat mit einem Bezug zur Einkommensteuer definiert wird. Diese Mittel gingen im Vorschlag des Hauptgutachtens noch in voller Höhe in die Kalkulation der Teilschlüsselmassen ein und minderten die Deckungslücke für Gemeindeaufgaben.¹⁷ Um die Teilmasse für Gemeindeaufgaben zu stärken und Zugewinne der Kreise zu begrenzen, stellt die Nutzung der Finanzmittel aus dem Familienleistungsausgleich eine zweckmäßige Lösung dar. Diese finanziellen Mittel sollen den Gemeinden Mecklenburg-Vorpommerns künftig **nicht mehr in Form von Steuereinnahmen** zukommen, sondern in Form von **Schlüsselzuweisungen in der Teilschlüsselmasse der Gemeindeaufgaben**.

¹⁶ Diese wurden um die Auszahlungen infolge Vermögensauseinandersetzungen mit den vier großen kreisangehörigen Gemeinden i. H. v. 1,01 Mio. Euro vermindert.

¹⁷ Vgl. Lenk/Hesse/Starke u. a. (2017), S. 271.

Abbildung 10: Schema der Einbindung des Familienleistungsausgleichs ins FAG M-V im Status quo (links) und als Reformoption (rechts)



Quelle: Eigene Darstellung.

Der Grund für diese Veränderung gegenüber der bisherigen Praxis ist die Begrenzung der (negativen) Umverteilungseffekte für die kleineren kreisangehörigen Städte und Gemeinden. Bis zum Jahr 2017 waren diese Mittel zwar Teil der FAG-Leistungen, sind jedoch gesondert vom übrigen Verteilungssystem nach Maßgabe der Einkommensteueranteile an die Städte und Gemeinden verteilt wurden (§ 7 Abs. 4 FAG M-V). Sie wirkten damit nicht steuerkraftangleichend sondern eher steuerkraftspreizend. Die individuelle Kalkulation der Schlüsselzuweisungen (SZW) für Städte und Gemeinden erfolgte unter Nutzung der Steuerkraftmesszahl (STKMZ), in welche die Mittel aus dem Familienleistungsausgleich (FLA) eingingen. Als Teil der Steuereinnahmen bilden die FLA-Leistungen gemeinsam mit den SZW die Umlagegrundlagen für die Kreisumlage (§ 23 Abs. 2 FAG M-V). Die linke Seite von Abbildung 10 skizziert schematisch den Mittelfluss der FLA-Leistungen im Status quo. Seit dem Jahr 2018 orientiert sich der Verteilungsschlüssel der FLA-Leistungen an der Anzahl der unter 18-jährigen Einwohner statt an den Einkommensteueraufkommen. Die Struktur der Einbindung ins FAG bleibt zunächst unverändert.

Bereits die Änderung des Jahres 2018 (Umstellung auf Kinderzahl) stellt eine Neuerung im Ländervergleich dar. Die überwiegende Zahl der Länder weist den Kommunen die Mittel des Familienleistungsausgleichs nach Maßgabe der Einkommensteuerverteilung zu (siehe Abschnitt 9.1 im Anhang). Im Saarland werden die Mittel des Familienleistungsausgleichs über eine Sonderschlüsselzuweisung ausgereicht, die sich allerdings ebenfalls nach der Einkommensteuerkraft richtet.¹⁸ Mehrheitlich werden die Finanzmittel aus dem Familienleistungsausgleich undifferenziert als Steuersurrogat für entgangene Einkommensteueranteile angesehen. Dies ist dem Wortlaut der entsprechenden Regelungen und der historischen Einrich-

¹⁸ § 7 Nr. 1 und §7a K FAG, zu den Regelungen auf Länderebene siehe Abschnitt 9.4 im Anhang.

tung zufolge auch nicht zu beanstanden. Die Regelung kann aber aus finanzwissenschaftlicher Sicht auch anders interpretiert werden: Schließlich geht es bei den Leistungen des Familienleistungsausgleichs im Grundsatz darum, das Existenzminimum von Familien oder Alleinerziehenden mit Kindern zu sichern. Der Begriff des Familienleistungsausgleichs stellt in den Vordergrund, dass Familien durch die Geburt und Erziehung von Kindern Leistungen für die Gesellschaft erbringen, die vom Staat ausgeglichen werden sollen, da dies der Markt nicht bewerkstelligen kann. Im Einkommensteuergesetz werden darunter insbesondere die einkommensteuerlichen Kinderfreibeträge bzw. das Kindergeld sowie die steuerliche Freistellung von Kinderbetreuungskosten und spezifische Regelungen zum Elterngeld oder Betreuungsgeld zusammengefasst.

Auf der kommunalen Ebene entstehen Ausgaben für familienbezogene Leistungen unabhängig von der ökonomischen Leistungsfähigkeit der Eltern, die sich in den Einkommensteuerleistungen spiegelt. Gerade in wirtschaftlich schwächeren Kommunen können Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe (insbesondere der Kindertagesbetreuung) höhere Kosten verursachen als in wirtschaftlich prosperierenden Regionen. Zudem sind die Erhebungsmöglichkeiten von Elternbeiträgen durch die Einkommenssituation der Eltern begrenzt. Eine Verteilung der kommunalen Mittel des Familienleistungsausgleichs nach Maßgabe der Einkommensteuer stellt den Charakter als Steuersurrogat in den Vordergrund und wirkt sich letztlich als Bonus für einkommensteuerstarke Kommunen aus, unabhängig von der Zahl der Kinder oder der kinderbezogenen Ausgaben im Gemeindegebiet (Ersatz für entgangene Einkommensteuer). Soll der Aspekt der Kostenbelastung stärker in den Vordergrund gerückt werden, so kommen auf Ebene der Landesgesetze für die Verteilung der kommunalen Anteile durchaus auch andere Verteilungsmaßstäbe in Betracht. Eher pauschal, aber schon deutlicher an den tatsächlichen fiskalischen Wirkungen orientiert, ist die Verteilung nach der Anzahl der Kinder. Sie unterstellt eine recht homogene Kostenbelastung im Raum. Soll das Prinzip der Subsidiarität stärker betont werden, ist auch eine Überführung in die Schlüsselzuweisungen erwägenswert. Die Einbindung in den Steuerkraftausgleich ermöglicht eine nach gemeindlicher Leistungsfähigkeit abgestufte Verteilung. Wenn unterschiedliche Kostenintensitäten berücksichtigt werden sollen, ist die begleitende Einführung eines spezifischen Bedarfsansatzes (Nebenansatz) im Schlüsselzuweisungssystem zu empfehlen. Die Überführung als Schlüsselzuweisung unterstellt, dass es sich um eine dauerhafte Aufgabe und keine Sonderlast handelt. Da die Zuschussbeträge für die Kindertagesbetreuung im Jahr 2016 bereits ein Fünftel der gesamten Zuschussbeträge der Gemeinden ausmachten und in der Größenklasse bis 2.500 Einwohner sogar durchschnittlich rund 35 % der Gesamtzuschussbeträge beanspruchen, kann der Charakter als fiskalisch bedeutsame Daueraufgabe klar bejaht werden.¹⁹

Daher wird vorgeschlagen, die kommunalen Mittel des Familienleistungsausgleichs zukünftig in die Schlüsselmasse zu überführen. Die rechte Seite von Abbildung 10 fasst den Mittelfluss der FLA-Leistungen in einem entsprechend reformierten System zusammen. Nach der Logik des bisherigen Verfahrens sollten die Mittel in einem Ebenen-Modell vollständig in die Teilschlüsselmasse für Gemeindeaufgaben überführt werden. Im FAG-Modell 2018 handelt es sich um einen Betrag in Höhe von 72,9 Mio. Euro, um den die Teilmasse für Gemeindeaufgaben erhöht wird. Die Umlagegrundlagen für die Kreisumlage werden weiterhin aus den – jetzt verminderten - gemeindlichen Steuereinnahmen und den Einnahmen aus den – jetzt erhöhten

¹⁹ Eigene Berechnungen, Daten: Statistisches Landesamt, Jahresrechnungsstatistik.

– Schlüsselzuweisungen gebildet.²⁰ Die in die Schlüsselmasse überführten Mittel des FLA bleiben damit weiterhin voll umlagefähig. Einzelgemeindlich ändert sich jedoch die Berechnung der STKMZ. Für jede Stadt und Gemeinde ist sie infolge der wegfallenden Steuereinnahmen niedriger als zuvor. Zudem verschieben sich die Gewichte zwischen den einzelnen Einheiten etwas. Die geringere Steuerkraft wird einem höheren Volumen an Schlüsselmasse gegenübergestellt. Damit sinkt auch die Zahl der abundanten Städte und Gemeinden leicht.²¹ Insgesamt profitieren alle Gemeindetypen von der Umstellung, besonders die einkommensteuerschwachen. Demgegenüber verlieren die kreisfreien Städte sowie einkommensteuerstarke Gemeinden, die insgesamt rund ein Viertel aller Gemeinden ausmachen. Das Umverteilungsvolumen ist moderat und liegt – je nach Modellzuschnitt – bei rund 16 Mio. Euro.²²

Auf der Ebene der **Kreisaufgaben** müssen die Finanzmittel für die Erfüllung von Aufgaben im Rahmen des SGB II von den Zuschussbeträgen abgezogen werden (zusammen ca. 146 Mio. Euro), da diese Mittel aus direkten Landeszuweisungen (prinzipiell zweckgebundene Zuweisungen) stammen und sie die Zuschussbeträge der Landkreise und kreisfreien Städte signifikant senken. Dies betrifft die beiden Konten 6052 (Leistungen des Landes aus der Umsetzung des 4. Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, sog. Weiterleitung der Wohngeldeinsparungen) und 6053 (Leistungen des Landes aus dem Ausgleich von Sonderkosten aus der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, sog. Hartz-IV-SoBEZ) gemäß der kommunalen Jahresrechnungsstatistik. Die potentiellen Steuermehr- sowie -mindereinnahmen der Kommunen vor dem Hintergrund unterdurchschnittlich angespannter Realsteuerhebesätze werden im Rahmen der Berechnungen nicht einbezogen. Folglich ergeben sich auf der Ebene der Gemeindeaufgaben **vor der Kreisumlage** Einnahmen (aus dem Hauptproduktbereich 6) i. H. v. rd. 1.052 Mio. Euro, während die Ebene der Kreisaufgaben 146 Mio. Euro verzeichnet (vgl. Tabelle 2).

2.3 Fiktive Kreisumlage der kreisfreien Städte

Weiterhin wurden notwendige Modifikationen auf der Einnahmenseite der Kommunaleinheiten vorgenommen: Im Jahr 2016 wurden etwa 479 Mio. Euro an Kreisumlage von den kreisangehörigen Gemeinden an ihre Landkreise abgeführt. Diese Finanzmittel werden auf Seiten der kreisangehörigen Gemeinden von den Steuereinnahmen abgezogen und zu den Einnahmen der Landkreise hinzugerechnet, um den tatsächlich verbleibenden Deckungsmittelbedarf aus Schlüsselzuweisungen abzubilden. Um sich in einem Ebenen-Modell jedoch einer aufgabenangemessenen Dotierung annähern zu können, genügt es nicht, nur die „tatsächlich“ angefallene Kreisumlage zu beachten, die die Landkreise für ihre Kreisaufgaben erhalten. Denn die kreisfreien Städte erfüllen neben ihren Gemeindeaufgaben ebenfalls Kreisaufgaben. Fallen diese ausschließlich auf der Seite der Zuschussbeträge an, ohne ein Äquivalent

²⁰ Technisch ergeben sich sogar leichte Gewinne für die Gemeinden, da sich die Schlüsselmasse real um 72,9 Mio. Euro erhöht, die Berechnung der Steuerkraftmesszahl aber auf Daten des Jahres 2016 beruht, als die Einnahmen aus dem Familienleistungsausgleich noch 67,8 Mio. Euro betragen. Diese Gewinne sind ebenfalls kreisumlagepflichtig.

²¹ Modellhaft führt die Überführung des Familienleistungsausgleichs sowohl zu einer leichten Verringerung der Anzahl abundanter Kommunen als auch des Umfangs der FAG-Umlage. Im empfohlenen Gutachtermodell (Kapitel 6) sind es 31 gegenüber 43 abundanten Kommunen und 15,6 Mio. Euro gegenüber 16,9 Mio. Euro FAG-Umlage.

²² Im empfohlenen Gutachtermodell sind es +/- 15,9 Mio. Euro.

für die Kreisumlage mitzudenken, würde die Deckungslücke für Kreisaufgaben überhöht dargestellt. Demnach bedarf es einer sog. **fiktiven Kreisumlage** für die kreisfreien Städte, die diese für die Erfüllung ihrer Kreisaufgaben im Jahr 2016 „an sich selbst“ hätten zur Erfüllung ihrer kreislichen Aufgaben überweisen müssen. Diese Anpassung ist bei einem Zwei-Ebenen-Modell stets erforderlich.

Tabelle 3: Ermittlung der fiktiven Kreisumlage der kreisfreien Städte für das Jahr 2016

	Rostock	Schwerin	gesamt
SKMZ 2014	161.991.248,00 €	77.136.879,00 €	239.128.127,00 €
SZW 2016 (gesamt)	73.476.169,79 €	30.739.512,13 €	104.215.681,92 €
SZW 2016 (Kreisaufgabenanteil)	- 25.356.796,54 €	- 11.443.203,46 €	- 36.800.000,00 €
Summe	306.543.808,92 €		
gewogener Kreisumlagesatz 2016	45,0%		
bei Anteil Kreisaufgaben im kreisangehörigen Raum	53,6%		
Anteil Kreisaufgaben der kreisfreien Städte (bereinigt um Konten 6051, 6052 und 6053)	56,7%		
proportional erhöhter Kreisumlagesatz	47,6%		
fiktive Kreisumlage der kfS 2016	145.994.463,68 €		

Quelle: Eigene Berechnungen.

Zur Berechnung der fiktiven Kreisumlage der kreisfreien Städte für das Jahr 2016 (vgl. Tabelle 3) wurde auf eine angepasste Berechnungsweise der Kreisumlage im kreisangehörigen Raum zurückgegriffen – das sog. **Proportionalmodell**:²³

- Zunächst wurde zur Abbildung der nivellierten Finanzkraft Rostocks und Schwerins auf deren Steuerkraftmesszahlen aus dem Jahr 2014 abgestellt. Diese betrug für beide Städte aufsummiert rd. 239 Mio. Euro. Anschließend wurden die Schlüsselzuweisungen aus dem Jahr 2016²⁴ zu den fiktiven Umlagegrundlagen hinzugerechnet. Diese beliefen sich insgesamt auf etwa 104 Mio. Euro für laufende und investive Zwecke. Von dieser Summe wird der Kreisaufgabenanteil der Schlüsselzuweisungen gemäß § 12 Abs. 2 FAG M-V (rd. 37 Mio. Euro) abgezogen, da dieser bereits ausschließlich für Kreisaufgaben zur Verfügung steht und somit nicht noch zusätzlich in die Berechnung der fiktiven Kreisumlage eingehen sollte. Die Summe der Umlagegrundlagen beträgt demnach insgesamt etwas mehr als 306 Mio. Euro.
- Der gewogenen Kreisumlagesatz der sechs Landkreise aus dem Jahr 2016 i. H. v. 45,0 % ist für die kreisfreien Städte nur bedingt repräsentativ, weil er nicht die tatsächliche Aufteilung der Zuschussbeträge für deren Gemeinde- und Kreisaufgaben widerspiegelt. So lag der Anteil an Zuschussbeträgen für Kreisaufgaben im kreisangehörigen Raum im Jahr 2016 bei etwa 53,6 %²⁵. Die beiden kreisfreien Städte nehmen

²³ Siehe dazu Lenk/Hesse/Starke u. a. (2017), S. 272ff.

²⁴ Im gegenwärtigen Finanzausgleichssystem Mecklenburg-Vorpommerns wären für die Kreisumlage im Jahr 2016 die Schlüsselzuweisungen des Vorjahres (hier: 2015) angesetzt worden. Im Ebenen-Modell wird zur Bestimmung der Umlagegrundlagen allerdings auf die Schlüsselzuweisungen des laufenden Jahres zurückgegriffen.

²⁵ Zur Berechnung wurden die absoluten Zuschussbeträge des Jahres 2016 nach den Hauptproduktbereichen 1-5 der Landkreise auf der einen und der Ämter und kreisangehörigen Gemeinden auf

allerdings gemäß ihren Zuschussbeträgen einen höheren Anteil an Kreisaufgaben wahr (56,7 %²⁶). Der erhöhte Anteil der Kreisaufgaben geht in die Berechnung der fiktiven Kreisumlage mittels einfachem Dreisatz ein, der Umlagesatz der kreisfreien Städte wird **proportional** auf 47,6 % erhöht.²⁷

- Abschließend wird die Summe der fiktiven Kreisumlagegrundlagen der kreisfreien Städte mit dem so bestimmten Kreisumlagesatz multipliziert, wodurch sich die fiktive Kreisumlage der kreisfreien Städte für das Jahr 2016 i. H. v. rund **146 Mio. Euro** ergibt.

Außerdem werden die Zinsausgaben aus dem Jahr 2016 den Einnahmen aus den beiden Ebenen eliminiert. Davon war die Ebene der Gemeindeaufgaben mit fast 38 Mio. Euro mehr als doppelt so stark belastet wie die Kreisaufgabenebene (11 Mio. Euro). Die Zinsausgaben prägen die Deckungslücken beider Ebenen unterschiedlich stark: Da auf der Ebene der Gemeindeaufgaben mehr Ausgaben für Zinsen angefallen sind, wirkt sich die Neutralisierung der Zinsausgaben positiv auf deren Teilschlüsselmassendotierung aus.

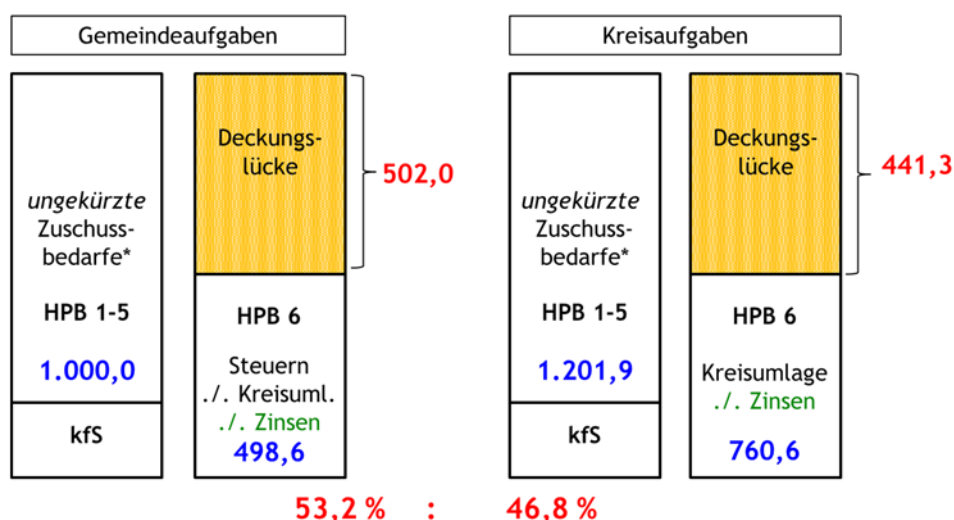
Auf Basis dieser erforderlichen Anpassungen der kommunalen Einnahmen wurde der modifizierte Zuschussbedarf des Hauptproduktbereichs 6 ermittelt. Dieser beträgt für die Gemeindeaufgaben ca. 499 Mio. Euro und für die Kreisaufgaben rd. 761 Mio. Euro. Werden diese Einnahmen nun von den jeweiligen Zuschussbeträgen der Hauptproduktbereiche 1-5 abgezogen, ergibt sich der für die Dotierung relevante Deckungsmittelsaldo brutto. Mit Blick auf die nun vervollständigte Abbildung 11 weisen die kommunalen Einheiten der Gemeindeaufgabenebene eine Deckungslücke i. H. v. ca. 502 Mio. Euro auf, während es bei den Kreisaufgaben etwa 441 Mio. Euro sind. Daraus kann bereits eine erste Deckungsmittelrelation in Bruttogrößen abgelesen werden. Für einen proportionalen Ausgleich der Deckungslücken müssten 53,2 % der Schlüsselmasse der Ebene der Gemeindeaufgaben zufließen, für die Kreisaufgaben ergäben sich 46,8 %.

der anderen Seite gegenübergestellt. Im Resultat entstand für die kommunalen Einheiten, die ausschließlich Gemeindeaufgaben wahrnehmen, ein Negativsaldo i. H. v. 802,9 Mio. Euro und für die Landkreise ein negativer Saldo i. H. v. 926,5 Mio. Euro. Wird nun der Saldo der Landkreise durch den Gesamtsaldo der drei kommunalen Typen geteilt (1.729,4 Mio. Euro), so ergeben sich 53,6 % als Anteil an den Zuschussbeträgen, die im Rahmen der Erfüllung von Kreisaufgaben entstanden sind.

²⁶ Hierbei wurden die Zuschussbeträge der kreisfreien Städte wieder um die Konten 6052 und 6053 bereinigt, die zweckgebundene Landeszuweisungen enthalten und somit zuschussbetragsmindernd wirken. Außerdem werden die Mittel im Rahmen des Familienleistungsausgleichs (Konto 6051) dem Gemeindeanteil zugerechnet, um den Anteil der Gemeindeaufgaben der kreisfreien Städte zu korrigieren.

²⁷ Dabei wird zunächst der gewogene Kreisumlagesatz der Landkreise durch den Anteil der wahrgenommenen Kreisaufgaben im kreisangehörigen Raum geteilt. Dieses Zwischenresultat wird mit dem relativen Anteil der Zuschussbeträge für Kreisaufgaben der kreisfreien Städte multipliziert.

Abbildung 11: Dotierung der Ebenen mittels konkreter Werte



Quelle: Eigene Berechnungen.

Ohne bereits dem Ergebnis der Teilmassendotierung vorzugreifen, ist zu konstatieren, dass in den vergangenen Jahren eine stetige Steigerung der Steuereinnahmen der Gemeinden (einschließlich der kreisfreien Städte) stattgefunden hat. Gegenüber dem Vorjahr sind die Steuereinnahmen im Jahr 2016 um 7,9 % angewachsen, während die Kreisumlage für die Landkreise wegen der verzögerten (noch nicht endogenisierten) Berechnung der Umlagegrundlagen langsamer angestiegen ist. Da die Zuschussbeträge gegenüber dem Vorjahr sowohl auf der Gemeindeaufgaben- als auch der Kreisaufgabenebene ähnlich angestiegen sind, würde dies im Vorfeld eine grundsätzliche Verschiebung finanzieller Mittel in die Ebene der Kreisaufgaben bedeuten.

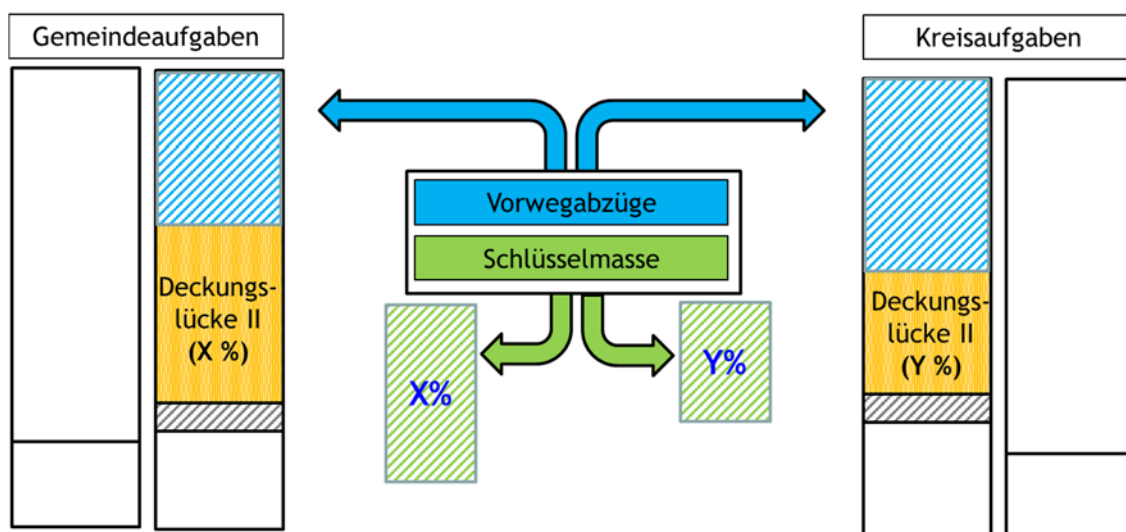
2.4 Umgang mit Vorwegabzügen

2.4.1 Wirkung der Vorwegabzüge

Um ein vollständiges Bild der Teilmassenausstattung erhalten zu können, müssen zusätzlich die Vorwegabzüge in die Berechnung einbezogen werden, wodurch der Deckungsmittelsaldo in Nettogrößen ermittelt wird. Die Vorwegabzüge sind zwar in der Finanzausgleichsmasse verortet, wirken sich aber vor der Verteilung der Schlüsselmasse (und damit auch vor der finalen Dotierung der Teilschlüsselmassen) auf die jeweilige Einnahmensituation der beiden Ebenen aus.

Die Mittel aus den Vorwegabzügen decken bereits einen Teil der aufgabenbezogenen Finanzierungslücken ab, nur die verbleibenden Deckungslücken II (netto) sind für die Verteilung der Schlüsselzuweisungen relevant (vgl. Abbildung 12). Verändern sich die Vorwegabzüge, dann muss sich dies logischerweise auch in einer veränderten Teilschlüsselmassendotierung niederschlagen, da der „Deckungsmittelbedarf mit Bezug zu Schlüsselzuweisungen“ sich entsprechend anpasst. In Tabelle 2 werden die Einnahmen aus den Vorwegabzügen, die den beiden Ebenen zuordenbar sind, aufgeteilt:

Abbildung 12: Einfluss der Vorwegabzüge auf die Deckungslücken



Quelle: Eigene Darstellung.

- § 15 FAG M-V muss gemäß seiner vier Absätze unterschiedlich auf die zwei Ebenen aufgeteilt werden.
 - Absatz 1 beinhaltet Mittel i. H. v. 45,2 Mio. Euro, die den Ämtern und amtsfreien Gemeinden zugewiesen. Ämter erfüllen (wie auch die amtsfreien Gemeinden) ausschließlich *Gemeindeaufgaben*, weshalb dieser Betrag auch der entsprechenden Ebene zugeordnet wird.
 - Nach Absatz 2 werden 99,4 Mio. Euro ausschließlich den Landkreisen zugewiesen; da diese ausschließlich *Kreisaufgaben* erfüllen, fällt der vollständige Betrag auf dieser Ebene an.
 - Absatz 3 Satz 1 betrifft Finanzmittel, die den kreisfreien Städten gewährt werden. Diese 34,2 Mio. Euro werden zu 62,4 % der *Kreisaufgabenebene* zugewiesen, während 37,6 % der Ebene der *Gemeindeaufgaben* zufließen.²⁸
 - Absatz 3 Satz 2 beschreibt Zuweisungen i. H. v. 14,8 Mio. Euro, die an die großen kreisangehörigen Städte gehen. Diese erfüllen ausschließlich *Gemeindeaufgaben* und werden demzufolge auch dieser Ebene zugerechnet.
 - Gemäß Absatz 4 werden Mittel i. H. v. 23,1 Mio. Euro an die Träger von Katasterämtern zugewiesen. Da das Katasterwesen eine Kreisaufgabe darstellt, werden die Mittel wiederum der Ebene der *Kreisaufgaben* zugewiesen.
- Gemäß § 16 FAG M-V werden 148,2 Mio. Euro für Zentrale Orte zur Verfügung gestellt, wovon 10,9 Mio. Euro für Theater und Orchester verwendet werden sollen. Da Zentrale Orte definitionsgemäß Gemeinden sind und damit nur *Gemeindeaufgaben* wahrnehmen, fällt der gesamte Betrag auf deren Ebene an.

²⁸ Als Referenz für die Aufteilung der Zuweisungen für die kreisfreien Städte nach § 15 Abs. 3 S. 1 FAG M-V dient der Anteil der Kreisaufgaben an den Aufgaben gemäß § 15 Abs. 1, 2, 3 S. 2 FAG M-V i. H. v. 99,4 Mio. Euro. Dieser Betrag wird durch die gesamten zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel nach § 15 Abs. 1, 2, 3 S. 2 FAG M-V (159,4 Mio. Euro) geteilt, was die o. g. 62,4 % ergibt.

- Die Finanzmittel aus § 17 FAG M-V i. H. v. 11 Mio. Euro werden zum Zwecke der Schülerbeförderung an die Landkreise überwiesen und sind damit auf der Ebene der *Kreisaufgaben* verortet.
- Laut § 18 FAG M-V werden den kreisfreien Städten und Landkreisen 18 Mio. Euro gewährt, da diese Funktionen als Träger des öffentlichen Personennahverkehrs wahrnehmen. Der ÖPNV stellt eine klassische Kreis Aufgabe dar, womit diese Einnahmen wiederum auf der *Kreis aufgabenebene* anfallen.

Da die Einnahmen aus den restlichen Vorwegabzügen (u. a. §§ 20-22 FAG M-V) keiner Ebene eindeutig zugeordnet werden können, erfolgt auch keine Berücksichtigung bei der Berechnung der Teilschlüsselmassen.

2.4.2 Beibehaltung der Vorwegabzüge

In der Summe erhalten die kommunalen Einheiten in der Ebene der Gemeindeaufgaben rd. 221 Mio. Euro an Zuweisungen aus Vorwegabzügen, während es auf der Ebene der Kreis Aufgaben etwa 173 Mio. Euro sind. Diese zusätzlichen Einnahmen werden im Rahmen des letzten Schritts dem Deckungsmittelsaldo *brutto* gegengerechnet. Daraus folgt der Deckungsmittelbedarf mit Bezug zu Schlüsselzuweisungen (bzw. der Deckungsmittelsaldo *netto* i. H. v. rd. 549 Mio. Euro), aus dem die finale Ebenendotierung berechnet wird. Bemerkenswert ist an dieser Stelle, dass der Deckungsmittelbedarf in Nettogrößen ca. 110 Mio. Euro geringer ist als die tatsächliche Schlüsselmasse im Jahr 2016. Da in dieser Rechnung nur die relativen Aufteilungsverhältnisse zu klären sind, stellt dies allerdings kein Problem dar.²⁹ Zudem wurde der Deckungsmittelbedarf auf Basis der amtlichen Statistik aus dem Jahr 2016 berechnet, in welchem ein deutliches Überschuss-Szenario vorlag; die Schlüsselzuweisungen entstammen aber dem Jahr 2018 (Gleichmäßigkeitsgrundsatz minus Vorwegabzüge). Gemäß dieser wird die Schlüsselmasse zu **51,1 %** auf die Ebene der Gemeindeaufgaben und zu **48,9 %** auf die Ebene der Kreis Aufgaben aufgeteilt (**Variante a**). Sofern also die Schlüsselmasse in Mecklenburg-Vorpommern aus dem Jahr 2018 als Basiswert (rd. 660,8 Mio. Euro) fungiert, entfallen ca. 337,8 Mio. Euro auf die Gemeindeaufgaben und etwa 323,0 Mio. Euro auf die Kreis Aufgaben (vgl. Tabelle 2). Die nach dieser Deckungsrelation gebildete Teilschlüsselmasse für die **Gemeindeaufgaben** ist etwa 30 Mio. Euro niedriger als im Status quo gemäß dem Drei-Säulen-Modell. Daraus geht hervor, dass die Gemeindeaufgaben erfüllenden Kommunaltypen im bisherigen Verfahren der Teilschlüsselmassendotierung bereits sehr gut ausgestattet wurden und zusätzlich in den letzten Jahren erhebliche Steigerungen der gemeindlichen Steuereinnahmen zu verzeichnen waren. Gleichzeitig bedeutet dies, dass die kommunalen Einheiten, welche Gemeindeaufgaben erfüllen, voraussichtlich kleinere Einbußen bei den Schlüsselzuweisungen verzeichnen werden, sofern alle Vorwegabzüge beibehalten werden.

²⁹ Wie bereits eingangs beschrieben wurde, liegt die Grundidee der hier entwickelten Teilmas-sendotation in einer aufgaben- und ausgabensymmetrischen Verteilung der Einnahmen, wobei sowohl Überdeckungen als auch Unterdeckungen möglich sind. Die Frage nach der Auskömmlichkeit der Gesamtausstattung des kommunalen Finanzausgleichs kann damit als vertikale Verteilungsfrage ein Stück weit unabhängig von horizontalen Verteilungsfragen geführt werden.

2.4.3 Auflösung von Vorwegabzügen

In Bezug auf eine Auflösung von Vorwegabzügen sind zwei weitere Modellvarianten denkbar: In **Variante b** ist die überwiegende *Auflösung des § 16 FAG M-V* vorgesehen. Die Aufhebung des Vorwegabzugs für die Belastungen der Zentralen Orte erscheint besonders mit Blick auf den neu einzuführenden Nebenansatz für die Verflechtungsbereiche der Zentralen Orte folgerichtig (vgl. Kapitel 4.2), da zentralörtliche Funktionen sonst doppelt in das Finanzausgleichsgesetz (einerseits im Rahmen des Vorwegabzugs und andererseits durch den neuen Nebenansatz) eingehen würden. Gemäß der Resultate der empirischen Untersuchungen sind die Zentralen Orte im Zwei-Ebenen-Modell ausschließlich innerhalb des Schlüsselzuweisungssystems durch den Vergleich von Finanzkraft und Finanzbedarf zu veredeln, statt wie bisher mit pauschalen Beträgen und einer Vorwegentnahme aus der Finanzausgleichsmasse. Eine Ausnahme bilden hierbei die Zahlungen an die Oberzentren für Theater und Orchester als Teil deren kulturellen Angebots i. H. v. 10,9 Mio. Euro, die entsprechend beibehalten werden. Weiterhin werden die §§ 17-18 FAG M-V *aufgelöst* und der Schlüsselmasse zugeführt.

Tabelle 4: Auswirkungen von Variante b auf die Teilschlüsselmassendotierung

	Gemeindeaufgaben	Kreisaufgaben	zusammen
Deckungsmittelsaldo für FAG brutto (ZB 1-5 abzgl. ZB 6)	- 501.977.632,02 €	- 441.340.880,37 €	- 943.318.512,39 €
	53,2%	46,8%	
Vorwegabzüge aus der FAG-Masse mit klarem Aufgabenbezug	0	0	- €
Zuweisung für gesetzl. übertr. Aufg. nach § 15 Abs. 1	45.200.000,00 €	- €	45.200.000,00 €
Zuweisung für gesetzl. übertr. Aufg. nach § 15 Abs. 2	- €	99.400.000,00 €	99.400.000,00 €
Zuweisung für gesetzl. übertr. Aufg. nach § 15 Abs. 3 S. 1	12.873.274,78 €	21.326.725,22 €	34.200.000,00 €
Zuweisung für gesetzl. übertr. Aufg. nach § 15 Abs. 3 S. 2	14.800.000,00 €	- €	14.800.000,00 €
Zuweisung für gesetzl. übertr. Aufg. nach § 15 Abs. 4	- €	23.100.000,00 €	23.100.000,00 €
Zuweisung für übergem. Aufg. nach § 16	10.900.000,00 €	- €	10.900.000,00 €
Zuweisung für Schülerbeförderung nach § 17	- €	- €	- €
Zuweisung für ÖPNV nach § 18	- €	- €	- €
Summe Vorwegabzüge	83.773.274,78 €	143.826.725,22 €	227.600.000,00 €
	36,8%	63,2%	
Deckungsmittelbedarf mit Bezug zu Schlüsselzuweisungen	- 418.204.357,24 €	- 297.514.155,15 €	- 715.718.512,39 €
Deckungsbedarf - Relation	58,431401%	41,568599%	
Schlüsselmasse für FAG 2018	827.119.666,56 €		
Verteilung der Schlüsselmasse	483.297.612,85 €	343.822.053,71 €	827.119.666,56 €
Differenz zum Status quo (nur SZW)	115.878.760,23 €	50.421.239,77 €	166.300.000,00 €
Differenz zum Status quo (Nettoposition mit Vorwegabzügen)	- 21.421.239,77 €	21.421.239,77 €	- €

Quelle: Eigene Berechnungen.

Gemäß Tabelle 4 führt die Auflösung der genannten Vorwegabzüge zu einer deutlichen Erhöhung der Schlüsselmasse um 166,3 Mio. Euro auf **827,1 Mio. Euro**, die regelgebunden unter den Kommunaleinheiten aufgeteilt wird. Die veränderte Dotierung der Teilschlüsselmassen wird ausgehend vom Deckungsmittelsaldo für das Finanzausgleichsgesetz in Bruttoeinheiten illustriert, der von der Auflösung nicht tangiert wird (vgl. Tabelle 2). Im Zuge der fast vollständigen Auflösung des § 16 FAG M-V (blau markiert) sowie der vollumfänglichen Auflösung der §§ 17-18 FAG M-V verringert sich die Summe der Vorwegabzüge auf der Ebene der Gemeindeaufgaben um die besagten 137,3 Mio. Euro, während sich auf der Kreisaufgabenebene auf 29 Mio. Euro belaufen. Folglich verändern sich die relativen Anteile beider Ebenen an der Gesamtsumme der Vorwegabzüge:

- Die sechs Landkreise und zwei kreisfreien Städte (im Rahmen ihrer Kreisaufgaben) beziehen nun 63,2 % der gesamten Vorwegabzüge.
- Dagegen sinkt der prozentuale Anteil der Gemeindeaufgaben um 8,2 Prozentpunkte auf 36,8 %.

Deshalb ändert sich auch der Deckungsmittelbedarf mit Bezug zu Schlüsselzuweisungen: Für die Ebene der Gemeindeaufgaben beträgt dieser 418,2 Mio. Euro, für die Ebene der Kreisaufgaben 297,5 Mio. Euro, sodass sich in der Summe auf beiden Ebenen ein Gesamt-Deckungsmittelbedarf von 715,7 Mio. Euro ergibt. Die verbleibenden durch Schlüsselzuweisungen zu finanzierenden Bedarfe der Kommunaleinheiten auf der Kreisaufgabenebene fallen also wegen ihrer vergleichsweise deutlich höheren Einnahmen aus Vorwegabzügen geringer aus als jene auf der Ebene der Gemeindeaufgaben. Die erhöhte Schlüsselmasse wird folgendermaßen aufgeteilt:

- **58,4 %** (bzw. 483,3 Mio. Euro) der Schlüsselmasse entfallen auf die Ebene der Gemeindeaufgaben. Dies entspricht einer absoluten Erhöhung der Teilschlüsselmasse um 115,9 Mio. Euro gegenüber dem Status quo des Drei-Säulen-Modells, wenn man nur die Schlüsselzuweisungen betrachtet. Saldiert man mit den wegfallenden Vorwegabzügen, dann ergeben sich geringfügige Verluste i. H. v. 21,4 Mio. Euro.
- Die übrigen **41,6 %** (bzw. 343,8 Mio. Euro) gehen an die Ebene der Kreisaufgaben. Gegenüber dem Status quo verringert sich zwar der relative Anteil der Ebene um 7,3 Prozentpunkte, die Teilschlüsselmasse erhöht sich aber wegen der absoluten Erhöhung der Gesamtschlüsselmasse um 50,4 Mio. Euro. Unter Saldierung der wegfallenden Vorwegabzüge gewinnen die Kreisaufgaben ausführenden Kommunaleinheiten 21,4 Mio. Euro.

Bei diesem Umverteilungseffekt ist wiederum zu beachten, dass er maßgeblich durch das starke Steuerwachstum in der Ebene der Gemeindeaufgaben geprägt ist, dem die Anpassung der Kreisumlage in der Ebene der Kreisumlage nur zeitverzögert folgt.

In **Variante c** erfolgt ausschließlich die *Auflösung der §§ 17-18 FAG M-V. § 16 FAG M-V wird vollumfänglich beibehalten*, was zu einer doppelten Berücksichtigung der zentralörtlichen Funktionen, sowohl im Rahmen des Vorwegabzugs als auch der Schlüsselzuweisungen, führen würde. Dies hätte entsprechend eine überproportionale Kompensation der Belastungen zentraler Orte im FAG zur Folge. In Tabelle 5 werden die Auswirkungen von Variante 2 dargestellt. Die Gesamtschlüsselmasse würde sich in diesem Fall lediglich um 29 Mio. Euro erhöhen und demnach 689,8 Mio. Euro betragen. Infolge der Auflösung der §§ 17-18 FAG M-V würde sich die Summe der Vorwegabzüge lediglich auf Seiten der Kreisaufgaben vermindern. Deren Anteil an den gesamten Vorwegabzügen würde dementsprechend nur noch 39,4 % entsprechen, bei den Gemeindeaufgaben beliefe sich der Anteil auf 60,6 %. Folglich würden nur noch 48,6 % der Gesamtschlüsselmasse auf die Gemeindeaufgaben entfallen, wodurch sich ein Absolutbetrag von 335,0 Mio. Euro ergibt (-33,5 Mio. Euro ggü. Status quo im Drei-Säulen-Modell). Der Kreisaufgabenebene würden 51,4 % der Schlüsselmasse zugutekommen, was 354,8 Mio. Euro entspricht (+33,5 Mio. Euro ggü. Status quo im Drei-Säulen-Modell).

Tabelle 5: Auswirkungen von Variante c auf die Teilschlüsselmassendotierung

	Gemeindeaufgaben	Kreisaufgaben	zusammen
Deckungsmittelsaldo für FAG brutto (ZB 1-5 abzgl. ZB 6)	- 501.977.632,02 €	- 441.340.880,37 €	- 943.318.512,39 €
	53,2%	46,8%	
Vorwegabzüge aus der FAG-Masse mit klarem Aufgabenbezug	0	0	- €
Zuweisung für gesetzl. übertr. Aufg. nach § 15 Abs. 1	45.200.000,00 €	- €	45.200.000,00 €
Zuweisung für gesetzl. übertr. Aufg. nach § 15 Abs. 2	- €	99.400.000,00 €	99.400.000,00 €
Zuweisung für gesetzl. übertr. Aufg. nach § 15 Abs. 3 S. 1	12.873.274,78 €	21.326.725,22 €	34.200.000,00 €
Zuweisung für gesetzl. übertr. Aufg. nach § 15 Abs. 3 S. 2	14.800.000,00 €	- €	14.800.000,00 €
Zuweisung für gesetzl. übertr. Aufg. nach § 15 Abs. 4	- €	23.100.000,00 €	23.100.000,00 €
Zuweisung für übergem. Aufg. nach § 16	148.200.000,00 €	- €	148.200.000,00 €
Zuweisung für Schülerbeförderung nach § 17	- €	- €	- €
Zuweisung für ÖPNV nach § 18	- €	- €	- €
Summe Vorwegabzüge	221.073.274,78 €	143.826.725,22 €	364.900.000,00 €
	60,6%	39,4%	
Deckungsmittelbedarf mit Bezug zu Schlüsselzuweisungen	- 280.904.357,24 €	- 297.514.155,15 €	- 578.418.512,39 €
Deckungsbedarf - Relation	48,564206%	51,435794%	
Schlüsselmasse für FAG 2018			689.819.666,56 €
Verteilung der Schlüsselmasse	335.005.443,11 €	354.814.223,45 €	689.819.666,56 €
Differenz zum Status quo (nur SZW)	- 33.519.633,29 €	62.519.633,29 €	29.000.000,00 €
Differenz zum Status quo (Nettoposition mit Vorwegabzügen)	- 33.519.633,29 €	33.519.633,29 €	- €

Quelle: Eigene Berechnungen.

Zusammenfassend können folgende Aussagen bezüglich der Auflösung der Vorwegabzüge getroffen werden:

- Eine größere finanzielle Masse, die über Vorwegabzüge verteilt wird, bedeutet eine geringere Schlüsselmasse, welche zum Ausgleich der unterschiedlichen kommunalen Steuerkraft verwendet werden kann.³⁰ Je mehr Vorwegabzüge aufgelöst werden, desto höher ist der Grad des Steuerkraftausgleichs unter den Kommunen im Rahmen des Schlüsselzuweisungssystems und desto effektiver kann auch gegen Defizite vorgegangen werden, die durch strukturelle Steuerschwäche verursacht sind.
- Die gute Steuerkraftentwicklung der Gemeinden im Vergleich zur Entwicklung ihrer Zuschussbeträge wirkt sich mindernd auf die Schlüsselmasse für Gemeindeaufgaben aus (vgl. Kapitel 2.2). Dies bedingt einen Verteilungseffekt zugunsten der Kreisaufgaben.
- Die Landkreise profitieren grundsätzlich von einer Erhöhung der Schlüsselmasse, die im Zuge der Auflösung der Vorwegabzüge zustande kommt. Die finanziellen Mittel, welche die kreisangehörigen Gemeinden zuvor aus den Vorwegabzügen erhielten, werden in die Schlüsselmasse überführt und werden damit zusätzlich kreisumlagepflichtig, was zusätzliche Zugewinne für die Landkreise mit sich bringt (sog. Windfall-Profits).

Eine Möglichkeit, die Windfall-Profits der Landkreise zu begrenzen, die nicht auf der Entwicklung ihrer Zuschussbeträge basieren, sondern technisch aus der Erweiterung der Umlagegrundlagen resultieren, besteht in einer diskretionär herbeigeführten Absenkung der

³⁰ Dies ist insbesondere mit Blick auf die Beibehaltung des § 15 FAG M-V zu beachten.

Kreisumlagegrundlagen. Gegenüber anderen Lösungsansätzen (z. B. diskretionäre Verschiebung der Teilschlüsselmassen, Verpflichtung der Landkreise zur Absenkung der Kreisumlagesätze) hat dieser Eingriff den Vorteil, dass die fiskalischen Effekte sehr genau steuerbar sind und der Eingriff mit einer nur geringfügigen Änderung des FAG realisiert werden kann. Im Sinne einer späteren Normalisierung des FAG kann die Absenkung zeitlich befristet und degressiv ausgestaltet werden.

Tabelle 6: Vergleich der prozentualen Teilschlüsselmassendotierung

Variante	Gemeindeaufgaben	Kreisaufgaben
a) Grundvariante mit allen Vorwegabzügen	51,127574 %	48,872426 %
b) Auflösung §§ 16-18 FAG M-V (außer 10,9 Mio. Euro für Theater und Orchester)	58,431401 %	41,568599 %
c) Auflösung §§ 17-18 FAG M-V	48,564206 %	51,435794 %

Quelle: Eigene Berechnungen.

Abschließend werden in Tabelle 6 prozentualen Teilschlüsselmassen entsprechend der beschriebenen Varianten zusammengefasst. Aus Sicht der Gutachter ist die Variante unter Auflösung der §§ 16-18 FAG M-V (mit Ausnahme der Zuweisungen für Theater und Orchester) den anderen Varianten vorzuziehen. Auf eine Beibehaltung aller Vorwegabzüge und auch die ausschließliche Auflösung der §§ 17-18 FAG M-V ist aufgrund der doppelten Berücksichtigung von Zentrale-Orte-Funktionen zu verzichten. **Die nachfolgenden Modellrechnungen in den Kapiteln 4-7 werden daher auf Basis von Variante b durchgeführt.**

3 Nivellierungshebesätze der Realsteuern

3.1 Problemstellung und Hintergrund

Die Nivellierungshebesätze der Realsteuern (Grundsteuer A und B sowie Gewerbesteuer) erfüllen eine wichtige Funktion im Schlüsselzuweisungssystem. Sie kommen bei der Berechnung der Steuer- und Umlagekraft zur Anwendung und tragen der Tatsache Rechnung, dass die Kommunen ihr grundgesetzlich geschütztes Hebesatzrecht bei den Realsteuern wahrnehmen. Um adverse Anreizeffekte zu verhindern, wird die Steuerkraft der kommunalen Realsteuern nicht auf Basis der tatsächlichen Hebesätze der Kommunen, sondern auf Basis genormter, sogenannter Nivellierungshebesätze, genutzt. Dies geschieht vor dem Hintergrund, Kommunen den Anreiz zu geben, ihr Steuerpotential bei den Realsteuern optimal auszuschöpfen. Anderenfalls könnten Kommunen zu strategischem Verhalten verleitet werden und ihre Hebesätze reduzieren, um so höhere Schlüsselzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich zulasten der übrigen Städte und Gemeinden zu erhalten. Ein stetiger Steuerwettbewerb „nach unten“ wäre die Folge, mit einer destruktiven Wirkung auf die gemeindliche Steuerbasis. Durch die Nivellierung in Form der Ansetzung eines einheitlichen Hebesatzes für alle Gemeinden spielt die Wahl des gemeindeindividuellen Hebesatzes hingegen **keine** Rolle bei der Berechnung der Steuerkraftmesszahl.³¹

In Mecklenburg-Vorpommern erfolgt die Normierung der Hebesätze grundsätzlich durch die Heranziehung der gewichteten Landesdurchschnitte.³² Dies ist positiv zu bewerten, da somit die tatsächliche Hebesatzentwicklung verteilungsrelevant ist. Andere Länder nutzen diskretionär festgelegte Nivellierungshebesätze. Diese liegen aber in der Regel unter den gewichteten Landesdurchschnitten, sodass die Steuerkraftdifferenzen zwischen den Städten und Gemeinden unvollständig wiedergegeben und die Ausgleichswirkungen der Schlüsselzuweisungen geschwächt werden.

Die mittels Nivellierungshebesatz berechnete Steuerkraft weicht umso mehr von den tatsächlichen Ist-Steuereinnahmen einer jeden Gemeinde ab, je größer die Differenz zwischen dem jeweiligen kommunalen Hebesatz und dem Nivellierungshebesatz ist. Für Städte und Gemeinden, deren Hebesatz über dem Nivellierungshebesatz liegt, wird die Steuerkraft mit dem geringeren *fiktiven Hebesatz* berechnet. Dies führt für die Kommune zu einem *fiktiven Steueraufkommen* (= *Steuerkraft*), das geringer als das tatsächliche Steueraufkommen ist. Daraus resultieren auch eine geringere Steuerkraftmesszahl und höhere Schlüsselzuweisungen (= „Bonus“) als in einem System ohne Nivellierungshebesätze. Vice versa verhält es sich mit Städten und Gemeinden, die einen Hebesatz haben, der geringer ist als der Nivellierungshebesatz. Hier wird eine *fiktive Steuerkraft* berechnet, die höher ist als die tatsächlich Vorliegende, was zu geringeren Schlüsselzuweisungen führt (= „Malus“). Theoretisch können sich durch die stetige Anpassung an den Nivellierungshebesatz ständig steigende Hebesätze für die gemeindlichen Realsteuern und ein stetig steigender Nivellierungshebesatz ergeben. Dieser als „*Hebesatzspirale*“ bezeichnete Prozess lässt sich jedoch nur theoretisch nachweisen. In der empirischen Untersuchung hat sich gezeigt, dass die These der Hebesatzspirale

³¹ Für die Berechnung der Steuerkraftmesszahl wird zunächst das örtliche Ist-Aufkommen durch den örtlichen Hebesatz geteilt. Das Ergebnis ist der Grundbetrag. Dieser wird in einem zweiten Schritt mit dem Nivellierungshebesatz multipliziert.

³² § 12 Abs. 4 S. 2 Nr. 1 FAG M-V (a. F.). Übergangsweise sind im § 12 Abs. 4 S. 3 FAG M-V für 2018 und 2019 feste Nivellierungshebesätze angesetzt.

nicht bzw. nur zum Teil bestätigt werden kann.³³ Daher kann die bestehende Praxis der Verwendung der landesdurchschnittlich gewichteten Hebesätze weiterhin bestätigt werden.

In der Vergangenheit wurden die Nivellierungshebesätze analog zum 3-Säulen-Modell für die Säule der kreisfreien Städte und der großen kreisangehörigen Städte auf der einen Seite sowie die kreisangehörigen Gemeinden auf der anderen Seite getrennt berechnet.³⁴ Eine bedeutende Neuerung im Zuge des Reformprozesses für ein reformiertes FAG 2020 ist die Festsetzung eines einheitlichen Nivellierungshebesatzes für alle Einheiten. In zwei Schritten nähert sich das FAG der Jahre 2018 und 2019 bereits dem Gutachternvorschlag an, der sich entschieden für einheitliche Hebesätze im Rahmen des empfohlenen Zwei-Ebenen-Modells ausgesprochen hat.³⁵ Der bisherige zweigeteilte Hebesatz, der speziell auf die Bedürfnisse des Drei-Säulen-Systems zugeschnitten war, sollte zukünftig nicht mehr verwendet werden. Insofern ist mit den Regelungen des FAG M-V bereits eine Übergangsregelung geschaffen worden, welche die Effekte einer Vereinheitlichung des Nivellierungshebesatzes auf der Zeitachse streckt.

3.2 Geteilte Nivellierungshebesätze als Alternative

Vor dem Hintergrund des Gutachternvorschlags ist wiederholt die erneute Teilung des Nivellierungshebesatzes für zwei (oder mehrere) Gruppen in die Diskussion eingebracht worden. Daher sollen die Wirkmechanismen kurz aufgezeigt werden. Grundsätzlich ist richtig, dass ein einheitlicher Nivellierungshebesatz gegenüber der bisherigen geteilten Umsetzung Verteilungseffekte induziert. Für die Gruppe der kreisfreien Städte und großen kreisangehörigen Städte (sog. 4G) liegt der Nivellierungshebesatz niedriger als bisher und die Steuerkraftmesszahl sinkt gegenüber dem überkommenen System. Spiegelbildlich orientiert sich die Berechnung der Steuerkraftmesszahl für die übrigen Städte und Gemeinden an einem höheren Hebesatz als bisher, sodass sie steigt. Auf den ersten Blick erzeugt die reformierte Regelung damit Gewinne bei den kreisfreien Städten und 4G, während sie bei den übrigen Städten und Gemeinden Verluste mit sich bringt.

Drei Argumente führen jedoch dazu, dass trotz dieser Effekte eine Vereinheitlichung des Nivellierungshebesatzes sachgerecht und logisch zwingend ist:

- Die Umsetzung der Kreisgebietsreform 2011,
- die Bedeutung gewerblicher Zentren und räumlicher Steuerwettbewerb sowie
- Verteilungseffekte, welche bei getrennten Hebesätzen negative Anreizeffekte nach sich ziehen.

Erstens ist zu bemerken, dass sich die in der Vergangenheit praktizierte Teilung der Nivellierungshebesätze am 3-Säulen-Modell und der bereits seit 2011 reformierten Kommunalstruktur in Mecklenburg-Vorpommern orientiert. Der Sonderstatus der vier vormals kreisfreien Städte Neubrandenburg, Wismar, Stralsund und Greifswald (4G) wurde konserviert, indem sie weiterhin in einer Säule mit den kreisfreien Städten Schwerin und Rostock zusammengefasst wurden. Der Status ist jedoch faktisch nicht mehr gegeben. Die 4G haben nicht

³³ Vgl. Lenk/Hesse/Lück (2013b), S. 71ff.

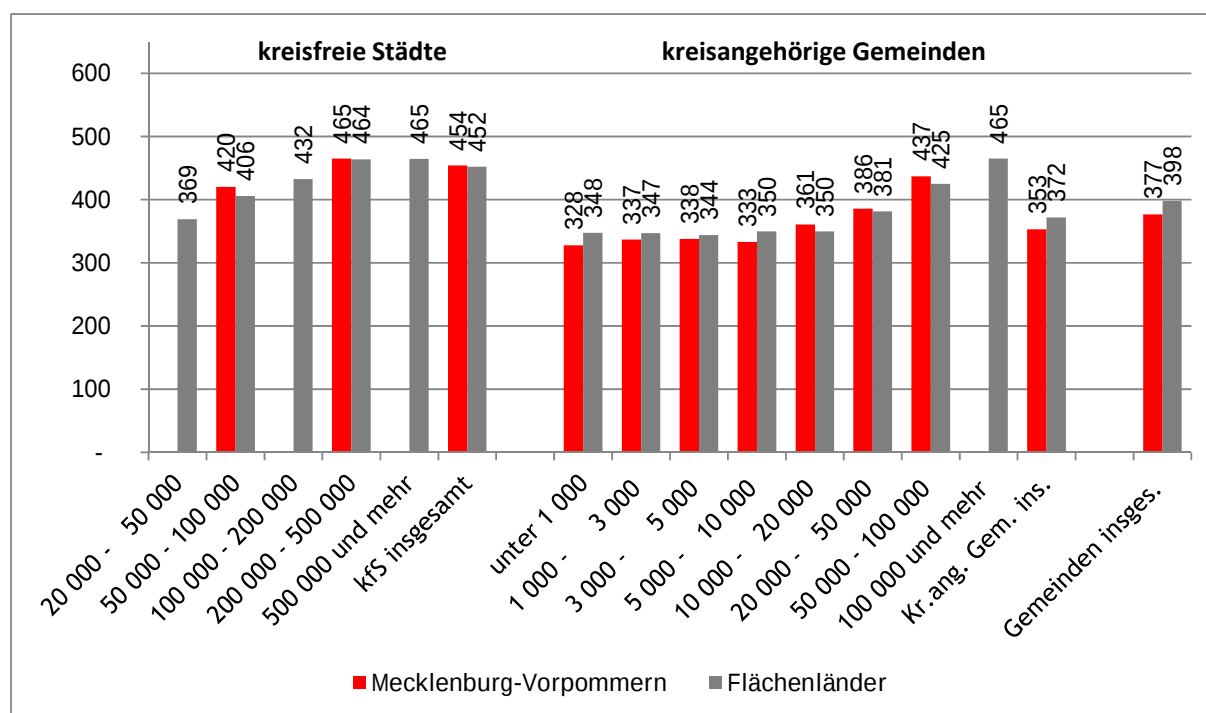
³⁴ § 12 Abs. 4 S. 2 Nr. 1 FAG M-V (a. F.).

³⁵ Vgl. Lenk/Hesse/Starke u. a. (2017), Kapitel 3.3.2 sowie Kapitel 3.4.1.

mehr einen vergleichbaren Aufgabenbestand wie die kreisfreien Städte, sodass die Gegenüberstellung von Finanzkraft und -bedarf in einer abgetrennten Gruppe Schieflagen gegenüber den anderen Städten und Gemeinden erzeugt.

Zweitens ist zu bemerken, dass höhere Hebesätze regelmäßig mit einer höheren Standortattraktivität und Gewerbedichte korrespondieren.³⁶ Bundesweit und auch in Mecklenburg-Vorpommern finden sich die höchsten Hebesätze bei der Gewerbesteuer in Großstädten, während sie in kleinen Gemeinden deutlich niedriger liegen (siehe Abbildung 13). Größere Städte vereinen ein höheres Angebot (qualifizierter) Arbeitskräfte, eine bessere Erreichbarkeit für Waren- und Personenströme, eine ausgebaute technische und soziale Infrastruktur sowie Möglichkeiten der intensiven Vernetzung von Unternehmen. Entsprechend ihrer Attraktivität und ihres Wettbewerbsvorteils können Sie somit höhere Hebesätze durchsetzen als kleinere Gemeinden. Gleichzeitig ist jedoch zu beachten, dass das Vorhalten von Infrastruktur und zentralörtlichen Leistungen Kosten induziert, welche nicht automatisch durch höhere Steuereinnahmen kompensiert werden. Durch die Gestaltung des Steuersystems fallen Steuererträge außerhalb der Gemeindegrenzen (z. B. gemeindliche Einkommensteuereinnahmen in Einpendlerorten, Zerlegung der Gewerbesteuer nach Betriebsstätten) oder auf anderen föderalen Ebenen (Bund, Länder)³⁷ an. Ein höherer Hebesatz kann diese Mehrkosten kompensieren. Begrenzt wird die Anhebung vor allem durch den interregionalen Steuerwettbewerb, der bei zu hohen Hebesätzen ein Abwandern von Unternehmen bzw. die Verlagerung von Investitionen nach sich ziehen kann.

Abbildung 13: *Größenklassendifferenzierte Hebesätze der Gemeinden bei der Gewerbesteuer 2017 in Mecklenburg-Vorpommern und Deutschland*



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

³⁶ Dies trifft auch auf die Grundsteuer B zu. Aus Vereinfachungsgründen wird an dieser Stelle die Argumentation vorrangig anhand der Gewerbesteuer geführt.

³⁷ 85 % des Einkommensteueraufkommens geht an Bund und Länder, nur 15 % an die Gemeinden. Über die Gewerbesteuerumlage sind Bund und Länder an den Einnahmen der Gemeinden aus dieser Steuer beteiligt (rund 17 % der Gesamteinnahmen im Jahr 2017).

Die Steuerkraftberechnung mit geteilten Hebesätzen unterstellt eine gewisse Teilung dieses Wettbewerbs: Die größeren Einheiten konkurrieren untereinander, aber nicht mit den kleineren und die kleineren Einheiten konkurrieren untereinander, aber nicht mit den größeren. Bei herausgehobenen Zentren mit einem weitgehend homogenen Aufgabenbestand, wie den kreisfreien Städten, kann diese Vorstellung durchaus tragen. Es kann jedoch nicht der Wettbewerb zwischen Zentren und ihrem unmittelbaren Umland abgebildet werden, wie er in der Praxis typisch ist. Ebenso wenig wird die Stellung von kreisangehörigen Städten als Gewerbezentren im ländlichen Raum korrekt gespiegelt (z. B. Güstrow, Bergen auf Rügen, Parchim). Aus diesen Gründen ist im Übrigen auch die Nutzung geteilter Hebesätze in einem 3-Säulen-Modell durchaus kritisch zu sehen.

Überdies sind in diesem Steuerwettbewerb die größeren Städte Mecklenburg-Vorpommerns bereits gleichauf mit dem bundesweiten Durchschnitt der Vergleichskommunen bzw. liegen mit ihren Hebesätzen bereits über denjenigen der relevanten Vergleichsgruppen. Insofern ist an dieser Stelle eine Entlastung vom Hebesatzdruck auch mit Blick auf die Standortattraktivität förderlich. Auf der anderen Seite liegen die kleineren Gemeinden bis 10.000 Einwohner im Durchschnitt deutlich unter den Vergleichswerten der gleich großen Gemeinden. Dies gilt insbesondere auch im Vergleich mit den räumlichen Wettbewerbern Schleswig-Holstein und Niedersachsen. Hier besitzen innerhalb Mecklenburg-Vorpommerns die kleineren kreisangehörigen Städte und Gemeinden demnach derzeit noch einen Wettbewerbsvorteil auf Kosten der größeren Städte, der durch den geteilten Hebesatz konserviert wird.

Drittens sind neben den genannten verwaltungsstrukturellen und raumwirksamen Aspekten die Effekte zu niedriger zw. geteilter Hebesätze kritisch zu sehen. Dies wird anhand eines typisierten Beispiels mit fünf Kommunen veranschaulicht (Tabelle 7).³⁸

Das Beispiel besteht aus fünf Kommunen mit aufsteigend sortierten Hebesätzen der Gewerbesteuer zwischen 300 und 400 Punkten. Des Weiteren unterscheiden sich die Ist-Aufkommen (alle Angaben sind je Einwohner zu verstehen). Kommune A verbindet einen niedrigen Hebesatz mit einem hohen Aufkommen und kann daher als „kommunale Steueroase“, beispielsweise im Umfeld einer Großstadt oder als solitärer Ansiedlungsstandort eines oder mehrerer Großunternehmen interpretiert werden. Die Kommunen B und C verfügen über eine unterdurchschnittliche Wirtschaftskraft mit geringen bis mittleren Hebesätzen, während Kommune D zwar sehr wirtschaftsschwach ist, jedoch hohe Hebesätze aufweist (z. B. im Rahmen eines Haushaltssicherungskonzepts oder ein Zentrum in wirtschaftlichen Schwierigkeiten). Die Kommune E ist schließlich ein gewerbliches Zentrum mit hohem Hebesatz aber auch einer starken wirtschaftlichen Basis.

³⁸ Die aufgeführte Berechnung des Grundbetrags und der daraus abgeleiteten Schlüsselzuweisungen erfolgt nach dem gleichen iterativen Verfahren, wie es die Systematik des FAG M-V verlangt. Daher unterscheiden sich die Grundbeträge in der Variante 2 von denen in den Varianten 1 und 3. Die Grundbeträge in den Varianten 1 und 3 sind nur rundungsbedingt identisch. Im Nachkommabereich unterscheiden sie sich. Sie sind sich deswegen so ähnlich, weil die geteilten Hebesätze jeweils die aufkommensgewichteten Mittelwerte der beiden Gruppen repräsentieren. Damit ist die Summe der nivellierten Gewerbesteuerkraft mit 3.500 bzw. 3.498 nahezu identisch. Eine geteilte Berechnung des Grundbetrags ist demgegenüber strikt abzulehnen. Dies würde faktisch zu einer neuerlichen Säulenbildung führen, die durch das gutachterlich empfohlene Zwei-Ebenen-Modell reformiert werden soll. Eine veränderte Berechnungsweise der Steuerkraft auch bedarfsseitig zu unterstützen oder zu kompensieren (Anpassung oder Teilung der Bedarfsmesszahl), ist nicht sachgerecht. Die Berechnung der Steuerkraftmesszahl und der Bedarfsmesszahl folgt jeweils eigenen internen Logiken und Maßstäben.

Tabelle 7: Modellrechnungen zu den Nivellierungshebesätzen

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N										
Variante 1: landesdurchschnittlicher Hebesatz als Nivellierungshebesatz																							
Ist- Aufkommen	Hebesatz	Grundbetrag	nivellierte Steuerkraft	Gewerbesteuer kraft in % des Durchschnitts	andere Steuern	szahl (STKMZ)	STKMZ in % des Durchschnitts	Ist- Steuereinnahmen in % des Durchschnitts	Finanzbedarf	Schlüsselzu- weisungen	Delta Schlüsselzu- weisungen	161											
														800	300	267	931	133%	300	1.231	123,1%	110,0%	1.500
														500	320	156	545	78%	300	845	84,6%	80,0%	1.500
														600	350	171	598	86%	300	898	89,9%	90,0%	1.500
														400	370	108	377	54%	300	677	67,7%	70,0%	1.500
														1.200	400	300	1.047	150%	300	1.347	134,7%	150,0%	1.500
														3.500	1.002	3.500	1.500	5.000				1.500	
Mittelwert	700	348	200	700	100%	300	1.000																
Nivellierungshebesatz																							
		349,1	349,1	70,0%	Anteil Gewerbesteuer:			70,0%															
Variante 2: Setting eines Nivellierungshebesatzes unter dem Landesdurchschnitt																							
Ist- Aufkommen	Hebesatz	Grundbetrag	nivellierte Steuerkraft	Gewerbesteuer kraft in % des Durchschnitts	andere Steuern	szahl (STKMZ)	STKMZ in % des Durchschnitts	Ist- Steuereinnahmen in % des Durchschnitts	Veränderung	Schlüsselzu- weisungen	Delta Schlüsselzu- weisungen	181	12,1%										
														800	300	267	800	133%	300	1.100	122,0%	-10,6%	1.401
														500	320	156	469	78%	300	769	85,3%	-9,1%	1.401
														600	350	171	514	86%	300	814	90,3%	-9,4%	1.401
														400	370	108	324	54%	300	624	69,3%	-7,8%	1.401
														1.200	400	300	900	150%	300	1.200	133,1%	-10,9%	1.401
														3.500	1.002	3.007	1.500	4.507				1.500	
Mittelwert	700	348	200	601	100%	300	901																
Nivellierungshebesatz																							
		349,1	300,0	66,7%	Anteil Gewerbesteuer:			66,7%															
Variante 3: Differenzierter Nivellierungshebesatz für Kommunen mit niedrigen/hohen Hebesätzen																							
Ist- Aufkommen	Hebesatz	Grundbetrag	nivellierte Steuerkraft	Gewerbesteuer kraft in % des Durchschnitts	andere Steuern	szahl (STKMZ)	STKMZ in % des Durchschnitts	Ist- Steuereinnahmen in % des Durchschnitts	Veränderung	Schlüsselzu- weisungen	Delta Schlüsselzu- weisungen	208	29,0%										
														800	300	267	853	142%	300	1.153	115,3%	-6,3%	1.500
														500	320	156	500	83%	300	800	80,0%	-5,4%	1.500
														600	350	171	549	91%	300	849	84,9%	-5,6%	1.500
														400	370	108	424	70%	300	724	72,4%	6,8%	1.500
														1.200	400	300	1.176	196%	300	1.476	147,6%	9,6%	1.500
														3.500	1.002	3.502	1.500	5.002				1.500	
Mittelwert	700	348	200	700	116%	300	1.000																
Nivellierungshebesatz																							
		349,1	320,0	70,0%	Anteil Gewerbesteuer:			70,0%															

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Die **Variante 1** stellt das Basis-Szenario mit einem einheitlichen Nivellierungshebesatz in Höhe des aufkommensgewichteten Landesdurchschnitts dar (348,2 Punkte). Es ist klar erkennbar, dass die Kommunen A und E überdurchschnittlich gewerbesteuerstark sind, während die Kommunen B, C und D unter dem Durchschnitt liegen. Vereinfachend wird weiterhin angenommen, dass das ausgleichsrelevante Aufkommen anderer Steuern in allen fünf Gemeinden gleich hoch ist (300 Euro/Einw.). Aus dem Vergleich der Steuerkraftmesszahl mit den Ist-Einnahmen kann der Effekt der Nivellierung abgelesen werden: Gemeinden mit überdurchschnittlichen Hebesätzen profitieren ($STKMZ < \text{Ist-Aufkommen}$), während Gemeinden mit unterdurchschnittlichen Hebesätzen eine höhere Steuerkraftmesszahl im Schlüsselzuweisungssystem aufweisen als sie tatsächlich an Ist-Einnahmen realisieren konnten.

In der **Variante 2** wird ein Nivellierungshebesatz künstlich unter den Landesdurchschnitt gesetzt (von 348,2 auf 300 Punkte). Dies kann als Maßnahme verstanden werden, den Druck auf die Hebesätze insgesamt zu senken. Zunächst ist erkennbar, dass der niedrigere Nivellierungshebesatz nicht die Relationen zwischen steuerstärkeren und steuerschwächeren Gemeinden verändert (Gemeinde C mit 71 % des Durchschnitts hat auch bei einem geringeren Nivellierungshebesatz 71 % des Durchschnitts). Die Relationen zwischen der Gewerbebesteuer und anderen Steuern wird aber verändert. Aus einem geringeren Nivellierungshebesatz resultiert ein geringeres Gewicht der Gewerbebesteuer (im Beispiel sinkt es von 70 % auf 66,8 %). Dadurch werden gewerbesteuerstarke Standorte bevorzugt. Zusätzlich begünstigen niedrigere Nivellierungshebesätze Kommunen mit hohen eigenen Hebesätzen. Sie werden „ärmer“ gerechnet. Dies mag auf den ersten Blick auch wünschenswert erscheinen, da diese Maßnahme wiederum Druck von der Hebesatzpolitik nimmt. Die Steuerkraftmesszahl sinkt und die Steuerkraftdifferenzen zwischen den Gemeinden werden geringer. Bemerkenswert ist aber, dass der niedrigere Hebesatz das gewerbliche Zentrum E und die Steueroase A besonders stark entlastet (Spalte J). Hieran ist das spezifische Gewicht der Gewerbebesteuer an der Gesamtsumme der jeweiligen gemeindlichen Einnahmen ursächlich. Dort, wo die Gewerbebesteuer eine wichtigere Rolle für die Gesamteinnahmen spielt, „schlägt“ eine Senkung des Nivellierungshebesatzes stärker durch. Insofern entlastet der geringere Nivellierungshebesatz zwar das Zentrum, senkt aber auch die „Kosten“ der Positionierung als Steueroase. Dem gegenüber sinken zwar auch die Steuerkraftmesszahlen der in der Mitte positionierten Kommunen, jedoch in etwas geringerem Umfang. Klarer werden die Effekte, wenn sie in ein stark vereinfachtes Modell der Schlüsselzuweisungen überführt werden.³⁹ Die in der Variante 2 vorgenommene Senkung des Nivellierungshebesatzes resultiert in Zugewinnen an Schlüsselzuweisungen für das gewerbliche Zentrum E sowie die Steueroase A, während die steuerschwächeren Gemeinden B, C und D sogar Verluste bei den Schlüsselzuweisungen hinnehmen müssen (Spalte N). Bei diesen drei Gemeinden wird deren relative Steuerschwäche nicht mehr mit dem Faktor 349,1 sondern nur noch mit dem Faktor 300 bewertet, sodass letztlich diejenigen Gemeinden verlieren, für die eine Absenkung ggf. ursprünglich entlastend wirken sollte. Es verlieren im Allgemeinen Gemeinden mit einer geringeren gewerbesteuerlichen Basis. Die relative Steuerschwäche bei der Gewerbebesteuer geht bei einem reduzierten Nivellierungshebesatz nur noch in einem reduzierten Umfang ein.

In der **Variante 3** wird schließlich ein geteilter Hebesatz umgesetzt. Dieser richtet sich nach den aufkommensgewichteten Mittelwerten für die Gemeinden A, B und C in der einen Gruppe

³⁹ Das Modell entspricht in seiner grundsätzlichen Funktionsweise dem Schlüsselzuweisungssystem, wie es auch in Mecklenburg-Vorpommern angewendet wird. Die Vereinfachung besteht darin, gleiche Pro-Kopf-Finanzbedarfe zu unterstellen (wie in der Praxis unveredelter Einwohnerzahlen).

und (318 Punkte) den Gemeinden D und E in der anderen Gruppe (392 Punkte). Dieser liegt unterhalb bzw. oberhalb des Durchschnittswerts für die Gesamtgruppe (348,2 Punkte). Der Primäreffekt führt zu Vorteilen für die Gemeinden mit dem abgesenkten Nivellierungshebesatz. Ihre Steuerkraftmesszahl geht zurück, während die Steuerkraftmesszahl der Gemeinden mit dem höheren Nivellierungshebesatz ansteigt. Übersetzt in die überkommene Gestaltung des 3-Säulen-Modells in Mecklenburg-Vorpommern wirkt sich diese Teilung zum Nachteil der kreisfreien Städte und 4G aus, während die kreisangehörigen Gemeinden davon profitieren. Dieser Effekt kann auf den ersten Blick durchaus vorzugswürdig erscheinen, wenn ländliche Räume finanziell besser gestellt werden sollen. Allerdings werden aus der Modellrechnung auch zwei gravierende Nachteile sichtbar.

- Erstens ergeben sich teils erratische Sprünge an den Rändern (Vergleich von Gemeinde C und Gemeinde D), zwischen Gemeinden, die sehr ähnliche Hebesätze aufweisen und ggf. auch im räumlichen Wettbewerb ähnliche Positionen innehaben.⁴⁰ Übersetzt in die Systematik des 3-Säulen-Modells schadet somit ein differenzierter Hebesatz tendenziell den 4G, während größere kreisangehörige Städte einen Wettbewerbsvorteil haben.
- Zweitens profitieren nicht die *gewerbeschwachen* Kommunen, sondern die Effekte sind bei den *gewerbestarken* Kommunen am stärksten. Bereits der Vergleich der Gemeinden B und C illustriert dies. Gemeinde C hat eine geringere wirtschaftliche Basis (Grundbetrag) und versucht dies, mit einem höheren Hebesatz zu kompensieren. In einem System mit geteilten Nivellierungshebesätzen sind die Zugewinne an Schlüsselzuweisungen aber wesentlich geringer als in Gemeinde B, die bei einer etwas stärkeren gewerblichen Basis (Grundbetrag) einen geringeren Hebesatz aufruft. Obwohl beide Gemeinden profitieren, sind die Effekte nicht vereinbar mit einem Anreiz, die lokalen Hebesatzpotenziale voll auszuschöpfen. Besonders eindrücklich zeigt sich der Effekt bei Gemeinde A, welche die höchsten Zugewinne erreicht. „Steuerparadiese“ profitieren demnach am meisten von einem geteilten Nivellierungshebesatz. Wie bei der Variante 2 ist es das Gewicht der Gewerbesteuer an der Gesamtsumme der gemeindlichen Steuereinnahmen, welche ausschlaggebend für den Umfang der Gewinne ist. Spiegelbildlich verhalten sich die Effekte auf der Verlustseite. Alle Gemeinden in der zweiten Gruppe verlieren durch einen geteilten Hebesatz. Dabei ist es insbesondere das gewerbliche Zentrum, welches empfindliche Einbußen bei den Schlüsselzuweisungen zu erwarten hat. Besonders erwähnenswert ist die Feststellung, dass die Grundbeträge der Gemeinden A und E sehr ähnlich sind, die Effekte des geteilten Hebesatzes auf die Schlüsselzuweisungen aber drastisch ausfallen. In einem System mit einem einheitlichen Nivellierungshebesatz (und sonst gleichen Bedingungen) liegen die Schlüsselzuweisungen rund 70 Euro/Einw. auseinander, bei einem geteilten Nivellierungshebesatz steigt die Differenz auf fast 200 Euro/Einw.

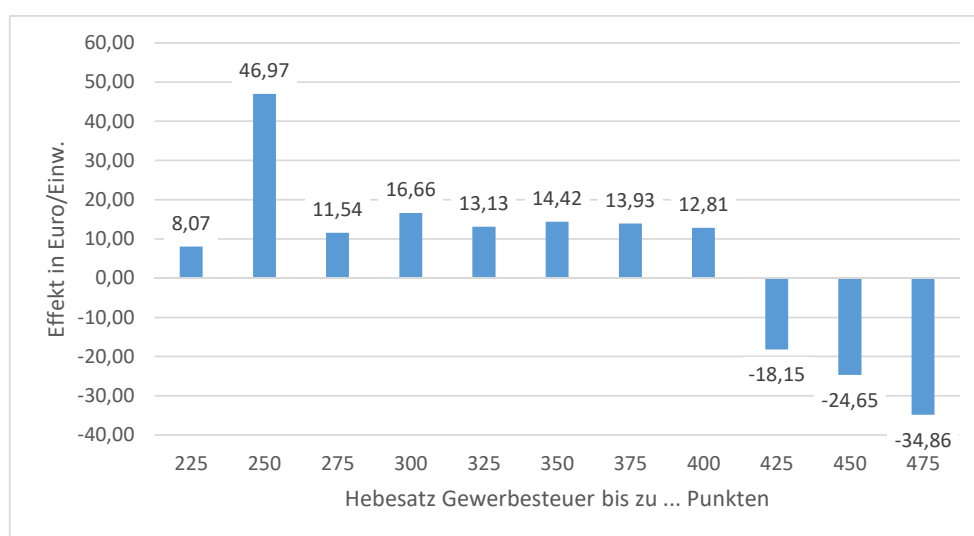
Insgesamt sind daher die Effekte eines geteilten Hebesatzes kritisch zu bewerten – sowohl an den Rändern der Verteilung als auch im „Mittelfeld“ bei unterschiedlicher Ausschöpfung des Hebesatzpotenzials. Ein einheitlicher Hebesatz erhöht sowohl die Kosten eines destruktiven Steuerwettbewerbs als auch die Anreize, Hebesatzpotenziale auszuschöpfen. Zudem stärkt er die größeren Städte. Da letztere im bundesweiten Vergleich bereits gleich hohe

⁴⁰ Der Effekt besteht auch, wenn Gemeinde D nicht wirtschaftsschwach ist, wie im Beispiel unterstellt, sondern wirtschaftsstärker. In so einem Fall ist die Sprungstelle sogar noch ausgeprägter.

bzw. höhere Hebesätze aufweisen als Vergleichsländer, und kleinere Gemeinden hinter den Vergleichsräumen zurückbleiben, ist ein einheitlicher Hebesatz klar zu bevorzugen.

Die Effekte eines geteilten Hebesatzes lassen sich auch anhand des Gutachternvorschlags zum reformierten FAG illustrieren.⁴¹ Dafür wird analog zur Regelung des § 12 Abs. 4 S. 3 FAG M-V die Erhaltung der geteilten Hebesätze für die kreisfreien Städte und 4G auf der einen Seite und die übrigen kreisangehörigen Gemeinden auf der anderen Seite simuliert (Abbildung 14).⁴² Wenig überraschend ist, dass die erste Gruppe (kfS + 4G) dabei verliert und die übrigen kreisangehörigen Gemeinden in der Summe gewinnen.⁴³ Das Umverteilungsvolumen beläuft sich auf rund +/- 15,5 Mio. Euro. Bemerkenswert, im Sinne der schematischen Modellrechnung der Tabelle 7 jedoch erwartbar, ist die Differenzierung nach dem lokalen Hebesatzniveau der Gewerbesteuer. Die mit Abstand größten Zugewinne erzielt die Gruppe der Gemeinden mit Hebesätzen zwischen 225 und 250 Punkten, welche dadurch im Standortwettbewerb ohnehin große Vorteile haben. Die Zugewinne in den übrigen Gruppen bis einschließlich 400 Punkte sind dagegen recht homogen verteilt. Bei den Verliererstädten entsprechen die Effekte ebenfalls den Erwartungen und zeigen die problematischen Effekte: Je höher der individuelle Hebesatz ist, desto höher sind auch die Verluste. Diejenigen Städte, welche durch hohe Hebesätze insgesamt Steuereinnahmen für die gemeindliche Ebene generieren und diese auch ins Zwei-Ebenen-Modell einbringen sollen, wären die Verlierer geteilter Hebesätze.

Abbildung 14: Effekte geteilter Nivellierungshebesätze gegenüber einheitlichen Nivellierungshebesätzen im Gutachternvorschlag nach Hebesatzgruppen der Gewerbesteuer



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Auf die Mindestfinanzausstattung hat die Teilung des Nivellierungshebesatzes keinen nennenswerten Einfluss. In der Variante 85|85 steigt die Zahl der berechtigten Kommunen von 498 auf 517 und das Volumen der erforderlichen Mindestausstattung von 24,4 Mio. Euro auf 25,7 Mio. Euro.

⁴¹ In allen nachfolgenden Modellen wird unverändert die Nutzung einheitlicher Nivellierungshebesätze für die drei Realsteuern umgesetzt.

⁴² Für die Gewerbesteuer betragen die Nivellierungshebesätze 410 % bzw. 348 %, für die Grundsteuer B 477 % bzw. 396 % sowie für die Grundsteuer A 314 % bzw. 307 %.

⁴³ Nur sechs kreisangehörige Gemeinden der zweiten Gruppe haben Verluste hinzunehmen.

4 Prüfung der Nebenansätze

4.1 Ergebnisse des KFA-Modells auf Basis des Gutachtervorschlags aus 2017

Bevor die Nebenansätze für Gemeinde- und Kreisaufgaben geprüft werden, sollen zunächst die Ergebnisse des KFA-Modells auf Basis des Gutachtervorschlags aus dem Hauptgutachten aus dem Jahr 2017 vorgestellt werden.

4.1.1 Instrumentelle Neuerungen

4.1.1.1 Endogenisierung der FAG-Umlage

Bisher wird mit dem Aufkommen aus der FAG-Umlage der abundanten Gemeinden gemäß § 8 Abs. 2 FAG M-V so verfahren, dass ein Teilbetrag in Höhe des gewogenen landesdurchschnittlichen Kreisumlagesatzes des Vorjahres dem Landkreis zufließt, in dem sich die finanzausgleichsumlagepflichtige Gemeinde befindet und der verbleibende Betrag erst im kommunalen Finanzausgleich des Folgejahres bereitgestellt wird. **Um die Teilschlüsselmasse für Gemeindeaufgaben zu stärken, wird die FAG-Umlage endogenisiert.** Das heißt, dass der Teilbetrag, der bisher ins Folgejahr verschoben wurde, unmittelbar in der Schlüsselmasse für Gemeindeaufgaben verbleibt. Technisch lässt sich dies in das übliche Iterationsverfahren zur Berechnung des Grundbetrags (§ 12 Abs. 9 S. 2 FAG M-V) integrieren.⁴⁴ Damit würde die innere Logik des FAG weiter gestärkt, vergleichbar mit dem gutachterlichen Vorschlag, die Kreisumlagegrundlagen gegenüber der derzeitigen gesetzlichen Regelung näher am aktuellen Rand zu berechnen.⁴⁵ Treten in abundanten Gemeinden Einnahmespitzen auf, werden diese im gleichen Jahr in voller Höhe für die FAG-Umlage wirksam, das Aufkommen verbleibt innerhalb der kommunalen Ebene und kann im gleichen Jahr für einen zusätzlichen Ausgleich für finanzschwächere Kommunen genutzt werden.

Besonders umfassend sind die stärkenden Effekte einer endogenisierten FAG-Umlage im Jahr der Umstellung (Einmaleffekt). Einen strukturellen Effekt hat eine solche Regelung dann, wenn entweder eine stetige Divergenz der Finanzkraft innerhalb des Landes festzustellen ist und damit das Aufkommen der FAG-Umlage stetig anwächst, oder wenn die abundanten Gemeinden selbst starke Schwankungen ihrer Steuerkraft aufweisen.

Für die nachfolgenden Modellrechnungen zum FAG 2018 wurde jeweils eine endogenisierte FAG-Umlage unterstellt. Der bisher auf die Kreise entfallende Anteil bleibt unverändert. Der bisher in das Folgejahr verschobene Teil des Aufkommens verbleibt in der Teilschlüsselmasse für Gemeindeaufgaben.

⁴⁴ Es handelt sich letztlich um eine doppelte Iteration, da die FAG-Umlage nun zum Teil die Schlüsselmasse erhöht und damit die Abundanzschwelle hinaufsetzt, was wiederum das Aufkommen der FAG-Umlage vermindert usw. Der Prozess konvergiert jedoch gegen eine eindeutige Lösung und kann daher unter Angabe eines eindeutigen rechnerischen Ergebnisses umgesetzt werden.

⁴⁵ Vgl. Lenk/Hesse/Starke u. a. (2017), S. 277.

4.1.1.2 Weitere Modelländerungen

Im Zuge des Gesetzentwurfs zur Novellierung des FAG Mecklenburg-Vorpommern des Ministeriums für Inneres und Europa für das Jahr 2018 ergeben sich weitere Änderungen an den Parametern zur Aufteilung der Schlüsselmasse. Diese Änderungen sind bereits vollumfänglich in die Modellrechnungen eingearbeitet. Dabei sind auch die zum Teil vorgeschlagenen Übergangsregelungen voll umgesetzt – sowohl in der Nullvariante, die jeweils als Referenzpunkt für die Mehr- oder Mindereinnahmen dient (FAG im Status quo 2018), als auch in allen vorgeschlagenen Modellvarianten. **Das bedeutet, dass das vorliegende Modell die Effekte einer strukturellen Reform des FAG im Jahr 2020 nachvollzieht.** Im Einzelnen wurden die nachfolgend genannten Punkte bereits im Modell umgesetzt.

- Gemäß des FAG-Entwurfs für das Jahr 2018 wurden in der Nullvariante übergangsweise fixe Nivellierungshebesätze einerseits für die kleinen kreisangehörigen Gemeinden und andererseits für die vier großen kreisangehörigen Gemeinden sowie die zwei kreisfreien Städte festgesetzt, die im Drei-Säulen-Modell verwendet werden:
 - kleine kreisangehörige Gemeinden:
 - Grundsteuer A: 307 %
 - Grundsteuer B: 396 %
 - Gewerbesteuer: 348 %
 - große kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte:
 - Grundsteuer A: 314 %
 - Grundsteuer B: 477 %
 - Gewerbesteuer: 410 %
- Im Zwei-Ebenen-Modell (alle Reformvarianten) wird gemäß der Leistungsbeschreibung auf (für alle Kommunaltypen) **einheitliche, gewogene landesdurchschnittliche Nivellierungshebesätze für die Grundsteuer A, Grundsteuer B und Gewerbesteuer** abgestellt (zur Begründung siehe Abschnitt 3.2).
- Die finanziellen Mittel im Rahmen des **Familienleistungsausgleichs** sollen den Gemeinden Mecklenburg-Vorpommerns künftig **nicht mehr als Steuereinnahmen** zukommen, sondern in Form von **Schlüsselzuweisungen in der Teilschlüsselmasse der Gemeindeaufgaben** (zur Begründung siehe Abschnitt 2.2).
- Die **Ausgleichsquote** wird laut Leistungsbeschreibung für das Jahr 2018 in der **Null-Variante (Säulen-Modell) auf 65 %** gesetzt. In den Reformvarianten des **Zwei-Ebenen-Modells beträgt sie 60 %**.
- Der FAG-Entwurf für das Jahr 2018 sieht außerdem vor, dass bei der Ermittlung der **Kreisumlagegrundlage** die Schlüsselzuweisungen des vergangenen Jahres zu 50 % und die Schlüsselzuweisungen des laufenden Jahres ebenfalls zu 50 % einbezogen werden. Dies wird im Grundmodell (Drei-Säulen-Modell) so praktiziert, im Zwei-Ebenen-Modell werden jedoch **ausschließlich die Schlüsselzuweisungen des laufenden Jahres** in die Ermittlung der Kreisumlagegrundlagen einbezogen. Damit werden die Berechnungsgrundlagen der Kreisumlage näher an den aktuellen Datenrand gebracht und Versatzeffekte, wie sie bei der Dotierung der Teilschlüsselmassen auftreten, vermindert.

- Die **Finanzkraft der vier großen kreisangehörigen Gemeinden** wird zunächst im Drei-Säulen-Modell zu 91 % in die Umlagegrundlagen der Landkreise einbezogen (§ 23 Abs. 3 S. 1 FAG M-V). Im Zwei-Ebenen-Modell erfolgt eine Einbeziehung zu 100 %, um eine systemgerechte Gleichbehandlung der großen kreisangehörigen Städte gegenüber den kleineren Gemeinden im Zwei-Ebenen-Modell zu realisieren.

4.1.2 Ergebnisse des KFA-Modells

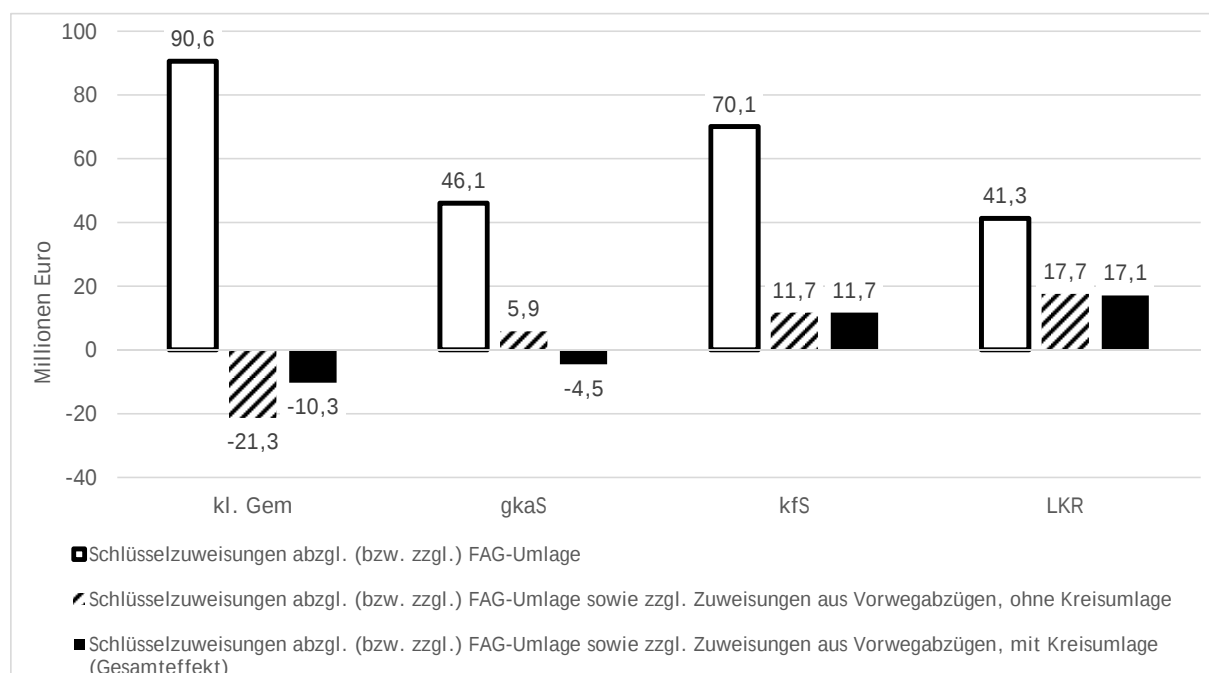
Bezüglich der Vorwegabzüge gelten folgende Annahmen:

- § 16 – wird aufgelöst, bis auf 10,9 Mio. Euro für Theater und Orchester, und in die Schlüsselmasse überführt
- § 17 – wird aufgelöst und in die Schlüsselmasse überführt
- § 18 – wird aufgelöst und in die Schlüsselmasse überführt

Die weiteren FAG-relevanten Parameter entsprechen denen des Gutachtenvorschlags aus dem Hauptgutachten:

- Jeweils einheitlicher Nivellierungshebesatz für jede der drei Realsteuern (aufkommengewichteter Landesdurchschnitt)
- Gemeindeaufgaben:
 - additive Veredlungsfaktoren für Verflechtungsbereiche der Zentralen Orte:
 - Nahbereich: 17 %
 - Mittelbereich: 8 %
 - Oberbereich: 11 %
 - Veredlungsfaktor für Einwohner unter 18 Jahren: 330 %
- Kreisaufgaben
 - Wegfall des Flächenfaktors
 - Soziallastenansatz SGB II für Bedarfsgemeinschaften mit Faktor 3,9
- FAG-Umlage mit Abschöpfungsgrad 30 % bei individueller FKMZ : BMZ > 115 %
 - Der Anteil der FAG-Umlage, der gemäß dem geltenden FAG M-V in die FAG-Masse des Folgejahres überführt werden würde, geht in die Teilschlüsselmasse der Gemeindeaufgaben ein (Endogenisierung FAG-Umlage).
- relative, finanzkraftabhängige Mindestausstattung 85/85
- Absenkung der Kreisumlagegrundlagen um 9,3 % (vgl. Kapitel 2.4.3)
- keine zusätzliche Erhöhung der FAG-Masse

Abbildung 15: Ergebnisse des KFA-Modells auf Basis des Gutachtervorschlags von 2017



	Anzahl Kommunen	Auswirkungen auf das Haushaltsergebnis	Einwohnerzahl (31.12.2016)	Reformeffekt in Absolutgrößen	Reformeffekt in Euro/Einw.	Jahresbezogener Saldo laufender Rechnung 2017 (Referat II 320), in Absolutgrößen	neues Haushalts-ergebnis (nach Reformeffekt), in Absolutgrößen	Saldo laufender Rechnung 2017 (kumuliert), in Absolutgrößen	Jahresbezogener Saldo laufender Rechnung 2017 (Referat II 320), in Euro/Einw.	neues Haushalts-ergebnis (nach Reformeffekt), in Euro/Einw.	Saldo laufender Rechnung 2017 (kumuliert), in Euro/Einw.
insgesamt	21	durch FAG Saldo im Defizit	118.539	-6.700.162	-57	4.930.223	-1.769.939	-14.556.134	42	-15	-123
	85	negativer Saldo weiter verschlechtert	255.093	-9.632.950	-38	-25.837.471	-35.470.420	14.629.674	-101	-139	57
	98	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	660.073	-22.787.724	-35	102.700.510	79.912.787	398.459.731	156	121	604
	208	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	229.515	13.013.942	57	-37.244.365	-24.230.423	-195.608.738	-162	-106	-852
	59	durch FAG Saldenausgleich erreicht	195.596	5.175.000	26	-982.795	4.192.206	27.904.834	-5	21	143
	285	positiver Saldo weiter verbessert	1.459.351	34.854.610	24	131.147.814	166.002.424	-124.602.709	90	114	-85
oZO	5	durch FAG Saldo im Defizit	6.532	-156.294	-24	124.201	-32.093	6.771.290	19	-5	1.037
	50	negativer Saldo weiter verschlechtert	32.566	-566.253	-17	-10.523.041	-11.089.294	20.204.009	-323	-341	620
	54	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	62.326	-902.092	-14	24.321.794	23.419.702	138.755.464	390	376	2.226
	206	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	128.565	4.339.598	34	-26.263.693	-21.924.095	-11.041.326	-204	-171	-86
	58	durch FAG Saldenausgleich erreicht	38.771	1.718.755	44	-776.490	942.265	6.416.542	-20	24	165
	277	positiver Saldo weiter verbessert	226.101	7.117.190	31	35.070.137	42.187.327	157.231.007	155	187	695
GZ	14	durch FAG Saldo im Defizit	60.319	-3.457.720	-57	2.178.300	-1.279.420	-563.283	36	-21	-9
	30	negativer Saldo weiter verschlechtert	121.639	-6.126.157	-50	-10.784.626	-16.910.783	-15.870.442	-89	-139	-130
	32	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	163.769	-7.782.482	-48	44.723.477	36.940.995	170.719.665	273	226	1.042
	1	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	5.282	96.794	18	-836.138	-739.343	695.021	-158	-140	132
	0	durch FAG Saldenausgleich erreicht	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	positiver Saldo weiter verbessert	0	0	0	0	0	0	0	0	0
MZ	2	durch FAG Saldo im Defizit	51.688	-3.086.148	-60	2.627.721	-458.427	-20.764.141	51	-9	-402
	4	negativer Saldo weiter verschlechtert	42.903	-1.050.857	-24	-2.949.403	-4.000.261	8.208.931	-69	-93	191
	10	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	162.315	-3.563.323	-22	21.622.013	18.058.690	97.198.369	133	111	599
	0	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	durch FAG Saldenausgleich erreicht	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	2	positiver Saldo weiter verbessert	23.837	391.501	16	2.615.607	3.007.109	12.442.786	110	126	522
OZ	0	durch FAG Saldo im Defizit	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	1	negativer Saldo weiter verschlechtert	57.985	-1.889.683	-33	-1.580.400	-3.470.083	2.087.175	-27	-60	36
	1	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	59.101	-1.785.396	-30	2.287.926	502.529	-12.571.666	39	9	-213
	1	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	95.668	8.577.549	90	-10.144.534	-1.566.985	-185.262.434	-106	-16	-1.937
	0	durch FAG Saldenausgleich erreicht	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	2	positiver Saldo weiter verbessert	271.307	4.983.273	18	74.868.100	79.851.373	-124.627.244	276	294	-459
LK	0	durch FAG Saldo im Defizit	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	negativer Saldo weiter verschlechtert	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	1	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	212.562	-8.754.430	-41	9.745.300	990.870	4.357.900	46	5	21
	0	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	1	durch FAG Saldenausgleich erreicht	156.825	3.456.246	22	-206.305	3.249.941	21.488.292	-1	21	137
	4	positiver Saldo weiter verbessert	938.106	22.362.645	24	18.593.970	40.956.615	-169.649.257	20	44	-181

Quelle: Eigene Darstellung.

Im FAG 2018 entfaltet der Gutachtervorschlag die nachfolgenden Effekte gegenüber der Nullvariante: Die kleinen Gemeinden verlieren leicht an Schlüsselzuweisungen (-10,3 Mio. Euro). Die Verluste würden dabei größer ausfallen, wenn die Kreisumlagegrundlagen nicht um 9,3 % abgesenkt würden, sodass die Windfall-Profits⁴⁶ der Landkreise infolge der Auflösung der Vorwegabzüge (§§ 16-18 FAG M-V) verringert werden.⁴⁷ Zudem profitieren die kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte von der Umschichtung der finanziellen Mittel des Familienleistungsausgleichs in die Teilschlüsselmasse der Gemeindeaufgaben. Die großen kreisangehörigen Städte verlieren in geringem Umfang (-4,5 Mio. Euro), während die Zuwächse bei den kreisfreien Städten bei +11,7 Mio. Euro liegen. Die Landkreise gewinnen durch die insgesamt umfangreichere Teilschlüsselmasse für Kreisaufgaben (+17,1 Mio. Euro). Die jeweils rechten schwarzen Säulen in den Abbildungen zeigen diese Nettoeffekte einschließlich der Kreisumlagezahlungen.

Mit Blick auf die ergänzende Tabelle würde eine derart gestaltete Reform des horizontalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern vorrangig positive Effekte entfalten. Etwa 73 % aller Kommunen verbessern ihr Haushaltsergebnis infolge der FAG-Reform. Die Haushaltslage von ca. 27 % aller kommunalen Einheiten verschlechtert sich (geringfügig), was dabei vorrangig die steuerstarken Gemeinden mit dem Status eines Grund- oder Mittelzentrums betrifft. Die Oberzentren, Landkreise sowie kreisangehörigen Gemeinden ohne Zentrale-Orte-Status würde ihre Haushaltslage durch eine FAG-Reform gemäß des Gutachtervorschlags von 2017 mehrheitlich verbessern.

Die ausführlichen detaillierten Auswertungsergebnisse zu diesem Modell nach Gemeindegrößenklassen, Teilräumen, zentralörtlichen Funktionen und der Steuerkraft finden sich in Abbildung 39. Hieraus werden insbesondere die Wirkungen der Veredelfaktoren und des Steuerkraftausgleichs deutlich (insbesondere durch Verluste bei steuerstarken Kommunen).

4.2 Nebenansätze für Gemeindeaufgaben

4.2.1 Variablenauswahl

Die Prüfung der Nebenansätze erfolgt – wie bereits im Rahmen des Hauptgutachtens – für jede der beiden Ebenen separat mit Hilfe der Schätzung multivariater, linearer OLS⁴⁸-Regressionsmodelle⁴⁹. Mit diesen Modellen soll geschätzt bzw. geklärt werden, ob und in welchem Umfang die in der aktuellen Untersuchungsperiode beobachtbaren Unterschiede in den

⁴⁶ Infolge der Auflösung der Vorwegabzüge erhöht sich die Teilschlüsselmasse der Gemeindeaufgaben deutlich. Die Finanzmittel aus den Vorwegabzügen, die zuvor nicht kreisumlagefähig waren, werden jetzt in die Berechnung der Kreisumlagegrundlagen einbezogen. Aus diesem Grund wird eine Absenkung der Kreisumlagegrundlagen vorgenommen.

⁴⁷ Die Gutachter verfolgen dabei die Zielstellung, dass die Haushaltsergebnisse aller Landkreise auch nach dem Reformeffekt positiv sind.

⁴⁸ Die Abkürzung „OLS“ steht für das sog. Ordinary Least Squares-Modell, in welchem die Methode der kleinsten Quadrate angewandt wird. Dieser zufolge wird die Summe der quadrierten Abweichungen der ermittelten Schätzwerte für die kommunalen Zuschussbeträge von dessen wahren Werten minimiert.

⁴⁹ Regressionsmodelle sind **Schätzmodelle**, die tatsächliche Einflussfaktoren auf die abhängige Variable in Modellform testen sollen. Ob der Einfluss der erklärenden Variablen tatsächlich signifikant ist, wird mit sog. Hypothesentests nachvollzogen.

Pro-Kopf-Zuschussbeträgen der Kommunaleinheiten beider Ebenen auf die Einflüsse verschiedener Bedarfsträger zurückgeführt werden können und signifikant von der pauschalen Bedarfsberechnung nach der Einwohnerzahl abweichen.⁵⁰ Als erklärende Variable wird für jede Kommune der Zuschussbetrag je Einwohner der Hauptproduktbereiche 1-5 im Durchschnitt der Jahre 2014-2016⁵¹ auf Basis des bereinigten Finanzierungssaldos „X42“ genutzt.⁵² Die Zuschussbeträge der **kreisfreien Städte** werden mit der für die jeweiligen Jahre ermittelten Quote für Gemeindeaufgaben multipliziert.⁵³ Im Jahr 2014 belief diese sich auf 35,4 %, 2015 betrug diese 41,7 % und 2016 belief sie sich auf 41,9 %. Zur Erklärung der Zuschussbeträge je Einwohner der Jahre 2014-2016 werden grundsätzlich die in Tabelle 8 dargestellten Eingangsvariablen verwendet.

Tabelle 8: Exogene Variablen im Regressionsmodell zur Überprüfung von Nebenansätzen auf der Ebene der Gemeindeaufgaben

Zu untersuchende, erklärende Variablen	Begründung
Veränderungsrate der Einwohnerzahl (3 Varianten)	Demografischer Wandel
Quote unter 18-Jähriger	Kindertagesbetreuung und Schulträgeraufgaben
Verhältnis der Einwohner im Nahbereich zu den Einwohnern der Kernstadt (nicht-additiv)	Zentralörtliche Funktion
Verhältnis der Einwohner im Mittelbereich zu den Einwohnern der Kernstadt (nicht-additiv)	Zentralörtliche Funktion
Verhältnis der Einwohner im Oberbereich zu den Einwohnern der Kernstadt (nicht-additiv)	Zentralörtliche Funktion
Steuern pro Kopf	Selbstverstärkungseffekt

Quelle: Eigene Darstellung.

- Mittels der Veränderungsrate der Einwohnerzahl in drei Varianten (Zeiträume 2001-2016, 2006-2016 sowie 2011-2016) sollen überprüft werden, ob der Einwohnerrückgang als wesentliche Ausprägung des demografischen Wandels signifikant auf die Zuschussbeträge je Einwohner der Jahre 2014-2016 einwirkt.
- Die Quote der unter 18-Jährigen (Anzahl der unter 18-Jährigen einer Kommunaleinheit geteilt durch deren Einwohnerzahl) repräsentiert einen der größten kommunalen Ausgabentreiber, da hier die Aufgabenbereiche der Kindertagesbetreuung und Schulträgeraufgaben subsumiert werden. Sofern eine Signifikanz vorliegt, würde die Anzahl der Einwohner unter 18 Jahren innerhalb einer Kommune mit einem Veredlungsfaktor im Finanzausgleichsgesetz multipliziert werden. Der Faktor umfasst dabei

⁵⁰ Die Vorgehensweise bei den Regressionsanalysen entspricht dem Hauptgutachten von 2017. Zur methodischen Vorgehensweise, vgl. Lenk/Hesse/Starke u. a. (2017), S. 288-294.

⁵¹ Zur Glättung von Ausreißerwerten wird nicht ausschließlich auf die aktuell verfügbare Jahresrechnungsstatistik eingegangen, sondern die Jahre 2014 und 2015 auf Basis des gleichen Gebietsstandes hinzugezogen. Folglich wird für die Zuschussbeträge (und auch die erklärenden Variablen) der ungewichtete Mittelwert für die Jahre 2014-2016 verwendet.

⁵² Der Finanzierungssaldo „X42“ ist um finanzielle Transaktionen sowie Beteiligungstransaktionen bereinigt. Zur Herleitung vgl. Lenk/Hesse/Starke u. a. (2017), S. 2. **Zur Information: Die Zuschussbeträge der amtsangehörigen Gemeinden enthalten auf der Ausgabenseite die Belastung durch die Amtsumlage, vgl. Lenk/Hesse/Starke u. a. (2017), S. 291-293.**

⁵³ Zur Aufteilung der Zuschussbeträge der kreisfreien Städte auf Gemeindeaufgaben und Kreisaufgaben siehe Abschnitt 2.1.

nicht nur Zuschussbeträge für die Aufgabenbereiche Schule, Kindertagesbetreuung und Jugendhilfe. Durch die Prüfung kann auch ein allgemeiner Mehrbedarf im Zusammenhang mit einer höheren Dichte von Familien mit Kindern herausgearbeitet werden.

- Zur Schätzung des Einflusses der zentralörtlichen Funktionen werden drei Quoten für die Verflechtungsbereiche gebildet, wobei die Einwohner des Nah-, Mittel- bzw. Fernbereichs durch die Einwohnerzahl des zentralen Ortes (Grund-, Mittel- bzw. Oberzentrum) geteilt werden. Sofern der Zusammenhang dieser Quoten mit den Pro-Kopf-Zuschussbeträgen zum einen negativ und zum anderen signifikant ist, existieren signifikante Mehrbedarfe in diesen zentralen Orten, die im Finanzausgleichsgesetz entsprechend veredelt werden sollten. Im Unterschied zum Hauptgutachten 2017 wird eine **nicht-additive** Veredelung der zentralen Orte überprüft. Das bedeutet, dass beispielsweise im Falle eines Mittelzentrums ausschließlich die Einwohner des Mittelbereichs, nicht aber zusätzlich die Einwohner des Nahbereichs in die Berechnungen eingehen. Ebenso werden bei Oberzentren lediglich die Einwohner des Oberbereichs betrachtet, nicht jedoch die Einwohner des Nah- und Mittelbereichs.⁵⁴
- Außerdem gehen die Steuereinnahmen pro Kopf⁵⁵ als erklärende Variable in das Regressionsmodell ein. Damit soll ein selbst verstärkender Effekt steuerstarker Gemeinden überprüft werden („Zirkelschlusseffekt“). Eine Gemeinde, die vergleichsweise höhere Steuern als andere Gemeinden erwirtschaftet, weist unter Umständen auch höhere Ausgaben auf, die aus eben jenen überdurchschnittlichen Einnahmen finanziert werden. Dadurch erhöhen sich entsprechend deren Zuschussbeträge, was aber eher auf dem höheren Einnahmenniveau und weniger auf tatsächlich bestehenden kommunalen Bedarfen basiert. Dieser sog. Selbstverstärkungseffekt steuerstarker Kommunen muss im Modell betrachtet werden, um den Teil der Zuschussbeträge neutralisieren zu können, der auf höheren originären Einnahmen beruht und deshalb unter Umständen nicht als allgemeiner Bedarf anerkannt werden sollte.

Die Vorstellung der Regressionsergebnisse erfolgt schrittweise. So soll zunächst dargestellt werden, inwieweit die Nicht-Additivität der zentralörtlichen Funktionen und die Anpassung der Zuschussbeträge um die sog. Vermögensauseinandersetzungen auf die Ausprägung der Regressionskoeffizienten wirken (vgl. Kapitel 4.2.2). Im Anschluss wird die Rolle der Gemeinden mit dem Status ländlicher Gestaltungsräume (LGR) näher beleuchtet (vgl. Kapitel 4.2.3). In Kapitel 4.2.4 werden die finalen Modellergebnisse mit einem Faktor für die Veredelung der demografischen Entwicklung vorgestellt und die Veredelungsfaktoren berechnet.

⁵⁴ Bei einem Mittelzentrum werden entsprechend die Einwohner des Nahbereichs, bei einem Oberzentrum werden die Einwohner im Nah- und Mittelbereich gleich null gesetzt.

⁵⁵ Folgende Konten wurden zur Bestimmung des Pro-Kopf-Wertes herangezogen: KT6011 (Grundsteuer A), KT6012 (Grundsteuer B), KT6013 (Gewerbsteuer), KT6021 (Gemeindeanteil an Einkommensteuer), KT6022 (Gemeindeanteil an Umsatzsteuer) abzgl. KT7341 (Gewerbsteuerumlage). Die örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern sowie der Familienleistungsausgleich gehen entsprechend nicht in die Wertbildung der Variable ein.

4.2.2 Anpassung der Zuschussbeträge um Vermögensauseinandersetzungen und Nicht-Additivität der Zentrale-Orte-Funktion

In Tabelle 9 werden zunächst die gegenüber dem Hauptgutachten aktualisierten Regressionsergebnisse vorgestellt. Entsprechend dem Gutachtervorschlag aus 2017 werden ausschließlich die Einwohner unter 18 Jahren und die zentralörtlichen Funktionen in das Regressionsmodell einbezogen. Der Bezugszeitraum entspricht den Jahren 2014-2016, wobei für jede Variable jeder kommunalen Einheit ein ungewichteter arithmetischer Mittelwert aus den drei Jahreswerten gebildet wurde.

Bezogen auf die Basisvariante aus dem Hauptgutachten unter Aktualisierung (aber nicht Modifizierung) der Daten ergeben sich folgende Ergebnisse:⁵⁶

- Gemäß der Konstante beträgt der Pro-Kopf-Zuschussbetrag der kommunalen Einheiten *ohne den Einfluss der erklärenden Variablen* im Durchschnitt ceteris paribus etwa -174 Euro. Der Regressionskoeffizient ist dabei auf dem 1 %-Niveau signifikant, was diesem einen aussagekräftigen Erklärungsgehalt bescheinigt. Entsprechend wird – wie auch im Hauptgutachten – der Einwohner als Hauptbedarfsträger auf der Ebene der Gemeindeaufgaben bestätigt, weil auf Grundlage der Einwohnerzahlen der Kommunaleinheiten ein negativer Zuschussbetrag vorliegt.
- Der Regressionskoeffizient der Quote von unter 18-jährigen Einwohnern ist ebenfalls auf dem 1 %-Niveau signifikant und zeigt deutliche Mehrbedarfe an: Sofern die Quote um 10 Prozentpunkte ansteigt, vergrößern sich die Zuschussbeträge ceteris paribus im Durchschnitt um rd. 84 Euro pro Kopf.

Tabelle 9: *Regressionsergebnisse für die Ebene der Gemeindeaufgaben gemäß Hauptgutachten⁵⁷*

Querschnittsregression 2014-2016	Basisvariante Gutachten 2017	Nicht-additive ZO-Faktoren	Nicht-additive ZO-Faktoren und bereinigte Zuschussbeträge
(Konstante)	-174,142*** (47,136)	-176,286*** (47,092)	-176,765*** (47,130)
Quote an Einwohner unter 18 Jahren	-844,071*** (293,285)	-834,777*** (293,262)	-831,881*** (293,498)
Quote der Einwohner im Nahbereich	-30,703** (14,547)	-31,316** (14,912)	-31,260** (14,924)
Quote der Einwohner im Mittelbereich	-39,026** (16,287)	-52,639*** (16,215)	-53,658*** (16,228)
Quote der Einwohner im Oberbereich	-46,409* (25,800)	-73,225*** (24,980)	-73,429*** (25,000)
Steuern je Einwohner	-0,253*** (0,016)	-0,254*** (0,016)	-0,254*** (0,016)
adjustiertes Bestimmtheitsmaß (adj. R ²)	0,275	0,273	0,273
Anzahl der Beobachtungen (N)	752	752	752
Gesamtsignifikanz des Modells (F-Statistik)	57,96	57,59	57,60

Quelle: Eigene Darstellung.

⁵⁶ Die Regressionsergebnisse werden in Form der Koeffizienten sowie der zugehörigen Standardfehler der Schätzung (in Klammern darunter) illustriert.

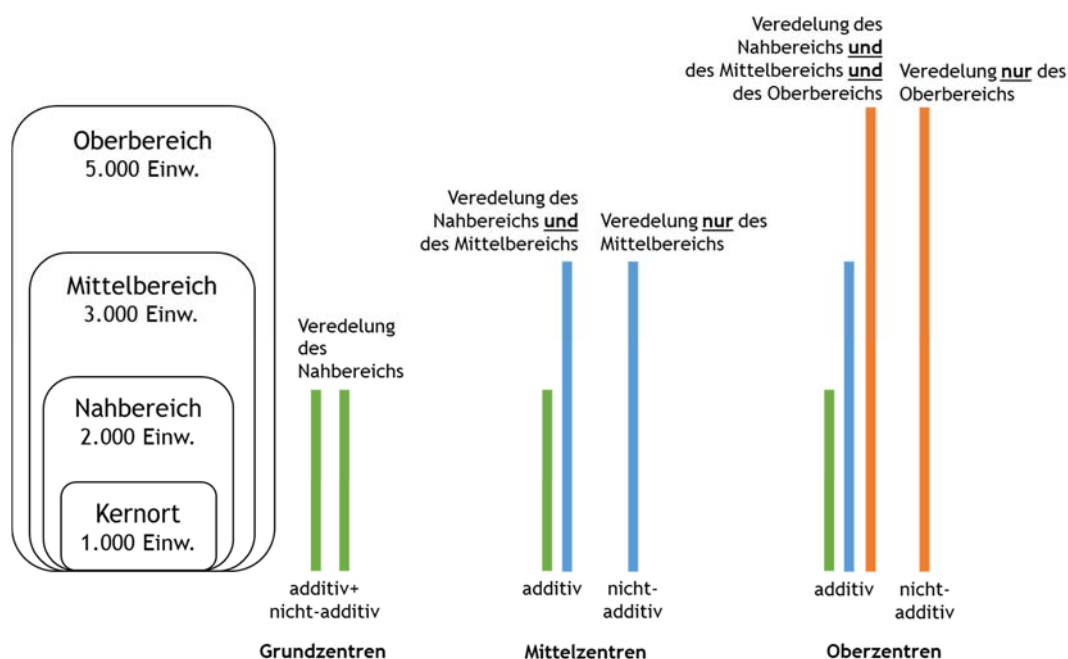
⁵⁷ Die Signifikanz der einzelnen Variablen wird bei den Koeffizienten wiedergegeben.
Interpretation: *** Signifikanz auf dem 1 %-Signifikanzniveau („höchste“ Signifikanz)
 ** Signifikanz auf dem 5 %-Signifikanzniveau

- Die Regressionskoeffizienten für die Verflechtungsbereiche der Zentralen Orte sind im Falle der Grund-, Mittel- und Oberzentren mindestens auf dem 10 %-Niveau signifikant. Entsprechend wird die im Hauptgutachten geforderte Veredelung zentralörtlicher Funktionen auf Basis der Verflechtungsbereiche bestätigt.
- Steuerstarke Kommunen verzeichnen im Durchschnitt signifikant höhere Zuschussbeträge: Demnach steigen die Zuschussbeträge je Einwohner ceteris paribus um rd. 25 Euro, sofern sich die Pro-Kopf-Steuereinnahmen um 100 Euro erhöhen (0,253 €/1 € Mehreinnahmen). Dies bescheinigt steuerstärkeren Kommunen einen schwachen „Leuchtturmeffekt“. Wenn diese Variable im Regressionsmodell einzeln erfasst wird, verzerrt sie nicht mehr die übrigen Variablen.

Die Ergebnisse des Hauptgutachtens werden dementsprechend auch mit der aktualisierten Datenbasis 2014-2016 signifikant bestätigt.⁵⁸

Eine Neuerung gegenüber dem Hauptgutachten stellen **nicht-additive Zentrale-Orte-Faktoren** dar:⁵⁹ So werden im Falle eines Mittelzentrums nur noch die Einwohner des Mittelbereichs (und nicht mehr sowohl des Mittel- als auch des Nahbereichs) und im Falle eines Oberzentrums ausschließlich die Einwohner des Oberbereichs in die Regressionen einbezogen (siehe Abbildung 16). Dies verhindert, dass die Einwohner der sich überschneidenden Bereiche mehrfach veredelt werden. Im additiven Konzept werden insbesondere die Einwohner in den Nahbereichen mehrfach veredelt, da diese jeweils auch zum Mittel- sowie Oberbereich eines Oberzentrums gehören.

Abbildung 16: Additives und nicht-additives Konzept der Veredelung zentralörtlicher Funktionen



Quelle: Eigene Darstellung.

* Signifikanz auf dem 10 %Signifikanzniveau
° Signifikanz auf dem 15 %Signifikanzniveau („niedrigste“ Signifikanz)

⁵⁸ Vgl. Lenk/Hesse/Starke u. a. (2017), S. 297-298.

⁵⁹ Im Rahmen der Ergebnisse des KFA-Modells nach dem Gutachtervorschlag von 2017 werden noch additive Zentrale-Orte-Veredelfaktoren genutzt.

Grundsätzlich können beide Konzepte – die additive und die nicht-additive Veredelung – empirisch geprüft und in ein FAG-Modell überführt werden. Der mehrfache Rückgriff auf die Einwohner der Nahbereiche wirkt sich auf die Ausgestaltung der Veredlungsfaktoren aus. Im Zusammenhang mit dem später eingeführten Demografieansatz ist jedoch die nicht-additive Variante zu bevorzugen. Er kann in diesem Fall nicht nur die Einwohnerentwicklung des Kernorts als Grundlage nutzen, sondern sich gezielt auf den gesamten jeweils relevanten Verflechtungsbereich beziehen. Für Mittelzentren kann somit zur Berechnung ihrer demografieinduzierten Mehrbedarfe die Schrumpfung des gesamten Mittelbereichs eingehen, für Oberzentren die Entwicklung im gesamten Oberbereich. Dies ist insbesondere dann von Bedeutung, wenn sich die Einwohnerzahl des Kernorts und der umgebenden Bereiche unterschiedlich entwickeln.

In der Folge fallen zwar zunächst die Regressionskoeffizienten für die Mittel- und Oberbereiche im Betrag deutlich höher aus als in der Variante der additiven Verknüpfung (mittlere Spalte in Tabelle 9). Im Unterschied zu den additiven Zentrale-Orte-Faktoren ist das effektive Gewicht der Zentrale-Orte-Veredelung in der Bedarfsmesszahl jedoch etwas geringer (statt 20 % sind es nun 19 %, vgl. Tabelle 10),⁶⁰ da weniger Einwohner in den Verflechtungsbereichen der Mittel- und Oberzentren veredelt werden. Auf diese Weise wird also die Mehrfachgewichtung gleicher Räume vermieden.

Tabelle 10: (Vorläufige) Veredlungsfaktoren für die Ebene der Gemeindeaufgaben gemäß des Hauptgutachtens⁶¹

(vorläufige) Veredlungsfaktoren	Basisvariante Gutachten 2017	Nicht-additive ZO-Faktoren	Nicht-additive ZO-Faktoren und bereinigte Zuschussbeträge
Quote an Einwohnern unter 18 Jahren	2,40	2,36	2,35
Quote der Einwohner im Nahbereich	9 %	9 %	9 %
Quote der Einwohner im Mittelbereich	11 %	15 %	15 %
Quote der Einwohner im Oberbereich	13 %	21 %	21 %
nachrichtlich: Gewicht der ZO-Veredelung in der Bedarfsmesszahl (in Prozent des Gesamtbedarfs)	20 %	19 %	19 %

Quelle: Eigene Darstellung.

Außerdem wurden die Zuschussbeträge um die sog. Vermögensauseinandersetzungen bereinigt, deren Hintergrund § 12 LNOG M-V darstellt: So schlossen die vier großen kreisangehörigen Gemeinden jeweils einen öffentlich-rechtlichen Vertrag über den Übergang von Vermögensgegenständen gegen einen angemessenen Wertausgleich. Die letzte dieser Vermögensauseinandersetzungen fand im Jahr 2017 zwischen der Stadt Greifswald und dem Landkreis Vorpommern-Greifswald statt. Laut § 21 Abs. 4 Satz 2 FAG M-V (alte Fassung) bestand

⁶⁰ Der dargestellte Prozentsatz entspricht der durch den Zentrale-Orte-Ansatz repräsentierten Bedarfseinheiten an der Gesamt-Bedarfsmesszahl, welche sich aus der Einwohnerzahl, der Zahl der Einwohner in den Verflechtungsbereichen sowie der Zahl der unter 18-jährigen Einwohner zusammensetzt.

⁶¹ Zur Berechnung der Veredlungsfaktoren, siehe Lenk/Hesse/Starke u. a. (2017), S. 299-300. Für die rechte Tabellenspalte wird die Ermittlung der Veredlungsfaktoren beispielhaft im Anhang in Kapitel 9.2 (Tabelle 23) gezeigt.

für die Landkreise die Möglichkeit, für ihre Belastungen aus den Vermögensauseinandersetzungen einen Ausgleich aus dem Kommunalen Aufbaufonds M-V zu erhalten. Demzufolge wurden die genutzten Jahresrechnungsstatistiken der Jahre 2014-2016 von den Gutachtern um die entsprechenden Auszahlungen in den Landkreisen und den Einzahlungen in den großen kreisangehörigen Gemeinden bereinigt. Das bedeutet, dass die Zuschussbeträge in den Städten Wismar, Stralsund und Neubrandenburg⁶² erhöht und parallel dazu in den Landkreisen abgesenkt wurden. Der Gesamteffekt der Bereinigungen ist entsprechend Tabelle 9 und Tabelle 10 marginal: Sowohl die Ausprägungen als auch die Robustheit und Signifikanz aller Regressionskoeffizienten bleiben erhalten und bei den Veredlungsfaktoren ergibt sich lediglich eine geringfügige Verringerung (Absenkung des Faktors für Einwohner unter 18 Jahren von 2,36 auf 2,35).

4.2.3 Die Rolle der ländlichen Gestaltungsräume und der demografischen Entwicklung

Ein weiterer Untersuchungsgegenstand im Rahmen der Nebenansätze für die Ebene der Gemeindeaufgaben betrifft die Gemeinden des sog. Ländlichen Gestaltungsraums. Zu den Ländlichen Gestaltungsräumen zählen die kreisangehörigen Gemeinden aus insgesamt 24 Nahbereichen, die besondere strukturelle Schwächen aufweisen (vgl. zu den untersuchten Kriterien zur Anerkennung des LGR-Status Tabelle 12) und in denen etwa 13 % der Einwohner Mecklenburg-Vorpommerns leben.⁶³ Ebenso wird nachfolgend ein Demografiefaktor geprüft, indem die Veränderungsrate der Einwohnerzahl in die Modellrechnungen einbezogen wird.

Betrachtet man zunächst die Salden der laufenden Rechnung einschließlich planmäßiger Tilgung differenziert nach LGR-Status, ergibt sich Abbildung 17. An dieser wird deutlich, dass Kommunen mit einem LGR-Status im Jahr 2016 im Durchschnitt einen laufenden Fehlbetrag von -53,72 Euro/EW aufweisen, während Gemeinden, die nicht zu den LGR zählen, stattdessen einen durchschnittlichen Überschuss von 50,14 Euro/EW erwirtschaften.⁶⁴ Auch die Steuerkraft in Euro/EW unterscheidet sich je nach Zugehörigkeit zu einem LGR: So weisen Kommunen mit LGR-Status gemäß Abbildung 18 (LGR = 1) eine signifikant geringere durchschnittliche Steuerkraft aus (541,07 Euro/EW) als die Gemeinden, die nicht dem LGR angehören (626,68 Euro/EW).⁶⁵

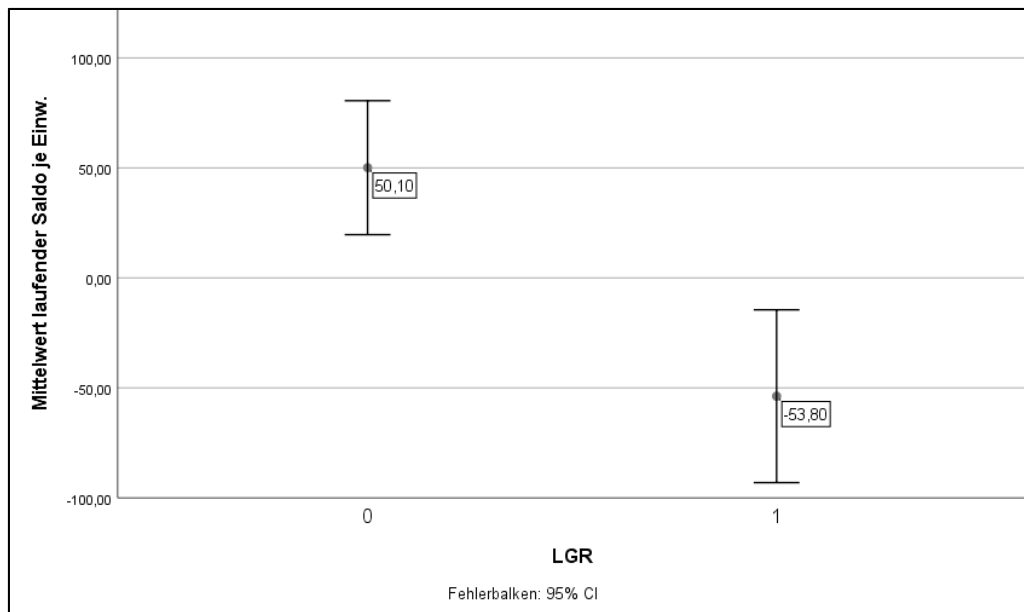
⁶² In Greifswald fanden im angegebenen Zeitraum keine Vermögensauseinandersetzungen statt.

⁶³ Dabei handelt es sich um die Zentralen Orte Anklam, Ducherow, Dargun, Demmin, Jarmen, Loitz, Grimmen, Tribsees, Krakow am See, Altentreptow, Friedland, Malchin, Woldegk, Feldberger Seenlandschaft, Goldberg, Bad Sülze, Brüel, Sternberg, Gnoien, Eggesin, Ferdinandshof, Torgelow, Ueckermünde und Warin. Vgl. Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern, S. 35.

⁶⁴ Die gezeigten Konfidenzbänder bescheinigen beiden Gruppen eine ausgeprägte Heterogenität, wobei anhand der Testergebnisse deutlich wird, dass die gezeigten Mittelwerte und Varianzen sich in der Grundgesamtheit signifikant voneinander unterscheiden.

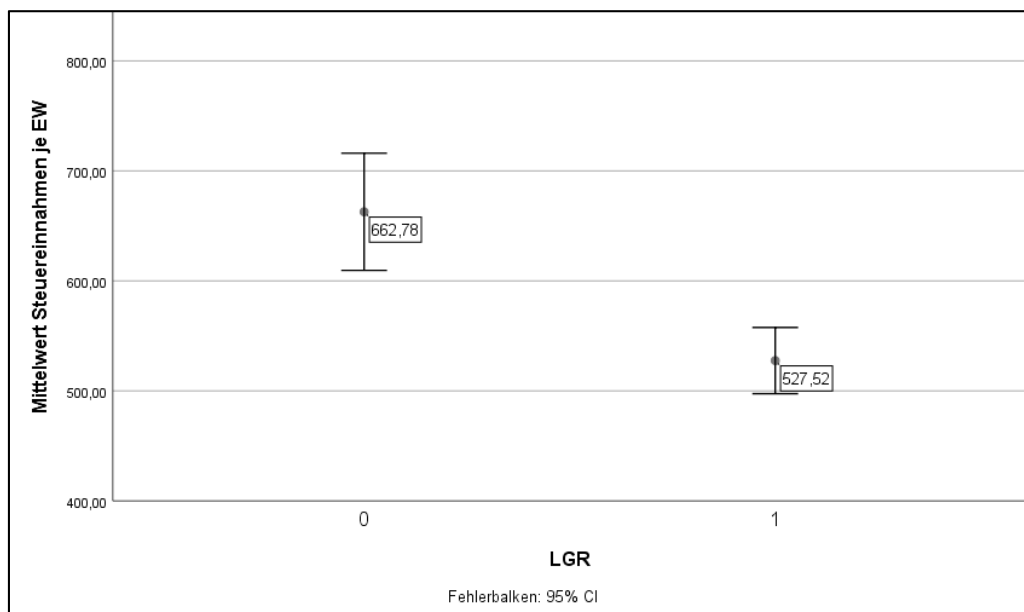
⁶⁵ Auch hier überschneiden sich die gezeigten Konfidenzbänder nicht, sodass von unterschiedlichen Mittelwerten je nach LGR-Zugehörigkeit auch in der Grundgesamtheit ausgegangen wird.

Abbildung 17: Ergebnisse der laufenden Rechnung in Euro/EW 2016 im Vergleich



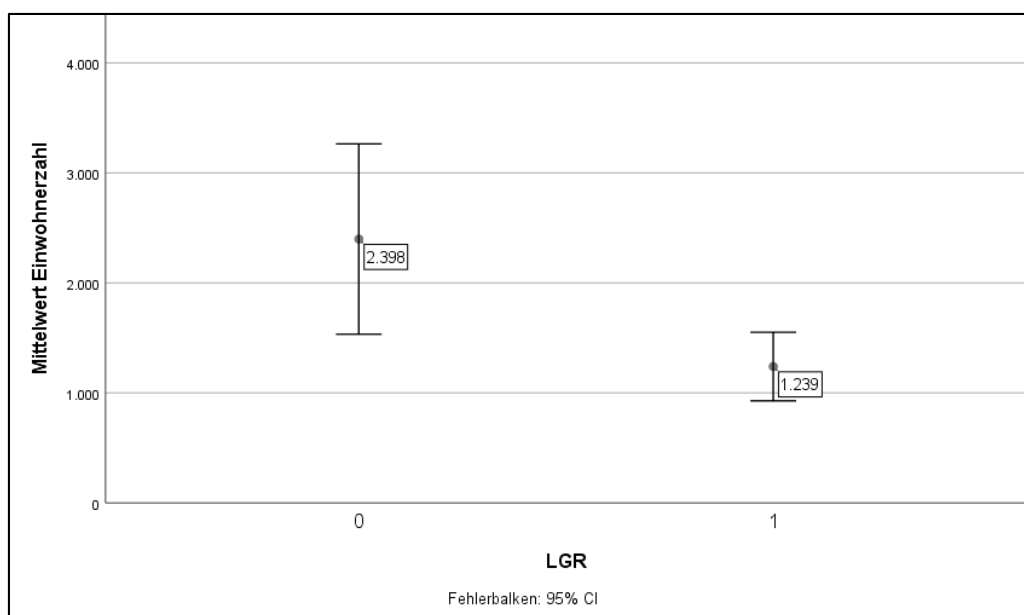
Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 18: Steuerkraft in Euro/EW 2016 im Vergleich



Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 19: Einwohnerzahlen 2016 im Vergleich



Quelle: Eigene Darstellung.

Hinzu kommt, dass Gemeinden mit LGR-Status eine im Mittel geringere Einwohnerzahl aufweisen: 2.398 Einwohner leben durchschnittlich in Gemeinden, die keinen LGR-Status besitzen, während sich die durchschnittliche Einwohnerzahl in den LGR-Gemeinden nur auf 1.239 Einwohner beläuft.⁶⁶ Diese zunächst deskriptiven Erkenntnisse deuten darauf hin, dass ein gestärkter Steuerkraftausgleich grundsätzlich ein geeignetes Instrument ist, auch die Finanzlage der LGR-Kommunen spürbar zu verbessern. Da sich die Gemeinden mit LGR-Status zudem signifikant von den übrigen Kommunen unterscheiden, ist naheliegend, dass eine zusätzliche Veredelung des LGR-Status sinnvoll erscheinen könnte. Werden die Regressionsmodelle entsprechend des Hauptgutachtens (vgl. Kapitel 4.2.2) demnach um einen Dummy für LGR-Kommunen⁶⁷ sowie die (Fünf-Jahres-)Veränderungsrate der Einwohnerzahl erweitert, so ergibt sich das in Tabelle 11 illustrierte Resultat:

- In der linken Spalte wird dabei zunächst die Variante mit der Fünf-Jahres-Veränderungsrate der Einwohnerzahl sowie einem Dummy für Kommunen mit einem LGR-Status modelliert. Das Modell ist in seiner Gesamtheit signifikant, ebenso gilt dies für die einzelnen erklärenden Variablen (mindestens auf dem 10 %-Signifikanzniveau). Die **Veränderungsrate der Bevölkerung** der einzelnen Kommunen wirkt sich negativ auf die Zuschussbeträge aus. Das bedeutet, dass ein **Wachstum** der Einwohnerzahl um 1 Prozentpunkt eine **Erhöhung** der Zuschussbeträge 3,74 Euro/EW verursacht. Der negativ ausgeprägte Koeffizient des **LGR-Dummys** bescheinigt den LGR-Kommunen (zunächst) einen pauschalen, aber relativ geringen Aufschlag auf ihre Zuschussbeträge: Diese erhöhen sich um 37,55 Euro/EW, sofern es sich um eine dem LGR angehörige Gemeinde handelt.

⁶⁶ Zwar überschneiden sich die Konfidenzbänder, insbesondere aufgrund der erheblichen Varianz bei den Kommunen ohne LGR-Status. Jedoch kann auch in Bezug auf die Einwohnerzahl von unterschiedlichen durchschnittlichen Werten je nach LGR-Zugehörigkeit ausgegangen werden.

⁶⁷ Dieser beträgt „1“ für eine Kommune mit LGR-Status und „0“ für eine Kommune ohne LGR-Status. Diese dichotome Unterscheidung ist sehr pauschal, trägt aber dem Umstand Rechnung, dass sich die LGR-Kommunen sehr deutlich von den übrigen Kommunen unterscheiden.

Tabelle 11: Regressionsergebnisse für die Ebene der Gemeindeaufgaben mit (Fünf-Jahres-)Veränderungsrate der Einwohnerzahl und LGR-Dummy

Querschnittsregression 2014-2016	LGR-Dummy und Veränderungsrate 2011-2016	„doppelte Veredelung“ von Grundzentren mit LGR-Status	nur Veredelung von Grundzentren mit LGR-Status
(Konstante)	-199,817*** (51,702)	-208,238*** (51,663)	-222,575*** (51,037)
Veränderungsrate der Einwohnerzahl (2011-2016)	-374,091* (203,047)	-300,916 (199,992)	-344,534* (198,598)
Quote an Einwohner unter 18 Jahren	-678,003** (310,765)	-675,997** (311,677)	-611,435** (309,757)
Quote der Einwohner im Nahbereich	-28,336* (14,994)	-27,847* (16,350)	
Quote der Einwohner im Mittelbereich	-52,347*** (16,215)	-52,205*** (16,254)	-50,84*** (16,255)
Quote der Einwohner im Oberbereich	-72,395* (24,998)	-70,994*** (25,048)	-69,567* (25,066)
LGR-Dummy	-37,551* (19,655)		
LGR-Grundzentren-Dummy		-6,574 (59,994)	-46,787 (55,223)
Steuern je Einwohner	-0,253*** (0,016)	-0,251*** (0,016)	-0,252*** (0,016)

adjustiertes Bestimmtheitsmaß (adj. R ²)	0,277	0,274	0,272
Anzahl der Beobachtungen (N)	752	752	752
Gesamtsignifikanz des Modells (F-Statistik)	42,21	41,49	47,80

Quelle: Eigene Darstellung.

- Die mittlere Tabellenspalte gibt eine Alternativvariante der LGR-Veredelung wieder. Hierbei werden lediglich die **Grundzentren mit einem LGR-Status** in das Regressionsmodell einbezogen. Der Regressionskoeffizient ist dabei negativ ausgeprägt, weist jedoch einen massiven Standardfehler auf. Dies deutet auf eine erheblich Insignifikanz hin, was bedeutet, dass der errechnete statistische Zusammenhang nicht belastbar ist. Die LGR-Grundzentren unterscheiden sich aus struktureller und finanzieller Hinsicht also zu stark, um einheitliche Sonderbedarfe ausweisen zu können. Hinzu kommt im Rahmen dieser Variante das Problem einer doppelten Veredelung von Grundzentren mit LGR-Status: Diese würden einerseits durch den besagten LGR-Grundzentren-Dummy als auch durch die Quote der Einwohner im Nahbereich veredelt werden.
- Behebt man das Problem der doppelten Veredelung durch Ausschluss der Variable zur Veredelung der Einwohner in den Nahbereichen von Grundzentren,⁶⁸ ergibt sich das in der rechten Tabellenspalte dargestellte Bild. Zwar ist der Standardfehler der Dummy-Variable für die LGR-Grundzentren – bei zugleich deutlich höherem Regressionskoeffizienten – etwas niedriger, jedoch wird nach wie vor kein akzeptables Signifikanzniveau erreicht. Eine ausschließliche Veredelung der LGR-Grundzentren wird demnach von Seiten der Gutachter nicht empfohlen.

Zur weiteren Beurteilung, ob eine Veredelung der LGR-Kommunen tatsächlich im FAG Mecklenburg-Vorpommerns umgesetzt werden sollte, ist ein Blick auf deren Zusammensetzung und Variation erforderlich. Die Frage ist hierbei, ob einnahmeschwächeren LGR-Kommunen

⁶⁸ Es werden demnach ausschließlich die Grundzentren mit LGR-Status in das Modell einbezogen. Die restlichen Grundzentren würden in dem Fall keine Veredelung erhalten.

auch einnahmestärkere LGR-Kommunen gegenüberstehen, die durch eine Veredelung im FAG möglicher mit den zusätzlichen Schlüsselzuweisungen überausgestattet werden würden (Sickerverluste). Erscheint demzufolge eine pauschale Veredelung aller LGR-Kommunen tatsächlich angebracht oder unterscheiden sie sich haushaltstechnisch zu stark voneinander? Ob eine Kommune einen LGR-Status bekommt, hängt von insgesamt sieben Kriterien ab, die in Tabelle 12 abgebildet sind.

Tabelle 12: Kriterien für den LGR-Status

Lfd. Nr.	Kriterium	Berechnung	Indikator für	Reproduktion
1	Einwohnerdichte	EW/km ²	Tragfähigkeit von Infrastrukturen	Ok
2	Entwicklung der Einwohnerzahl	01/2009 bis 12/2013	Entwicklungsfähigkeit	Ok
3	Frauendefizit	Frauen im Alter 15-45/ Männer im Alter 15-45 (in %)	Geburtenpotenzial	Ok
4	Anteil Seniorinnen/ Senioren	EW im Alter von über 65 Jahren/EW (in %)	Altersstruktur	Ok
5	Zuwanderung	Zuzug über die Landes- grenze nach M-V/1.000 EW	(Außen-) Attraktivität	Wanderungs- saldo über Ge- meindegrenzen
6	Kaufkraft	Kaufkraft/EW	Wohlstand	nicht verfügbar
7	Beschäftigte	sozialvers. Beschäftigte am Wohnort/EW (in %)	Wirtschaft bzw. Arbeitskräfte	Ok

Quelle: Eigene Darstellung nach Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern, S. 35.

Jedem der 96 Nahbereiche in Mecklenburg-Vorpommern wird pro Kriterium eine Rangzahl zugewiesen: So erhalten Nahbereiche mit einer hohen Einwohnerdichte z. B. eine niedrige Rangzahl, bei einer ausgeprägten Dünnbesiedlung erhalten sie jedoch eine hohe Rangzahl. Die Rangzahlen werden anschließend miteinander addiert und nach der Größe sortiert. Anschließend bildet „das Viertel der Nahbereiche mit den höchsten Rankingsummen die Raumkategorie der Ländlichen Gestaltungsräume.“⁶⁹ Die Kommunen, die diesen 24 Nahbereichen angehören, erhalten demnach den LGR-Status. Zur Begründung der Auswahl von lediglich einem Viertel der 96 Nahbereiche wird im Landesraumentwicklungsprogramm 2016 angeführt, dass genau diese 25 % besonders stark ausgeprägte strukturelle Schwächen gegenüber dem Landesdurchschnitt vorliegen. Letztlich wurde das obere Quartil zur Abgrenzung herangezogen, da die 25 % der Nahbereiche mit den höchsten Rangzahlen eine „sehr hohe Persistenz aufweis[en]“⁷⁰ und damit eine „Raumkulisse mit besonderen Strukturschwächen“⁷¹ repräsentieren. Dennoch offenbart das Verfahren technische Schwächen infolge der Nutzung eines Rangplatzsystems, indem die Ränge zur Ermittlung des Gesamtranges schlichtweg miteinander addiert werden.

Zur Überprüfung der Auswahl der mittels des Rangzahlensystems ermittelten LGR-Kommunen wurde von den Gutachtern ein stetiger LGR-Index erstellt: Dabei werden die Werte der Nahbereiche innerhalb der jeweiligen Kriterien nicht mehr in einen Rang übersetzt, sondern

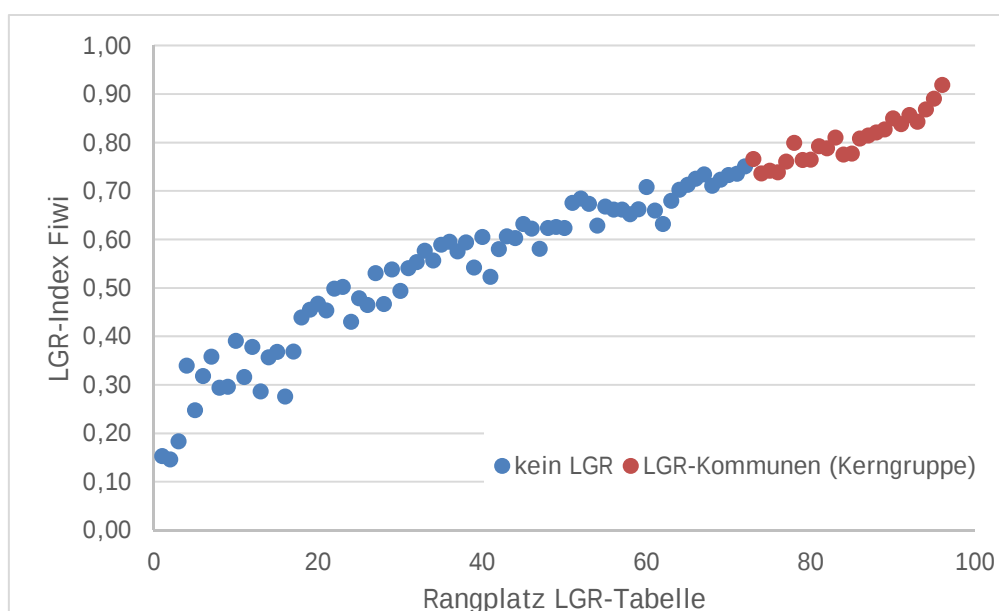
⁶⁹ Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern, S. 34.

⁷⁰ Ebenda.

⁷¹ Ebenda.

– unter Bereinigung von Extremwerten⁷² – auf einen Wertebereich zwischen „0“ und „1“ normiert. Beispielsweise bekommen Nahbereiche mit einer hohen Einwohnerdichte einen Wert bis zu „0“ zugewiesen, während dünner besiedelte Nahbereiche einen Wert von bis zu „1“ erhalten.⁷³ Diese Methodik wird für jedes Kriterium wiederholt. Auf diese Weise wird ein stetiger Index gebildet, in den alle Kriterien mit dem gleichen Gewicht eingehen. Die Ergebnisse des Verfahrens werden in **Fehler! Ungültiger Eigenverweis auf Textmarke.** im Vergleich zur Platzierung der Nahbereiche gemäß der Rangmethodik abgebildet. Dabei wird ersichtlich, dass die Auswahl an LGR-Kommunen mit dem bisherigen Verfahren grundsätzlich bestätigt wird: Die Nahbereiche, die nach geltender Systematik einen hohen Rangplatz verzeichnen und damit einen LGR-Status besitzen, weisen zugleich einen hohen stetigen LGR-Index auf. Jedoch vermittelte der stetige LGR-Index keine klare Grenze zwischen Nahbereichen mit und ohne LGR-Status. Warum z. B. der Nahbereich der Stadt Gützkow nicht ebenfalls einen LGR-Status aufweist, obwohl er sogar einen leicht höheren LGR-Index aufweist als die Nahbereiche der Städte Sternberg, Grimmen und Altentreptow, wird nicht deutlich. Diese entsprechend sehr strikte Auswahl von LGR-Nahbereichen (obere 25 %) gemäß des geltenden Verfahrens scheint demnach nicht frei von Willkür.

Abbildung 20: Stetiger LGR-Index und LGR-Rangplatz im Vergleich



Quelle: Eigene Darstellung.

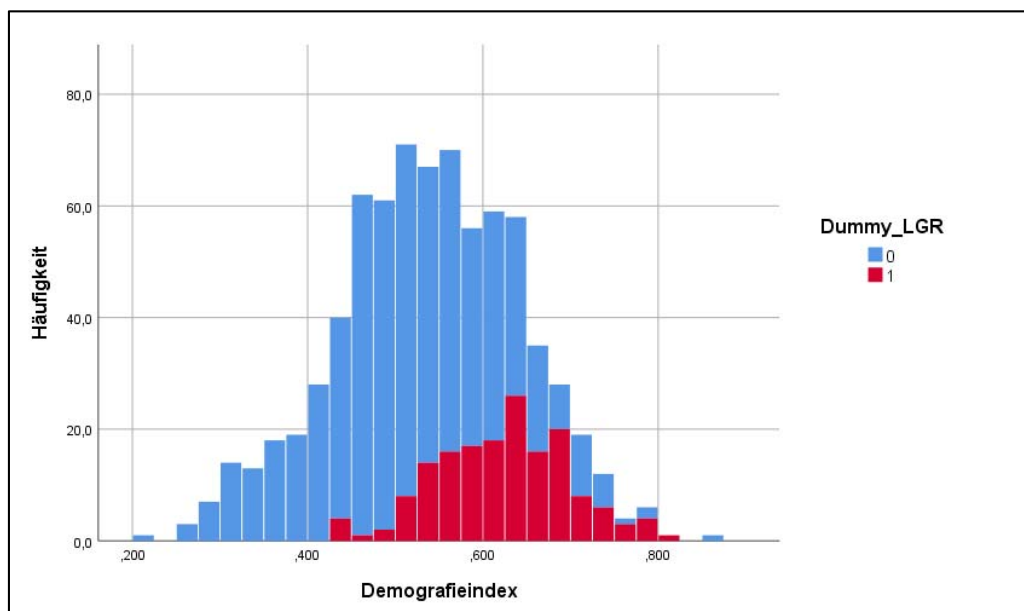
Nicht sämtliche für die Bildung des stetigen LGR-Index genutzten Daten liegen für alle Gemeinden Mecklenburg-Vorpommerns vor, weshalb dieser nicht für die Gesamtheit der Kommunen (und damit für eine Prüfung im Regressionsmodell) reproduzierbar ist. Aus diesem Grund wurde ein **allgemeiner Demografieindex** nach dem Vorbild der Systematisierung der LGR entwickelt. Gemäß Tabelle 12 können die Werte für die Einwohnerdichte, die Entwicklung der Einwohnerzahl, das Frauendefizit, den Anteil an Seniorinnen und Senioren sowie die

⁷² Sämtliche Werte außerhalb des unteren (0,05-)Perzentils sowie des oberen (0,95-)Perzentils werden mit den Werten „0“ bzw. „1“ versehen.

⁷³ Bezogen auf die Einwohnerdichte erhält der Nahbereich Graal-Müritz mit der höchsten Einwohnerdichte (513,0 EW/km²) den Wert von 0,00. Der Nahbereich Lubmin mit einer Dichte von 78,9 EW/km² verzeichnet den Wert 0,64, während der Nahbereich Ducherow mit der niedrigsten Einwohnerdichte (21,1 EW/km²) den Wert 1,00 erreicht.

sozialversicherungspflichtig Beschäftigten für alle Gemeinden ermittelt werden. Die Zuwanderung kann mittels des Wanderungssaldos über Gemeindegrenzen hinweg wiedergegeben werden.⁷⁴ Bezüglich der Kaufkraft liegen allerdings keine gemeindescharfen Daten vor.⁷⁵ Die Indexbildung erfolgt dabei wie bereits beim stetigen LGR-Index; im Unterschied dazu werden aber nachfolgend alle Gemeinden einzeln (und nicht mehr nur die aggregierten Nahbereiche) betrachtet.

Abbildung 21: Demografieindex und LGR-Status der Kernkommunen



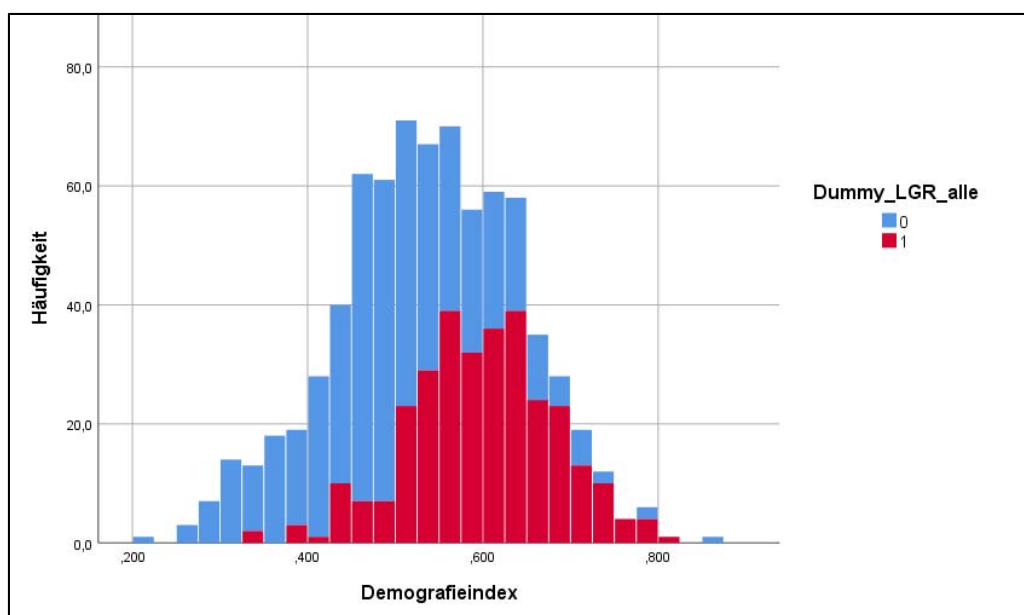
Quelle: Eigene Darstellung.

Der auf diese Weise berechnete Demografieindex wird in Abbildung 21 in Form eines gestapelten Histogramms illustriert. Die blauen Säulenabschnitte zeigen die Gemeinden ohne LGR-Status, die roten Abschnitte stellen hingegen die 196 LGR-Kernkommunen (in den 24 Nahbereichen) dar. Zunächst ist sichtbar, dass die Verteilung der Kommunen gemäß dem Demografieindex einer Normalverteilung folgt: Die meisten Kommunen weisen Indexwerte zwischen 0,4 und 0,6 auf, während Extremwerte außerhalb von 0,2 bzw. 0,8 vergleichsweise selten vertreten sind. Bezogen auf die Auswahl der LGR-Kommunen wird im Wesentlichen deutlich, dass diese zumeist auch einen hohen Demografieindex aufweisen, womit sich die Trennschärfe des in den Regressionsmodellen genutzten LGR-Dummys passabel begründen lässt. Am äußeren oberen Rand der Verteilung finden sich dennoch einige Gemeinden mit äußerst hohen Indizes, die einen LGR-Status bekommen sollten, diesen aber im Zuge des Rangplatzverfahrens nicht zugeordnet bekommen haben. Weiterhin werden sog. Sickerverluste deutlich, die im Rahmen einer LGR-Veredelung im Kommunalen Finanzausgleich Mecklenburg-Vorpommerns auftreten würden: So weisen manche Kommunen zwar relativ geringe Demografieindizes auf (z. B. zwischen 0,42 und 0,48), werden aber dennoch zu den LGR gezählt.

⁷⁴ Die Wanderung über Gemeindegrenzen ist anders als der Wanderungssaldo über Landesgrenzen auch ein Indikator für die Attraktivität des Standorts innerhalb des Landesgebiets.

⁷⁵ Auch das Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern nutzte hierfür keine Daten der amtlichen Statistik.

Abbildung 22: Demografieindex und LGR-Status der Kern- und Optionskommunen



Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 13: Regressionsergebnisse LGR-Dummy und Demografieindex

Querschnittsregression 2014-2016	LGR-Dummy und Veränderungsrate 2011-2016	LGR-Dummy inkl. Optionskommunen	Demografieindex, ohne Veränderungsrate
(Konstante)	-199,817*** (51,702)	-209,783*** (51,955)	-348,859*** (82,500)
Veränderungsrate der Einwohnerzahl (2011-2016)	-374,091* (203,047)	-285,63 (209,166)	
Quote an Einwohner unter 18 Jahren	-678,003** (310,765)	-676,309** (311,569)	-482,806 (323,185)
Quote der Einwohner im Nahbereich	-28,336* (14,994)	-28,616* (15,032)	-30,939** (14,871)
Quote der Einwohner im Mittelbereich	-52,347*** (16,215)	-52,125*** (16,257)	-51,046*** (16,202)
Quote der Einwohner im Oberbereich	-72,395* (24,998)	-70,718*** (25,076)	-65,927*** (25,084)
LGR-Dummy	-37,551* (19,655)	3,948 (17,113)	
„Demografieindex“			212,835** (83,889)
Steuern je Einwohner	-0,253*** (0,016)	-0,251*** (0,016)	-0,248*** (0,016)
adjustiertes Bestimmtheitsmaß (adj. R ²)	0,277	0,274	0,279
Anzahl der Beobachtungen (N)	752	752	752
Gesamtsignifikanz des Modells (F-Statistik)	42,21	41,50	49,43

Quelle: Eigene Darstellung.

Werden die LGR-Optionskommunen, also jene Gemeinden, die selbstständig entscheiden dürfen, ob sie den LGR-Status annehmen, hinzugezählt, ergeben sich laut Abbildung 22 deutlich höhere Sickerverluste. So fällt in den Bereich zwischen 0,3 und 0,6 eine Vielzahl an LGR-Optionskommunen, die den LGR-Status beantragen dürfen, diesen aber gemäß der Ausprägung des Demografieindex eigentlich nicht bekommen sollten. Die strukturellen und nicht

zuletzt finanziellen Unterschiede innerhalb der LGR-Gemeinden (insbesondere unter Hinzunahme der Optionskommunen) würden damit eine Übervorteilung von wirtschaftlich schwächeren LGR-Kommunen verursachen. Dies verdeutlicht, dass eine pauschale Veredelung von LGR-Kommunen im FAG Mecklenburg-Vorpommerns unter Aufrechterhaltung der Optionsmöglichkeit des Beitritts zum LGR-Gebiet ausdrücklich nicht zu empfehlen ist, was auch durch die weiteren Regressionsergebnisse in Tabelle 13 bestätigt wird:

- In der linken Spalte werden erneut die Ergebnisse unter Verwendung des LGR-Dummys und der Fünf-Jahres-Veränderungsrate gezeigt.
- Die mittlere Spalte verdeutlicht die grundlegende Problematik des LGR-Dummys: Rechnet man zu den 168 LGR-Kernkommunen noch die 133 LGR-Optionskommunen hinzu, wird der Regressionskoeffizient positiv und massiv insignifikant. Würde eine Veredelung von LGR-Kommunen im FAG stattfinden, müssten demnach ein Malus auf deren Bedarfsmesszahlen angerechnet werden. Weiterhin wird die deutliche Varianz innerhalb der Gruppe der LGR-Kommunen verdeutlicht: Grundsätzlich finanzschwache Gemeinden stehen dabei deutlich finanzstärkeren Gemeinden gegenüber, was eine einfache Pauschalierung einer LGR-Zugehörigkeit innerhalb des FAG unmöglich macht. Ein Nebeneffekt des erweiterten LGR-Dummys stellt die Insignifikanz der Fünf-Jahres-Veränderungsrate der Einwohnerzahl dar. Würde der LGR-Status sowohl der Kern- als auch der Optionskommunen im FAG veredelt, dürfte entsprechend die demografische Entwicklung nicht als Sonderbedarf im FAG behandelt werden.
- In der rechten Spalte wird statt des LGR-Dummys und der Fünf-Jahres-Veränderungsrate der entwickelte Demografieindex als erklärende Variable genutzt. Zwar wirkt sich dieser signifikant auf die Zuschussbeträge aus, ist jedoch stark positiv ausgestaltet. Das bedeutet, dass Gemeinden mit höherem Demografieindex (der eigentlich den LGR-Status suggeriert) ceteris paribus niedrigere Zuschussbeträge aufweisen, als jene mit einem niedrigen Demografieindex. Dies spricht dafür, dass die gewählten Kriterien zur Einordnung der LGR nicht zwingend eine Finanzschwäche der jeweiligen Kommunen repräsentieren, sondern auf vorrangig raumordnerischen Gesichtspunkten basieren. Weiterhin ist die Quote der Einwohner unter 18 Jahren in diesem Modell deutlich insignifikant, was deren Veredelung im FAG als Nebenansatz widersprechen würde.

Zusammenfassend ist der einfache LGR-Dummy zwar in der Kerngruppe signifikant, inhaltlich hinreichend gut begründbar und kann Sonderbedarfe im FAG zielgerichtet zum Ausdruck bringen. Erweitert man den Dummy jedoch um die Optionskommunen, so verliert er als Trennkriterium jedoch beinahe jegliche Aussagekraft. Der von den Gutachtern gebildete Demografieindex ist grundsätzlich signifikant, entfaltet jedoch eine kontraintuitive Wirkung auf die Zuschussbeträge: Die positive Ausprägung des entsprechenden Regressionskoeffizienten bestätigt damit indirekt die im Verlauf des Gutachtenprozesses gewonnene Erkenntnis, wonach Bevölkerungswachstum und die Bevölkerung unter 18 Jahren in den Gemeinden Mecklenburg-Vorpommerns die größten Sonderbedarfe verursachen. Weder die Kommunen mit einem LGR-Status noch der Demografieindex sollten demnach als Nebenansätze in das FAG aufgenommen werden. Um die Effekte des demografischen Wandels, insbesondere der Kostenremanenzen in stark schrumpfenden Kommunen, dennoch im FAG abbilden zu können, könnte stattdessen die Veränderungsrate der Einwohnerzahl in Form eines allgemeinen Demografiefaktors in das FAG aufgenommen werden. Dazu werden nachfolgend in Kapitel 4.2.4 mehrere Varianten getestet.

4.2.4 Endgültige Parameterauswahl

Die endgültige Auswahl der Parameter für die Gestaltung des Schlüsselzuweisungssystems erfordert zunächst eine Konkretisierung des allgemeinen Demografieansatzes. Hierzu wurden zunächst die Veränderungsraten der Einwohnerzahl für unterschiedlich lange Zeiträume untersucht. Hierbei erscheinen die bereits genutzte Fünf-Jahres-, aber auch eine 10- und 15-Jahres-Veränderungsrate der kommunalen Einwohnerzahlen als zweckmäßige Alternativen. Kürzere Zeiträume (z. B. 3 Jahre) können den langsamen aber stetigen Verlauf der Schrumpfung nur unzureichend abbilden, während längere Zeiträume (>15 Jahre) keine ausreichende Verbindung zu den Zuschussbeträgen der Gegenwart mehr aufweisen. Die Resultate der OLS-Regressionen werden in Tabelle 14 gezeigt.

Tabelle 14: Regressionsergebnisse für die Ebene der Gemeindeaufgaben mit verschiedenen Veränderungsraten

Querschnittsregression 2014-2016	Veränderungsrate 2001-2016	Veränderungsrate 2006-2016	Veränderungsrate 2011-2016
(Konstante)	-279,133*** (54,425)	-252,938*** (55,445)	-208,440*** (51,596)
Veränderungsrate der Einwohnerzahl	-282,324*** (76,895)	-278,447** (107,800)	-299,924 (199,654)
Quote an Einwohner unter 18 Jahren	-436,541 (310,354)	-520,839° (316,216)	-674,909** (311,312)
Quote der Einwohner im Nahbereich	-25,081* (14,897)	-24,461° (15,099)	-28,552* (15,020)
Quote der Einwohner im Mittelbereich	-51,185*** (16,108)	-51,224*** (16,194)	-52,200*** (16,244)
Quote der Einwohner im Oberbereich	-66,398*** (24,867)	-67,214*** (25,021)	-70,994*** (25,031)
Steuern je Einwohner	-0,247*** (0,016)	-0,251*** (0,016)	-0,251*** (0,016)
adjustiertes Bestimmtheitsmaß (adj. R ²)	0,285	0,279	0,275
Anzahl der Beobachtungen (N)	752	752	752
Gesamtsignifikanz des Modells (F-Statistik)	51,06	49,48	48,46

Quelle: Eigene Darstellung.

Dabei wird evident, dass ein Trade-Off zwischen der Veredelung der Bevölkerung unter 18 Jahren auf der einen und der demografischen Entwicklung auf der anderen Seite besteht:

- Zu Beginn soll nachfolgend die Variante unter Verwendung der **Fünf-Jahres-Veränderungsrate** der Bevölkerung (rechte Tabellenspalte) betrachtet werden. Diese wirkt sich negativ auf die Zuschussbeträge aus, was bedeutet, dass eine *Erhöhung* der Bevölkerungszahl um einen Prozentpunkt ceteris paribus eine *Steigerung* der Zuschussbeträge um 2,99 Euro/EW zur Folge hätte. Jedoch ist der statistisch gemessene Zusammenhang (leicht) insignifikant. Im Vergleich dazu wirkt sich eine Erhöhung der Quote an unter 18-Jährigen stärker (und darüber hinaus hoch signifikant) aus: Wächst diese um einen Prozentpunkt, so steigt c. p. der Pro-Kopf-Zuschussbetrag um 6,74 Euro/EW. Mit Ausnahme der Variable zur Berücksichtigung der demografischen Entwicklung sind alle Variablen signifikant, wodurch das Modell eine (mit Ausnahme des Demografiefaktors) valide Berechnungsgrundlage für die Veredlungsfaktoren im FAG Mecklenburg-Vorpommerns darstellt.

- Wird die **10-Jahres-Veränderungsrate** der Einwohnerzahl in das Regressionsmodell einbezogen, ergeben sich die in der mittleren Tabellenspalte illustrierten Resultate. Im Unterschied zur Fünf-Jahres-Veränderungsrate ist der Effekt der 10-jährigen Einwohnerentwicklung auf dem 5 %-Niveau signifikant. Dabei fällt der Koeffizient im Betrag etwas geringer aus als in der rechten Spalte; dennoch gilt weiterhin, dass höhere Zuschussbeträge aus einem Einwohnerwachstum hervorgehen. Im Zusammenspiel mit der Quote der unter 18-jährigen Einwohner wird deutlich, dass diese weniger signifikant ausfällt als zuvor. Zugleich ist der Regressionskoeffizient der u18-Quote zum einen deutlich niedriger als unter Einbeziehung des kürzeren Fünf-Jahres-Zeitraums der Einwohnerentwicklung und zum anderen nur noch auf dem 15 %-Niveau signifikant, was zwar lediglich eine geringe, aber dennoch hinreichende empirische Absicherung eines Nebenansatzes für Einwohner unter 18 Jahren darstellt. Der weitere Rückgriff in die Vergangenheit der Einwohnerentwicklung geht zu Lasten der gegenwartsbezogenen fiskalischen Herausforderungen durch kinder- und jugendbezogene Leistungen.
- Die Verwendung der **15-Jahres-Veränderungsrate** der Bevölkerung im Regressionsmodell (linke Tabellenspalte) stellt sich als hoch signifikant heraus (auf dem 1 %-Signifikanzniveau), wobei sich der Koeffizient marginal von der vorhergehenden Variante unterscheidet. Die Quote der Einwohner unter 18 Jahren ist in dieser Modellvariante jedoch deutlich im insignifikanten Bereich, was bedeutet, dass eine gleichzeitige Veredelung der 15-jährigen Veränderungsrate der Bevölkerung und der Quote der Bevölkerung unter 18 Jahren nicht stattfinden sollte.

Im Hinblick auf die Robustheit und Signifikanz des Gesamtmodells sind grundsätzlich alle Modellvarianten annehmbar. Bezieht man jedoch die einzelnen Signifikanzen aller Variablen mit ein, dann sticht das Modell mit der 10-Jahres-Veränderungsrate hervor. Ausschließlich in dieser Modellvariante sind alle Variablen hinreichend gut statistisch abgesichert. Folglich repräsentiert dieses Modell die Idealvariante hinsichtlich der statistischen Absicherung und bilden den Mittelweg zwischen dem vergangenheitsorientierten Veredelfaktor der demografischen Entwicklung und dem in die Zukunft gerichteten Faktor für die Bevölkerung unter 18 Jahren.

Es stellt sich in diesem Kontext die Frage, ob sich die demografische Entwicklung auf der einen und eine eventuelle Jugendlastigkeit in der Altersstruktur der Kommunen auf der anderen Seite gegenseitig beeinflussen und ob demnach eine Verbindung beider Nebenansätze im FAG Mecklenburg-Vorpommerns sachgemäß erscheint. Der **Zusammenhang zwischen der Höhe der Quote an Einwohnern unter 18 Jahren und dem Bevölkerungsrückgang** wurde dabei durch eine univariate OLS-Regressionsanalyse untersucht. Dabei ergab sich ein signifikanter positiver Zusammenhang zwischen beiden Größen: Ist die Quote der Einwohner unter 18 Jahren an der Gesamteinwohnerzahl um 1 Prozentpunkt höher, liegt auch das durchschnittliche Bevölkerungswachstum um 1,05 % höher. Demzufolge weisen Gemeinden mit einer hohen u18-Quote im Durchschnitt eine allgemein schwächere Bevölkerungsschrumpfung auf als Gemeinden mit niedrigeren Quoten an Personen unter 18 Jahren. Bezogen auf eine Umsetzung beider Nebenansätze im FAG Mecklenburg-Vorpommerns bedeutet dies, dass eine Gemeinde mit einer hohen u18-Quote vor allem wegen des Ansatzes für die Bevölkerung unter 18 Jahren einen Aufschlag auf ihre Bedarfsmesszahl bekommt, während eine Gemeinde mit besonders hoher Bevölkerungsschrumpfung vorrangig durch den Demografiefaktor profitieren würde. Zu beachten ist, dass Regressionsmodelle den durchschnittlichen Zusammenhang von Variablen analysieren; demnach kann nicht ausgeschlossen werden,

dass es auch Städte gibt, die sowohl eine hohe u18-Quote als auch eine starke Bevölkerungsschrumpfung aufweisen und folglich durch beide Veredlungsfaktoren erhebliche Mehrbedarfe anerkannt bekommen. Diese stellen in der Gemeindestruktur Mecklenburg-Vorpommerns allerdings Ausnahmefälle dar.

Tabelle 15: Veredlungsfaktoren der endgültigen Modellvarianten für die Ebene der Gemeindeaufgaben im Vergleich

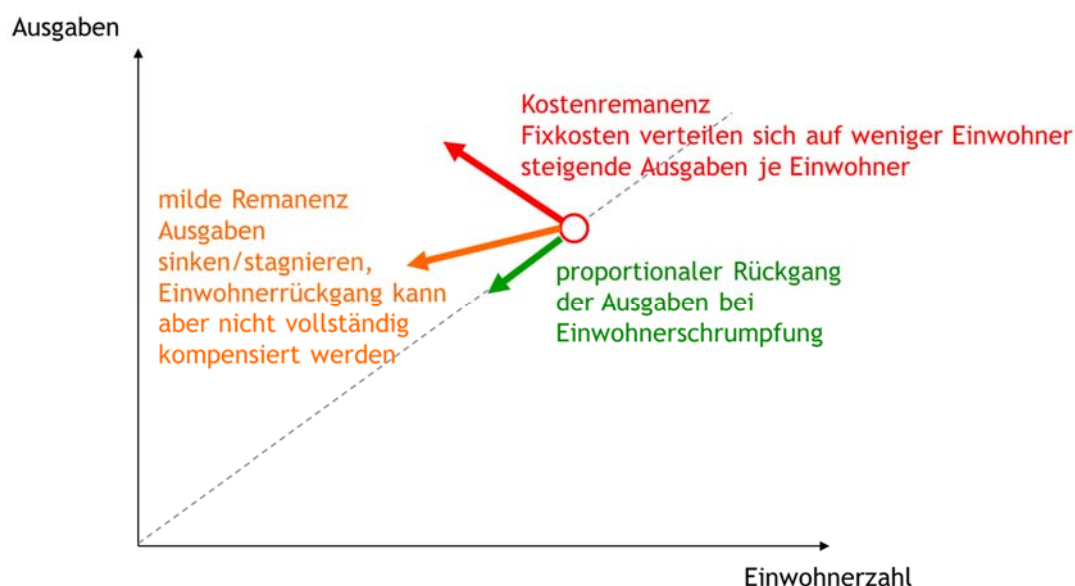
Veredlungsfaktoren	Veränderungsrate 2001-2016	Veränderungsrate 2006-2016	Veränderungsrate 2011-2016
Demografiefaktor	0,62 %	0,65 %	0,78 %
Quote an Einwohnern unter 18 Jahren	0,97	1,22	1,76
Quote der Einwohner im Nahbereich	6 %	6 %	7 %
Quote der Einwohner im Mittelbereich	11 %	12 %	14 %
Quote der Einwohner im Oberbereich	15 %	16 %	18 %

Quelle: Eigene Darstellung.

Die sich ergebenden Veredlungsfaktoren sind in Tabelle 15 dargestellt, wobei die mittlere Tabellenspalte den Grundstein für die in Kapitel 6 vorgenommenen Berechnungen repräsentiert. Hierbei ist zunächst die Ausprägung des Faktors der demografischen Entwicklung zu interpretieren. Bezogen auf die mittlere Tabellenspalte besagt dieser, dass ein Einwohneranstieg um 1 % eine Steigerung des Zuschussbetrags je Einwohner um 0,65 % zur Folge hätte. Im Gegenzug bedeutet eine 1 %-ige Verringerung der Einwohnerzahl eine 0,65 %-ige Senkung des Zuschussbetrags je Einwohner. Entsprechend muss die Kommune die verbleibenden 0,35 % als Kostenremanenz im Zuge der demografischen Entwicklung hinnehmen. Betrachtet man in diesem Zusammenhang zusätzlich Abbildung 23 können drei Fälle einer Relation zwischen der Einwohner- und Ausgabenentwicklung identifiziert werden:

- Erstens können erhebliche Kostenremanenzen bestehen (roter Fall): Hierbei verteilen sich die unveränderlichen Fixkosten auf weniger Einwohner, wodurch infolge eines weiteren Einwohnerrückgangs erheblich steigende Ausgaben je Einwohner auftreten.
- Zweitens könnten die Ausgaben bei einer Einwohnerschrumpfung proportional und vollständig elastisch sinken (grüner Fall). Bezogen auf den obigen Fall würde demnach eine 1 %-ige Verringerung der Bevölkerung einer Kommune auch zu einer 1 %-igen Absenkung der kommunalen Gesamtausgaben führen. Entsprechend würden keine Kostenremanenzen auftreten.
- Der dritte Fall beschreibt eine milde Kostenremanenz (oranger Fall). Hierbei stagnieren oder sinken die Ausgaben einer Kommune im Fall einer 1 %-igen Senkung der Einwohnerzahl zwar, der Einwohnerrückgang kann aber nicht (wie im grünen Fall) durch einen proportionalen Ausgabenrückgang vollständig kompensiert. Stattdessen sinken die kommunalen Ausgaben im Bereich zwischen 0 % und 1 %. Somit entspricht der dritte Fall den Ergebnissen des Regressionsmodells der mittleren Tabellenspalte (und auch der anderen beiden Spalten), bei dem die Ausgaben im Falle eines 1 %-igen Bevölkerungsrückgangs um 0,65 % sinken und in der Folge eine Kostenremanenz von 0,35 % verbleibt.

Abbildung 23: Entwicklung der Ausgaben im Zuge einer sich verändernden Einwohnerzahl



Quelle: Eigene Darstellung.

Bezogen auf die mittlere Tabellenspalte in Tabelle 15 ergibt sich durch den Demografiefaktor ein Zuschlag auf eine Absenkung der Einwohnerzahl im 10-Jahres-Zeitraum i. H. v. 35 %. Das heißt, dass 35 % der im Zuge der demografischen Entwicklung „verlorenen“ Einwohner auf die eigentliche Einwohnerzahl, die als Basis zur Ermittlung der Bedarfsmesszahl dient, angerechnet werden. Um die Wirkung des Demografieansatzes noch stärker auf die besonders stark schrumpfenden Kommunen zu konzentrieren, kann eine Mindestgrenze definiert werden, die unterschritten werden muss. Angesichts der Tatsache, dass fast alle Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern im ausgewählten 10-Jahres-Zeitraum einen Einwohnerrückgang zu bewältigen hatten und der landesweite Durchschnitt bei -5 % liegt, erscheint es zweckmäßig, eine Mindestgrenze festzusetzen. Konkret lautet die Empfehlung, den Demografiefaktor erst ab einem Einwohnerrückgang i. H. v. 5 % wirken zu lassen.

Zusätzlich wird der Demografiefaktor mit dem System der Veredelung der Zentralen Orte kombiniert. So soll gelten, dass im Falle der zentralen Orte nicht der Einwohnerrückgang in der Kommune selbst, sondern in den jeweiligen Verflechtungsbereichen, herangezogen wird:

- Im Falle eines Grundzentrums wird demnach der Rückgang der Einwohner des Nahbereichs betrachtet. Liegt dieser über 5 %, werden 35 % der Differenz auf die eigentliche Einwohnerzahl der Kommune hinzugerechnet.
- Liegt ein Mittelzentrum vor, wird die Einwohnerzahl des entsprechenden Mittelbereichs zugrundegelegt.
- Bei einem Oberzentrum zählt entsprechend ausschließlich der Einwohnerrückgang im Oberbereich.

Wie bereits bei der Veredelung der zentralörtlichen Funktionen selbst, ist diese Vorgehensweise nicht-additiv: Der Einwohnerrückgang im Mittel- oder Nahbereich eines Oberzentrums bzw. im Nahbereich eines Mittelzentrums wird beim Demografiefaktor ausdrücklich nicht herangezogen.

Weiterhin erfolgt eine zusätzliche Veredelung der Einwohner unter 18 Jahren i. H. v. 1,22. Eine unter 18-jährige Person verursacht in einer Kommune demnach überproportionale Ausgaben und zählt daher als zusätzliche „1,22 Personen“.⁷⁶ Kommunen mit einem hohen Anteil an unter 18-Jährigen werden hierbei demzufolge überdurchschnittliche Finanzbedarfe unterstellt, was sich in einer Erhöhung der Bedarfsmesszahl niederschlägt. Schließlich werden die zentralörtlichen Funktionen der Kommunen veredelt:

- Bei einem Grundzentrum werden 6 % der Einwohner des Nahbereichs zur Einwohnerzahl der Kommune hinzugezählt. Je höher das Verhältnis bzw. die Quote der Einwohner des Nahbereichs im Vergleich zu den Einwohnern der Kommune selbst ist, desto mehr steigt die veredelte Einwohnerzahl eines Grundzentrums an, was wiederum dessen Bedarfsmesszahl überdurchschnittlich erhöht.
- Im Falle eines Mittelzentrums werden 12 % der Einwohnerzahl des Mittelbereichs auf die kommunale Einwohnerzahl aufgeschlagen. Entsprechend der nicht-additiven Verknüpfung gibt es keinen zusätzlichen Aufschlag für die Einwohner des Nahbereichs.
- Liegt ein Oberzentrum vor, gibt es einen Aufschlag auf dessen Einwohnerzahl i. H. v. 16 %. Für die Einwohner im Nah- und Mittelbereich gibt es wiederum keinen Aufschlag.

Auf Basis des für das Gutachten genutzten Regressionsmodells (Datenbasis: 2014-2016) wurde außerdem die Hauptstadtfunktion der Landeshauptstadt Schwerin untersucht. Dazu wurde eine binäre Dummyvariable („1“ für Schwerin, „0“ für alle übrigen Städte und Gemeinden eingeführt. Die Ergebnisse zeigten – wie bereits in den Folgegutachten 2017 – keine annähernd signifikanten Mehrbedarfe, die sich unabhängig von anderen Faktoren (Verflechtungsbereich, SGB II-Quote etc.) ausschließlich aufgrund des Status als Landeshauptstadt ergeben.⁷⁷

4.3 Nebenansätze für Kreisaufgaben

4.3.1 Variablenauswahl

In Bezug auf die Kreisaufgaben wurden ebenfalls die Modellergebnisse aus dem Hauptgutachten einer neuerlichen Untersuchung unterzogen. Vorrangig stand hier die Aktualisierung auf die Daten der Jahresrechnungsstatistik 2015/2016 im Mittelpunkt. Dabei besteht nach wie vor die Problematik der geringen Anzahl an Beobachtungseinheiten (in diesem Fall: kreisfreie Städte und Landkreise). Dementsprechend würde eine Regression nur auf Basis des letzten verfügbaren Jahres im Rahmen der kommunalen Jahresrechnungsstatistik (2016) keine validen Ergebnisse hervorbringen. Aus diesem Grund wurden vier zusätzliche Jahrescheiben (2012-2015) in das Modell integriert, um statt der acht nunmehr 40 Beobachtungspunkte zur Verfügung zu haben. Entsprechend wird ein sog. „gepooltes OLS-Regressionsmodell“ erstellt, indem eine Querschnittsschätzung über mehrere Zeitpunkte hinweg vorgenommen wird.

⁷⁶ Die Veredelung der Einwohnerzahl und der ZO-Funktionen basiert auf der Gesamteinwohnerzahl. Einwohner unter 18 Jahren werden mit dem Faktor 122 % multipliziert und hinzuaddiert.

⁷⁷ Zur Einsicht der Regressionsergebnisse, vgl. Kapitel 9.3 und insbesondere Tabelle 24.

Die Zuschussbeträge aller Kreise und kreisfreien Städten wurden zudem um einige Einnahmepositionen des Hauptproduktbereichs 6 (**Konten 6052 und 6053**) der kommunalen Jahresrechnungsstatistik bereinigt.⁷⁸ Grundsätzlich werden als Basis der Regressionsrechnung ausschließlich Zuschussbeträge der Hauptproduktbereiche 1-5 genutzt. Die beiden genannten Konten beinhalten jedoch Zahlungen, die nicht als allgemeine Deckungsmittel zu interpretieren sind sondern einen klaren Bezug zu den Leistungen nach dem SGB II (Hauptproduktbereich 3) aufweisen. Es handelt sich um die Leistungen des Landes aus der Umsetzung des 4. Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (sog. Weiterleitung der Wohngeldeinsparungen, Konto 6052) sowie aus dem Ausgleich von Sonderkosten aus der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe (sog. Hartz-IV-SoBEZ, Konto 6053). Diese Landeszuweisungen würden bei der ursprünglichen Berechnung der Zuschussbeträge, welche den Hauptproduktbereich 6 (Allgemeine Finanzwirtschaft) außen vor lässt, nicht einbezogen. Sie entfalten jedoch eine bedarfsmindernde Wirkung, indem sie das Defizit aus dem Finanzierungssaldo „X42“ im Sozialbereich (SGB II) schmälern. Folglich vermindern sich die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der kreisfreien Städte und Landkreise deutlich gegenüber der unbereinigten Form, was sich direkt auf die Resultate der Regression auswirkt.

Parallel zur Vorgehensweise bei den vier großen kreisangehörigen Gemeinden in Kapitel 4.2.2 wurden die Jahresrechnungsstatistiken von den Gutachtern um die Auszahlungen in den Landkreisen im Zuge der Vermögensauseinandersetzungen bereinigt. Das bedeutet, dass die Zuschussbeträge in den Landkreisen Mecklenburgische Seenplatte, Nordwestmecklenburg und Vorpommern-Rügen in den Jahren 2013-2016 abgesenkt wurden.

Analog zur Anpassung der Zuschussbeträge je Einwohner in den **kreisfreien Städten** bei der Untersuchung der Gemeindeaufgaben, wurden diese für die Jahre 2012-2016 mit der jeweiligen Quote für Kreisaufgaben multipliziert: 2012 betrug diese 65,1 %, 2013 belief sie sich auf 65,5 %, 2014 lag sie bei 64,6 %, 2015 betrug sie 58,3 % und 2016 lag sie schließlich bei 58,1 %. Damit werden in dieser Regression ausschließlich die Pro-Kopf-Zuschussbeträge der kreisfreien Städte einbezogen, welche die Wahrnehmung von Kreisaufgaben repräsentieren.

Tabelle 16: Exogene Variablen im Regressionsmodell zur Überprüfung von Nebenansätzen auf der Ebene der Kreisaufgaben

Zu untersuchende, erklärende Variablen	Begründung
Quote unter 18-Jähriger	Schulträgeraufgaben und Kindertagesbetreuung
Bevölkerungsdichte: Einw. pro qkm	Kosten der Dünnbesiedlung
Quote der SGB II-Bedarfsgemeinschaften	Berücksichtigung der Soziallasten
Quote der SGB XII-Bedarfsgemeinschaften für Hilfe zum Lebensunterhalt	Berücksichtigung der Soziallasten
Quote der Personen in SGB XII-Bedarfsgemeinschaften zur Eingliederungshilfe für behinderte Menschen	Berücksichtigung der Soziallasten
Mietstufe (korrigiert)	Technischer Faktor im Zusammenhang mit der Quote an SGB II-Bedarfsgemeinschaften

Quelle: Eigene Darstellung.

⁷⁸ Die Bereinigung erfolgte analog zum Vorgehen im Hauptgutachten, vgl. Lenk/Hesse/Starke u. a. (2017), S. 272, 314.

Tabelle 16 zeigt die Variablen, für die ein signifikanter Einfluss auf die Zuschussbeträge je Einwohner der Kreise und kreisfreien Städte vermutet und geprüft wird:

- Wie auf der Ebene der Gemeindeaufgaben wird der Anteil an unter 18-Jährigen als erklärende Variable einbezogen, die sich implizit auf die Schulträgeraufgaben und die Kindertagesbetreuung auf Ebene der Kreisaufgaben bezieht.⁷⁹
- Mittels der Einbeziehung der Einwohnerdichte sollen die vermeintlichen Kosten der Dünnbesiedlung geschätzt werden (Mehrkosten der Aufgabenerfüllung in einer größeren Kreisfläche).
- Einen wichtigen Bestandteil der Regressionsanalyse bildet die Überprüfung der Sozialausgaben mittels geeigneter Indikatoren. Mit Hilfe unterschiedlicher Quoten für SGB II- und SGB XII-Bedarfsgemeinschaften (bzw. Personen in Bedarfsgemeinschaften) soll der Einfluss der fiskalisch bedeutendsten sozialen Lasten der kommunalen Einheiten auf die Pro-Kopf-Zuschussbeträge geprüft werden.⁸⁰
- Die letzte Variable ist die (korrigierte) Mietstufe. Diese wurden gemäß der Anlage zu § 1 Abs. 3 WohnGVO für die Landkreise und kreisfreien Städte auf Basis der 21 einwohnerstärksten Städte berechnet. Die Mietstufe bildet hierbei ein Proxy für unterschiedliche Belastungen aus KdU-Leistungen in städtischen und ländlichen Gebieten und ist damit im Zusammenhang mit den weiteren Indikatoren im SGB II und SGB XII zu sehen. Die Mietstufe einer Kommune wird anhand einer Skala von 1-4 berechnet: Höhere Mietstufen bedeuten im Durchschnitt höhere Mieten et vice versa. Da bestimmte Städte im gleichen Landkreis jedoch unterschiedliche Mietstufen verzeichneten, wurde eine einwohnergewichtete Korrektur vorgenommen. Dieser zufolge weisen die Kreise korrigierte Mietstufen zwischen 2,05 und 2,92 auf. Die Landeshauptstadt Schwerin wurde mit der Mietstufe 3 klassifiziert, die Hansestadt Rostock mit Mietstufe 4.

4.3.2 Modellergebnisse

In Tabelle 17 werden die Regressionsergebnisse des Ausgangsmodells (Modell a) sowie der besten Spezifikation (Modell b, nach dem Eliminierungsverfahren⁸¹) betrachtet. Dabei wird erkennbar, dass die Einflüsse der Variablen – wie auch bei der Untersuchung im Hauptgutachten – zum Teil in unerwartete Richtungen wirken (z. B. u18-Quote).

⁷⁹ Es werden nicht explizit die Schul- oder Kita-bezogenen Belastungen abgebildet, sondern es gehen in einem pauschalierten Bedarfsansatz weitere spezifische Mehrbedarfe ein, die eine höhere Dichte von Familien oder Alleinerziehenden mit Kindern mit sich bringen und nicht explizit aus Einzelpositionen der Jahresrechnungsstatistik ableitbar sind,

⁸⁰ Die Quoten wurden berechnet, in dem die jeweiligen Bedarfsgemeinschaften bzw. Personen in Bedarfsgemeinschaften durch die Anzahl der Einwohner des Kreises bzw. der kreisfreien Stadt geteilt wurden.

⁸¹ Die Variablen aus dem Ausgangsmodell, die eine deutliche Insignifikanz aufweisen oder deren Regressionskoeffizienten kausal nicht sinnvoll begründbar ausgeprägt sind, werden schrittweise eliminiert, um zur besten Spezifikation zu gelangen.

Tabelle 17: Regressionsergebnisse für die Ebene der Kreisaufgaben

Pooled OLS 2012-2016	Modell a	Modell b
(Konstante)	-949,435*** (329,390)	-480,338*** (66,908)
Veränderungsrate der Einwohnerzahl	-618,128** (267,695)	
Quote an Einwohnern unter 18 Jahren	34,344* (17,609)	
Einwohnerdichte (EW/km ²)	-0,135*** (0,047)	-0,171*** (0,051)
Quote der SGB II Bedarfsgemeinschaften	-807,657 (1.054,564)	-2.547,384*** (772,404)
Quote der SGB XII Bedarfsgemeinschaften (Hilfen zum Lebensunterhalt)	-78.648,814*** (11.316,220)	-62.301,688*** (9.443,354)
Quote der Empfänger von SGB XII Eingliederungshilfen für behinderte Menschen	-14.380,089*** (4.879,681)	
Korrigierte Mietstufe	110,442*** (33,076)	68,853** (31,182)
adjustiertes Bestimmtheitsmaß (adj. R ²)	0,906	0,883
Anzahl der Beobachtungen (N)	39	39
Gesamtsignifikanz des Modells (F-Statistik)	54,75	74,48

Quelle: Eigene Darstellung.

- Als Konstante ergibt sich ein signifikanter Pro-Kopf-Zuschussbetrag von 949,44 Euro.
- Der Einfluss der demografischen Entwicklung wirkt wie auf der Ebene der Gemeindeaufgaben: Sofern eine Kommune schrumpft (wächst), würden sich ihre Pro-Kopf-Zuschussbeträge vermindern (erhöhen). Die Variable war im Ausgangsmodell zwar zunächst signifikant, musste im weiteren Verlauf des Eliminierungsverfahrens⁸² allerdings aus dem Modell ausgeschlossen werden.⁸³ Aus der statistischen Analyse ergibt sich demnach kein belastbarer Hinweis für einen allgemeinen Demografieansatz, der Einwohnerrückgang auf der Ebene der Kreisaufgaben veredeln könnte. Wie bei den Gemeindeaufgaben weisen die empirischen Ergebnisse der Kreisaufgaben eher auf die Mehrkosten des Bevölkerungswachstums hin.
- Gemäß des Regressionskoeffizienten der u18-Quote würde deren Anstieg um einen Prozentpunkt zu einer Senkung der Pro-Kopf-Zuschussbeträge um 34,34 Euro führen. Dieser Zusammenhang ist zwar leicht signifikant, wurde aber im Eliminierungsverfahren aufgrund der nicht vorhandenen kausalen Absicherung aus dem Modell entfernt.
- Darüber hinaus wurde anhand der Regressionsergebnisse deutlich, dass nicht Dünnbesiedlung, sondern **Dichtbesiedlung** zu (marginal) höheren Zuschussbeträgen pro Einwohner führt, was durch eine sehr hohe Signifikanz (sowohl im Ausgangs- als auch im finalisierten Modell) bestätigt wird. Dieses Ergebnis steht in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Flächenfaktor, der im Säulen-Modell ausschließlich in der Teilschlüsselmasse der Landkreise zur Anwendung kommt. Gemäß der Ausgestaltung des Regressionskoeffizienten würde ein nach dem Vorbild des Drei-Säulen-Modells

⁸² Siehe Fn. 81.

⁸³ Im Gegensatz zur Ebene der Gemeindeaufgaben, gibt es für die Ebene der Kreisaufgaben keinen Demografiefaktor, weil die entsprechende Variable im Laufe des Eliminierungsverfahrens, im Zuge der Herausnahme der Variable für die Quote an Einwohnern unter 18 Jahren, insignifikant wurde.

ausgestalteter Flächenansatz im Zwei-Ebenen-Modell in die entgegengesetzte Richtung wirken.⁸⁴ Deshalb muss der Flächenfaktor im Falle der Umsetzung eines Zwei-Ebenen-Modells aus dem Finanzausgleichsgesetz entfernt werden.⁸⁵

- Die Quote der Bedarfsgemeinschaften nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch weist einen klaren signifikanten Effekt auf: Liegt diese um 1 Prozentpunkt höher, so korrespondiert dies mit um etwa 8,07 Euro/Einw. höheren Zuschussbeträgen je Einwohner. Der Effekt wird durch die Vorab-Bereinigung um die „Hartz IV-SoBEZ“ und die weiteren SGB-II-Zuweisungen (Konten 6052, 6053) bereits abgeschwächt. Diese SoBEZ sind allerdings degressiv ausgestaltet, weshalb der Einfluss der SGB II-Bedarfsgemeinschaften auf den Zuschussbetrag pro Einwohner besonders am aktuellen Rand eine stärkere Signifikanz verzeichnet. Ausgabenunterschiede zwischen den acht kommunalen Einheiten, welche durch den Aufgabenbereich des SGB II verursacht werden, müssen bei einer geringeren Kofinanzierung durch Bundesmittel immer stärker durch eigene Deckungsmittel finanziert werden. Bei einer fortgesetzten Absenkung der Hartz-IV-SoBEZ steigt die Qualität der statistischen Absicherung des Nebenansatzes für Soziallasten voraussichtlich weiter. Der Ansatz ist daher in ein weiterentwickeltes Modell der Schlüsselzuweisungen aufzunehmen.
- Der negative Regressionskoeffizient der Quote der SGB XII-Bedarfsgemeinschaften für Hilfe zum Lebensunterhalt ist hoch signifikant. Dieser Aspekt muss allerdings mit der durchschnittlichen Quote an Bedarfsgemeinschaften des Zwölften Sozialgesetzbuchs für Hilfen zum Lebensunterhalt der Jahre 2012-2016 ins Verhältnis gesetzt werden, die lediglich 0,22 % beträgt.⁸⁶ So ist zwar der Koeffizient sehr hoch, weshalb der Veredelfaktor überdurchschnittlich groß ausfallen würde, die effektive Verteilungswirkung infolge eines solchen Nebenansatzes wäre aber nur sehr gering. Ein eigener Nebenansatz für HLU-Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB XII ist daher auf Basis der Regressionsergebnisse nicht zu empfehlen.⁸⁷
- Die Quote der Empfänger von SGB XII Eingliederungshilfen für behinderte Menschen ist im Ausgangsmodell zwar signifikant, verliert aber im Zuge des Eliminierungsverfahrens zunehmend an Signifikanz. Es zeigen sich demnach keine statistisch robusten Unterschiede in den Zuschussbeträgen, die sich auf quantitative Unterschiede der Leistungsträger zurückführen lassen. Die Kostenunterschiede korrespondieren weniger auf Basis der Fallzahlen als vielmehr auf Basis unterschiedlicher Fallkosten.⁸⁸ Aufgrund der insgesamt unzureichenden statistischen Signifikanz wurde die Variable daher aus dem Regressionsmodell eliminiert.

⁸⁴ Der **Flächenfaktor** wurde zusätzlich im Rahmen einer weiteren Regressionsrechnung ausschließlich für die sechs Landkreise überprüft. Dabei stellte sich ein signifikanter, positiver Regressionskoeffizient (4,02) für die Einwohnerdichte heraus, d. h. mit sinkender Einwohnerdichte entwickeln sich steigende Zuschussbeträge bei den Landkreisen. Dies bedeutet zwar, dass der Flächenfaktor auf der Landkreisebene allein bestätigt wurde, im Kontext der neuen Ebene für Kreisaufgaben unter Einbeziehung der kreisfreien Städte jedoch aus systematischen Gründen entfernt werden muss. Es ist nicht sachgerecht, in einem Zwei-Ebenen-Modell einen Bedarfsansatz in der Ebene für Kreisaufgaben umzusetzen, der nicht alle Einheiten umfasst.

⁸⁵ In Modell b wird die Variable dennoch beibehalten und zur Bildung des SGB II-Veredelfaktors der Konstante zugerechnet.

⁸⁶ Die durchschnittliche Quote an SGB II-Bedarfsgemeinschaften beträgt hingegen im gleichen Zeitraum 6,76 %.

⁸⁷ Die Variable wird demnach – wie auch bereits die Fünf-Jahres-Veränderungsrate – nur zum Zwecke der Gegenrechnung des Basiswerts der Konstante in die beste Spezifikation übernommen.

⁸⁸ Vgl. Junkernheinrich/Brand (2014), S. 14.

- Der positiv ausgeprägte technische Faktor der korrigierten Mietstufe wirkt im Zusammenspiel mit den beiden Faktoren SGB II-Bedarfsgemeinschaften sowie den Kosten der Unterkunft und Heizung (Arbeitslosengeld II). Es ist nicht vorgesehen, einen Nebenansatz zur Veredelung unterschiedlicher Mietstufen in den Kreisen und kreisfreien Städten zu implementieren. Es handelt sich eher um ein statistisches Artefakt zur Präzisierung des SGB-II-Ansatzes.⁸⁹

Tabelle 18: Veredelungsfaktor für die Ebene der Kreisaufgaben im Vergleich mit dem Hauptgutachten

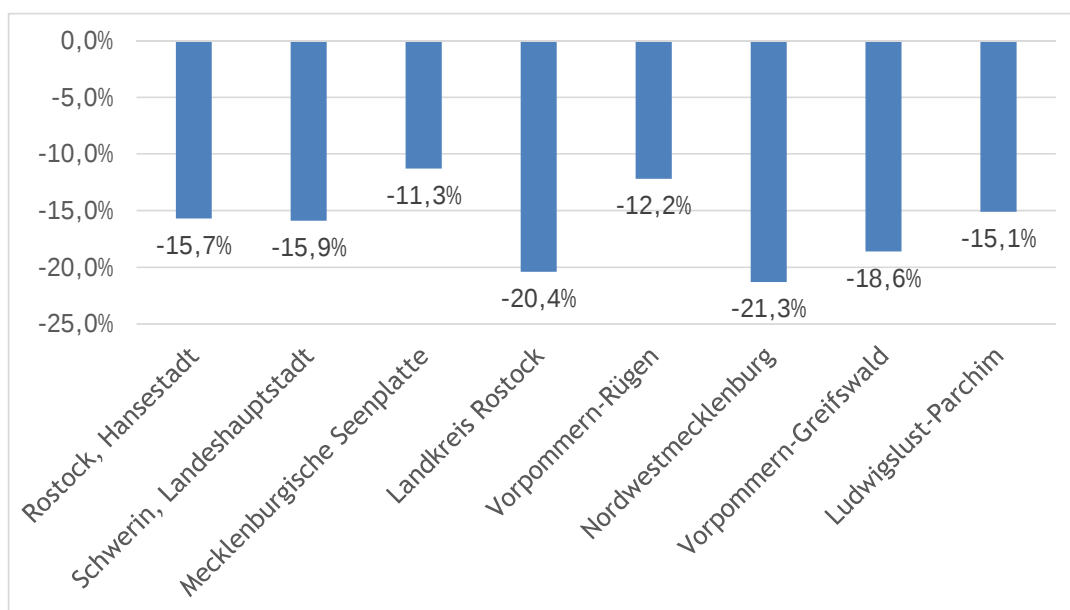
Veredelungsfaktor	Pooled OLS 2012-2016	Pooled OLS 2011-2014 (Hauptgutachten)
Soziallastenansatz (SGB II-Bedarfsgemeinschaften)	5,7	3,9

Quelle: Eigene Darstellung.

Aus den empirischen Schätzergebnissen und der Robustheitsprüfung folgt, dass auf der Ebene der Kreisaufgaben ein Nebenansatz für die Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II implementiert werden sollte. Dieser beträgt gemäß der Regressionsergebnisse 5,7: Das bedeutet, dass die Zahl der SGB-II-Bedarfsgemeinschaften mit einem Faktor von **5,7** multipliziert und zur Einwohnerzahl hinzuaddiert wird. Im Vergleich zum Hauptgutachten (3,9) hat sich der Veredelungsfaktor deutlich erhöht. Dies weist auf gestiegene Disparitäten zwischen den Landkreisen und kreisfreien Städten hin. Betrachtet man Abbildung 24, so wird deutlich, dass die SGB II-Quoten der Landkreise und kreisfreien Städte in den vergangenen fünf Jahren durchgängig gesunken sind. Dass der Veredelungsfaktor für den Soziallastenansatz dennoch angestiegen ist, liegt an den unterschiedlichen *relativen* (prozentualen) Rückgängen: Beispielsweise betrug dieser im Landkreis Mecklenburgische Seenplatte lediglich 11,3 %, während er sich im Landkreis Nordwestmecklenburg sogar auf 21,3 % belief. Die Spreizung zwischen den acht untersuchten Kommunen hat damit trotz des rückläufigen Gesamttrends zugenommen. Diese interkommunalen Unterschiede bewirken, dass sich die sozialen Lasten unterschiedlich stark auf die Zuschussbeträge der kreisfreien Städte und Landkreise auswirken, was mittels des höheren Veredelungsfaktors abgemildert werden soll.

⁸⁹ Daher wird der Einfluss der korrigierten Mietstufe dem Basiswert der Konstante gegengerechnet.

Abbildung 24: Entwicklung der SGB II-Quoten in den Jahren 2012-2016



Quelle: Eigene Darstellung.

5 Flächenfaktor für die Kreis-Säule

Neben den Nebenansätzen für die Ebenen der Gemeinde- und Kreisaufgaben im Zwei-Ebenen-Modell, wurde der Flächenfaktor auch für das Drei-Säulen-Modell einer regressionsstatistischen Analyse unterzogen. Dabei ist zu beachten, dass ausschließlich die sechs Landkreise im Rahmen der Regression betrachtet wurden, die eine eigene Säule im gegenwärtigen System der Teilschlüsselmassenbildung im FAG M-V repräsentieren. Entsprechend werden weder die kreisfreien Städte noch die vier großen kreisangehörigen Städte bei der Überprüfung des Flächenfaktors im Drei-Säulen-Modell berücksichtigt. Wie auch bei der Prüfung der Kreisaufgaben wurde aufgrund der geringen Anzahl an Beobachtungseinheiten (nur sechs Landkreise) auf eine Pooled OLS-Analyse der vergangenen fünf Jahre zurückgegriffen. Tabelle 19 fasst die Regressionsergebnisse zusammen.

Tabelle 19: Regressionsergebnisse zur Überprüfung des Flächenfaktors in der Säule der Landkreise im gegenwärtigen Drei-Säulen-Modell

Pooled OLS 2012-2016	Einwohnerdichte	Inverse Einwohnerdichte
(Konstante)	-542,659*** (52,341)	-111,354 (98,868)
Einwohnerdichte (EW/km ²)	4,021*** (0,810)	
Inverse Einwohnerdichte (km ² /EW)		-11.916,873*** (2.637,507)
Quote der SGB II Bedarfsgemeinschaften	-674,925 (690,539)	-1.120,747° (685,929)
Quote der SGB XII Bedarfsgemeinschaften (Hilfen zum Lebensunterhalt)	-48.061,066*** (15.600,711)	-41.311,758** (16.367,391)
Korrigierte Mietstufe	-71,96* (36,707)	-59,061° (37,371)
adjustiertes Bestimmtheitsmaß (adj. R ²)	0,644	0,611
Anzahl der Beobachtungen (N)	29	29
Gesamtsignifikanz des Modells (F-Statistik)	14,13	12,39

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Untersuchung des Flächenfaktors wurde einerseits auf Basis der Einwohnerdichte (wie bei der Analyse der Kreisaufgaben, vgl. nochmals Tabelle 17) und andererseits mit der inversen Einwohnerdichte (Quadratkilometer geteilt durch Einwohnerzahl) durchgeführt.

- Im Falle der Einwohnerdichte ergab sich ein positiver Koeffizient, demzufolge eine um 1 EW/km² höhere Bevölkerungsdichte c. p. geringere Zuschussbeträge i. H. v. 4,02 Euro/EW mit sich bringt. Umgekehrt bedeutet dies, dass eine geringere Einwohnerdichte Mehrausgaben verursacht, was grundsätzlich eine Veredelung der Fläche in der Säule der Landkreise bestätigen würde. Der Veredlungsfaktor selbst wäre mit 0,0066 allerdings äußerst gering ausgestaltet: Dies würde bedeuten, dass Landkreise mit einer unterdurchschnittlichen Einwohnerdichte einen Bonus i. H. v. 0,66 % für 1 EW/km² unter dem Durchschnitt erhalten würden. So liegt beispielsweise die Bevölkerungsdichte des am dünnsten besiedelten Landkreises, Ludwigslust-Parchim, ca. 12 EW/km² unter dem Landesdurchschnitt, weshalb dem Landkreis ein Bonus von 7,92 % zugeschlagen werden müsste. Insofern wird der bestehende Flächenansatz tendenziell bestätigt. Problematisch ist jedoch, dass das Regressionsmodell einen deutlich insignifikanten Zusammenhang zwischen der SGB II-Quote und den Pro-Kopf-

Zuschussbeträgen der Landkreise ausweist. Demnach wäre die Implementierung eines Soziallastenansatzes in der Säule der Landkreise im momentanen Drei-Säulen-Modell aus statistischer Sicht nicht hinreichend abgesichert. Würde man dennoch den Soziallastenansatz in das Modell aufnehmen, würde der Veredlungsfaktor mit 1,1 deutlich geringer als im Zwei-Ebenen-Modell ausfallen (vgl. Kapitel 4.3.2).

- Alternativ wird die inverse Einwohnerdichte als erklärende Variable für die Höhe der Zuschussbeträge der Landkreise herangezogen ($\text{km}^2/\text{Einw.}$). Dies entspricht der Vorgehensweise bei der u18- und auch der SGB II-Quote, wo die jeweiligen absoluten Zahlen (Einwohner unter 18 Jahren, SGB II-Bedarfsgemeinschaften) ebenfalls durch die Einwohnerzahl geteilt wurden. Die Variable selbst wirkt sich stark negativ und signifikant auf die Zuschussbeträge der Landkreise aus, was gleichbedeutend mit Mehrausgaben im Falle einer dünneren Besiedlung wäre. Als Nebenansatz im FAG Mecklenburg-Vorpommerns würde sich ein Veredlungsfaktor i. H. v. 33,0 ergeben. Auch ein Soziallastenansatz könnte in der Säule der Landkreise implementiert werden, wobei der Veredlungsfaktor 3,1 betragen würde. Als besonderes Problem gestaltet sich allerdings, dass die Konstante keine Signifikanz mehr aufweist. Dies bedeutet, dass sich die Verteilung der Schlüsselzuweisungen nicht mehr primär an der Einwohnerzahl orientieren dürften, sondern nach einem synthetischen Bedarfsindex, der sich aus der Fläche, den SGB II-Bedarfsgemeinschaften und ggf. den SGB XII-Bedarfsgemeinschaften zusammensetzt. Dagegen dürften die Schlüsselzuweisungen nicht mehr nach Einwohnern verteilt werden. Entsprechend ergibt sich bei diesem Regressionsmodell eine insgesamt schlechte Absicherung der einwohnerorientierten Verteilung.⁹⁰

Zusammenfassend kann ein Flächenfaktor in der Säule der Landkreise nur bedingt bestätigt werden. Zwar gibt es durchaus Anhaltspunkte dafür, dass eine Dünnbesiedlung im Falle der alleinigen Betrachtung der Landkreise Mehrbedarfe verursacht, wie sie auch im Status quo des FAG M-V berücksichtigt werden. Insofern kann das bisherige Vorgehen durch die empirische Prüfung bestätigt werden. Für eine Weiterentwicklung des Flächenansatzes in Richtung einer stärkeren Berücksichtigung von Soziallasten führt er jedoch zu Einschränkungen: Wird die Einwohnerdichte als erklärende Variable zugrunde gelegt, ist der Soziallastenansatz nicht mehr statistisch signifikant. Im Falle der inversen Einwohnerdichte ist wiederum die Konstante nicht mehr signifikant: Daher wäre auf dieser Modellgrundlage eine Verteilung der Teilschlüsselmasse der Landkreise nach Einwohnern nur noch schlecht abgesichert. Stattdessen müssten die Schlüsselzuweisungen hauptsächlich nach der Fläche der Kreise verteilt werden.

⁹⁰ Auch in Kombination mit einem Faktor für die Einwohner unter 18 Jahren bleibt die Konstante insignifikant.

6 Berechnungen zum Zwei-Ebenen-Modell

6.1 Ergebnisse des KFA-Modells

6.1.1 Ohne Demografieansatz

Bezüglich der Vorwegabzüge gelten folgende Annahmen:

- § 16 – wird aufgelöst, bis auf 10,9 Mio. Euro für Theater und Orchester, und in die Schlüsselmasse überführt
- § 17 – wird aufgelöst und in die Schlüsselmasse überführt
- § 18 – wird aufgelöst und in die Schlüsselmasse überführt

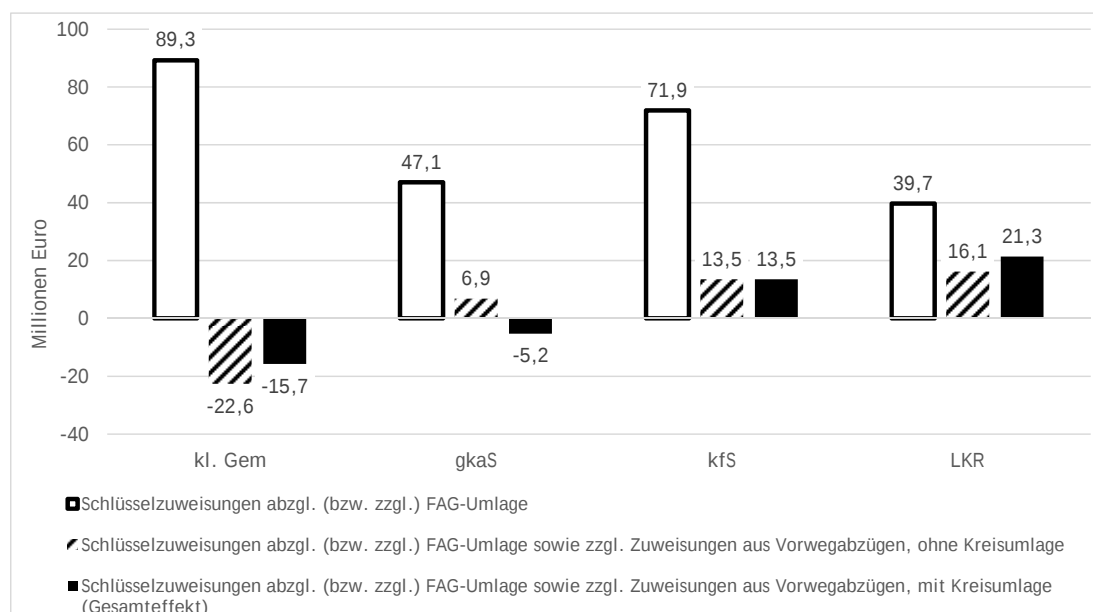
Die weiteren FAG-relevanten Parameter entsprechen denen des aktuellen Gutachtenvorschlags ohne den Demografieansatz (**siehe rechte Spalte in Tabelle 10 sowie linke Spalte in Tabelle 18**):

- Jeweils einheitlicher Nivellierungshebesatz für jede der drei Realsteuern (aufkommengewichteter Landesdurchschnitt)
- Gemeindeaufgaben:
 - nicht-Additive Veredlungsfaktoren für Verflechtungsbereiche der Zentralen Orte:
 - Nahbereich: 9 %
 - Mittelbereich: 15 %
 - Oberbereich: 21 %
 - Veredlungsfaktor für Einwohner unter 18 Jahren: 235 %
- Kreisaufgaben
 - Wegfall des Flächenfaktors
 - Soziallastenansatz SGB II für Bedarfsgemeinschaften mit Faktor 5,7
- FAG-Umlage mit Abschöpfungsgrad 30 % bei individueller FKMZ : BMZ > 115 %
 - Der Anteil der FAG-Umlage, der gemäß dem geltenden FAG M-V in die FAG-Masse des Folgejahres überführt werden würde, geht in die Teilschlüsselmasse der Gemeindeaufgaben ein (Endogenisierung FAG-Umlage).
- relative, finanzkraftabhängige Mindestausstattung 90/90. Im Anhang sind jeweils zusätzlich die Modellergebnisse mit einer Mindestausstattung „85/85“ dokumentiert.
- Absenkung der Kreisumlagegrundlagen zur Eindämmung der Zugewinne für die Landkreise.

6.1.1.1 Ohne Erhöhung der Schlüsselmasse

Im FAG 2018 entfaltet der aktuelle Gutachtervorschlag ohne Anwendung eines Demografieansatzes und ohne Erhöhung der Gesamtschlüsselmasse die nachfolgenden Effekte gegenüber der Nullvariante:⁹¹ Die kleinen Gemeinden verlieren leicht an Schlüsselzuweisungen (-15,7 Mio. Euro). Die Verluste würden dabei größer ausfallen, wenn die *Kreisumlagegrundlagen nicht um 8,3 % abgesenkt* würden. Durch die Absenkung werden die Windfall Profits der Landkreise infolge der Auflösung der Vorwegabzüge (§§ 16-18 FAG M-V) vermindert, gleichzeitig aber sichergestellt, dass keiner der Kreise einen negativen jahresbezogenen Saldo der laufenden Rechnung aufweist.

Abbildung 25: Ergebnisse des KFA-Modells auf Basis des aktuellen Gutachtervorschlags ohne Demografieansatz und ohne Erhöhung der Schlüsselmasse



⁹¹ Die Nullvariante repräsentiert hier und in allen nachfolgenden Modellrechnungen das derzeit gültige FAG M-V des Jahres 2018 (siehe Abschnitt 4.1).

	Anzahl Kommunen	Auswirkungen auf das Haushaltsergebnis	Einwohnerzahl (31.12.2016)	Reformeffekt in Absolutgrößen	Reformeffekt in Euro/Einw.	Jahresbezogener Saldo laufender Rechnung 2017 (Referat II 320), in Absolutgrößen	neues Haushalts-ergebnis (nach Reformeffekt), in Absolutgrößen	Saldo laufender Rechnung 2017 (kumuliert), in Absolutgrößen	Jahresbezogener Saldo laufender Rechnung 2017 (Referat II 320), in Euro/Einw.	neues Haushalts-ergebnis (nach Reformeffekt), in Euro/Einw.	Saldo laufender Rechnung 2017 (kumuliert), in Euro/Einw.
insgesamt	26	durch FAG Saldo im Defizit	207.439	-14.418.227	-70	9.143.480	-5.274.747	-14.838.479	44	-25	-72
	71	negativer Saldo weiter verschlechtert	238.311	-12.119.194	-51	-25.382.795	-37.501.990	3.278.312	-107	-157	14
	92	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	566.017	-26.951.987	-48	99.749.443	72.797.456	408.657.160	176	129	722
	199	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	136.467	5.603.743	41	-26.874.169	-21.270.426	13.704	-197	-156	0
	82	durch FAG Saldenausgleich erreicht	305.426	19.291.916	63	-11.807.665	7.484.251	-156.366.247	-39	25	-512
	266	positiver Saldo weiter verbessert	1.464.507	42.516.465	29	129.885.624	172.402.089	-134.517.792	89	118	-92
oZO	6	durch FAG Saldo im Defizit	4.996	-153.116	-31	83.042	-70.074	19.191.910	17	-14	3.841
	36	negativer Saldo weiter verschlechtert	20.942	-563.354	-27	-9.618.451	-10.181.805	17.005.642	-459	-486	812
	53	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	72.324	-1.247.016	-17	26.726.007	25.478.991	143.205.251	370	352	1.980
	198	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	126.027	5.380.662	43	-26.487.946	-21.107.284	-8.834.312	-210	-167	-70
	80	durch FAG Saldenausgleich erreicht	52.933	3.101.692	59	-1.456.826	1.644.865	7.407.895	-28	31	140
	277	positiver Saldo weiter verbessert	217.639	9.356.312	43	32.707.084	42.063.396	140.360.600	150	193	645
GZ	15	durch FAG Saldo im Defizit	63.811	-4.851.768	-76	2.276.397	-2.575.371	228.412	36	-40	4
	31	negativer Saldo weiter verschlechtert	126.921	-7.833.182	-62	-11.620.764	-19.453.946	-15.175.420	-92	-153	-120
	31	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	160.277	-10.816.461	-67	44.625.380	33.808.920	169.927.970	278	211	1.060
	0	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	durch FAG Saldenausgleich erreicht	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	positiver Saldo weiter verbessert	0	0	0	0	0	0	0	0	0
MZ	4	durch FAG Saldo im Defizit	79.531	-6.617.728	-83	4.496.115	-2.121.613	-21.687.135	57	-27	-273
	3	negativer Saldo weiter verschlechtert	32.463	-1.520.112	-47	-2.563.180	-4.083.292	-639.085	-79	-126	-20
	7	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	120.854	-5.195.272	-43	18.652.756	13.457.484	91.166.040	154	111	754
	1	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	10.440	223.082	21	-386.223	-163.141	8.848.016	-37	-16	848
	0	durch FAG Saldenausgleich erreicht	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	3	positiver Saldo weiter verbessert	37.455	817.139	22	3.716.471	4.533.609	19.398.109	99	121	518
OZ	1	durch FAG Saldo im Defizit	59.101	-2.795.615	-47	2.287.926	-507.690	-12.571.666	39	-9	-213
	1	negativer Saldo weiter verschlechtert	57.985	-2.202.546	-38	-1.580.400	-3.782.946	2.087.175	-27	-65	36
	0	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	1	durch FAG Saldenausgleich erreicht	95.668	13.364.811	140	-10.144.534	3.220.277	-185.262.434	-106	34	-1.937
	2	positiver Saldo weiter verbessert	271.307	4.138.316	15	74.868.100	79.006.416	-124.627.244	276	291	-459
LK	0	durch FAG Saldo im Defizit	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	negativer Saldo weiter verschlechtert	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	1	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	212.562	-9.693.239	-46	9.745.300	52.061	4.357.900	46	0	21
	0	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	1	durch FAG Saldenausgleich erreicht	156.825	2.825.414	18	-206.305	2.619.109	21.488.292	-1	17	137
	4	positiver Saldo weiter verbessert	938.106	28.204.698	30	18.593.970	46.798.668	-169.649.257	20	50	-181

Quelle: Eigene Darstellung.

Die großen kreisangehörigen Städte verlieren in geringem Umfang (-5,2 Mio. Euro), während die Zuwächse bei den kreisfreien Städten bei +13,5 Mio. Euro liegen. Die Landkreise gewinnen durch die insgesamt umfangreichere Teilschlüsselmasse für Kreisaufgaben (+21,3 Mio. Euro). Die jeweils rechten schwarzen Säulen in den Abbildungen zeigen diese Nettoeffekte.

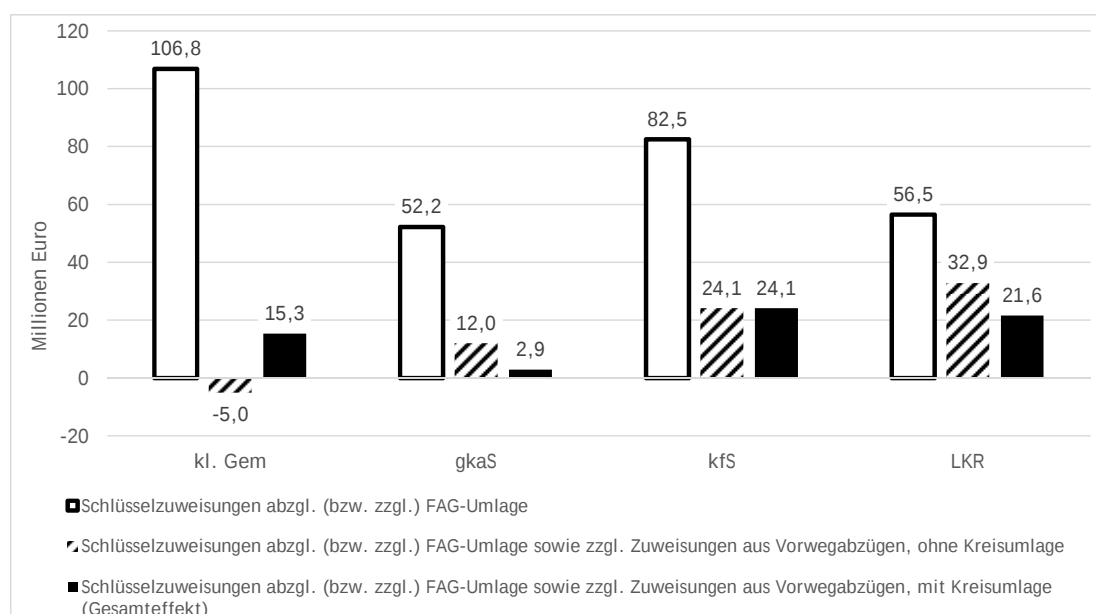
Mit Blick auf die Ergebnistabelle würde eine derart gestaltete Reform des horizontalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern vorrangig positive Effekte entfalten. Etwa 75 % aller Kommunen verbessern ihr Haushaltsergebnis infolge der FAG-Reform. Die Haushaltsslage von ca. 25 % aller kommunalen Einheiten verschlechtert sich (geringfügig), was dabei vorrangig die steuerstarken Gemeinden mit dem Status eines Grund- oder Mittelzentrums betrifft. Im Vergleich zu den Ergebnissen des Gutachtervorschlags des Jahres 2017 verzeichnen die Mittel- und Oberzentren im Durchschnitt bessere Haushaltsergebnisse auf Basis des Reformvorschlags. Die Gewinner bei dieser Variante einer FAG-Reform wären die Oberzentren, Landkreise sowie kreisangehörigen Gemeinden ohne Zentrale-Orte-Status.

Die ausführlichen detaillierten Auswertungsergebnisse zu diesem Modell nach Gemeindegrößenklassen, Teilräumen, zentralörtlichen Funktionen und der Steuerkraft finden sich in Abbildung 40 (Seite 109).

6.1.1.2 Erhöhung der Schlüsselmasse um 50 Mio. Euro

Im FAG 2018 entfaltet der aktuelle Gutachtervorschlag ohne Anwendung eines Demografieansatzes und mit Erhöhung der Gesamtschlüsselmasse um 50 Mio. Euro die nachfolgenden Effekte gegenüber der Nullvariante: Die kleinen Gemeinden gewinnen leicht an Schlüsselzuweisungen (+15,3 Mio. Euro). Dies liegt neben der erhöhten Schlüsselmasse daran, dass die *Kreisumlagegrundlagen* um 12,7 % abgesenkt werden, sodass die Windfall Profits der Landkreise infolge der Auflösung der Vorwegabzüge (§§ 16-18 FAG M-V) vermindert werden, gleichzeitig aber keiner der Kreise einen negativen jahresbezogenen Saldo der laufenden Rechnung aufweist. Die großen kreisangehörigen Städte gewinnen ebenfalls in geringem Umfang (+2,9 Mio. Euro), während die Zuwächse bei den kreisfreien Städten bei +24,1 Mio. Euro liegen. Die Landkreise gewinnen durch die insgesamt umfangreichere Teilschlüsselmasse für Kreisaufgaben (+21,6 Mio. Euro). Die jeweils rechten schwarzen Säulen in den Abbildungen zeigen diese Nettoeffekte.

Abbildung 26: Ergebnisse des KFA-Modells auf Basis des aktuellen Gutachtervorschlags ohne Demografieansatz und mit Erhöhung der Schlüsselmasse um 50 Mio. Euro



	Anzahl Kommunen	Auswirkungen auf das Haushaltsergebnis	Einwohnerzahl (31.12.2016)	Reformeffekt in Absolutgrößen	Reformeffekt in Euro/Einw.	Jahresbezogener Saldo laufender Rechnung 2017 (Referat II 320), in Absolutgrößen	neues Haushalts-ergebnis (nach Reformeffekt), in Absolutgrößen	Saldo laufender Rechnung 2017 (kumuliert), in Absolutgrößen	Jahresbezogener Saldo laufender Rechnung 2017 (Referat II 320), in Euro/Einw.	neues Haushalts-ergebnis (nach Reformeffekt), in Euro/Einw.	Saldo laufender Rechnung 2017 (kumuliert), in Euro/Einw.
insgesamt	12	durch FAG Saldo im Defizit	89.451	-5.599.748	-63	3.978.788	-1.620.960	-16.440.638	44	-18	-184
	40	negativer Saldo weiter verschlechtert	193.617	-5.270.585	-27	-16.044.148	-21.314.734	5.995.027	-83	-110	31
	54	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	600.083	-20.406.330	-34	80.087.244	59.680.914	286.426.366	133	99	477
	194	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	150.285	7.916.239	53	-34.676.688	-26.760.449	-19.187.585	-231	-178	-128
	118	durch FAG Saldenausgleich erreicht	336.302	26.436.252	79	-13.343.793	13.092.459	-139.881.672	-40	39	-416
	338	positiver Saldo weiter verbessert	1.548.429	60.846.889	39	154.712.515	215.559.403	-10.684.839	100	139	-7
oZO	0	durch FAG Saldo im Defizit	0	0		0	0	0			
	10	negativer Saldo weiter verschlechtert	4.943	-95.160	-19	-3.193.682	-3.288.842	6.315.617	-646	-665	1.278
	10	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	14.455	-54.538	-4	5.405.767	5.351.230	49.161.345	374	370	3.401
	189	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	121.590	7.606.526	63	-31.762.810	-24.156.284	-5.780.845	-261	-199	-48
	115	durch FAG Saldenausgleich erreicht	73.369	5.976.796	81	-2.606.731	3.370.065	15.044.454	-36	46	205
	326	positiver Saldo weiter verbessert	280.504	16.035.878	57	54.110.366	70.146.244	253.596.416	193	250	904
GZ	11	durch FAG Saldo im Defizit	46.459	-2.615.816	-56	1.522.429	-1.093.387	4.323.503	33	-24	93
	27	negativer Saldo weiter verschlechtert	110.398	-4.426.707	-40	-10.266.570	-14.693.277	-3.231.088	-93	-133	-29
	33	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	168.878	-6.842.550	-41	43.497.347	36.654.797	161.021.150	258	217	953
	4	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	16.523	164.430	10	-1.354.193	-1.189.763	-11.944.332	-82	-72	-723
	0	durch FAG Saldenausgleich erreicht	0	0		0	0	0			
	2	positiver Saldo weiter verbessert	8.751	54.909	6	1.882.001	1.936.910	4.811.728	215	221	550
MZ	1	durch FAG Saldo im Defizit	42.992	-2.983.932	-69	2.456.359	-527.573	-20.764.141	57	-12	-483
	2	negativer Saldo weiter verschlechtert	20.291	-602.341	-30	-1.003.496	-1.605.836	823.323	-49	-79	41
	9	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	145.087	-3.056.602	-21	19.150.904	16.094.302	84.457.637	132	111	582
	1	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	12.172	145.283	12	-1.559.685	-1.414.402	-1.462.408	-128	-116	-120
	1	durch FAG Saldenausgleich erreicht	10.440	591.853	57	-386.223	205.630	8.848.016	-37	20	848
	4	positiver Saldo weiter verbessert	49.761	2.464.350	50	5.258.079	7.722.429	25.183.518	106	155	506
OZ	0	durch FAG Saldo im Defizit	0	0		0	0	0			
	1	negativer Saldo weiter verschlechtert	57.985	-146.378	-3	-1.580.400	-1.726.778	2.087.175	-27	-30	36
	1	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	59.101	-716.776	-12	2.287.926	1.571.150	-12.571.666	39	27	-213
	0	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	0	0		0	0	0			
	1	durch FAG Saldenausgleich erreicht	95.668	17.040.133	178	-10.144.534	6.895.599	-185.262.434	-106	72	-1.937
	2	positiver Saldo weiter verbessert	271.307	13.804.795	51	74.868.100	88.672.895	-124.627.244	276	327	-459
LK	0	durch FAG Saldo im Defizit	0	0		0	0	0			
	0	negativer Saldo weiter verschlechtert	0	0		0	0	0			
	1	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	212.562	-9.735.864	-46	9.745.300	9.436	4.357.900	46	0	21
	0	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	0	0		0	0	0			
	1	durch FAG Saldenausgleich erreicht	156.825	2.827.469	18	-206.305	2.621.164	21.488.292	-1	17	137
	4	positiver Saldo weiter verbessert	938.106	28.486.956	30	18.593.970	47.080.926	-169.649.257	20	50	-181

Quelle: Eigene Darstellung.

Mit Blick auf die Ergebnistabelle würde eine derart gestaltete Reform des horizontalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern vorrangig positive Effekte entfalten. Mehr als 86 % aller Kommunen verbessern ihr Haushaltsergebnis infolge der FAG-Reform. Die Haushaltslage von weniger als 14 % aller kommunalen Einheiten verschlechtert sich (geringfügig), was dabei vorrangig die steuerstarken Gemeinden mit dem Status eines Grund- oder Mittelzentrums betrifft. Im Vergleich zur Variante ohne Erhöhung der Gesamtschlüsselmasse verzeichnen alle zentralen Orte (inkl. der Grundzentren) im Durchschnitt nochmals bessere Haushaltsergebnisse auf Basis des Reformvorschlags. Die Gewinner bei dieser Variante einer FAG-Reform wären die Oberzentren, Landkreise sowie kreisangehörigen Gemeinden ohne Zentrale-Orte-Status.

Die ausführlichen detaillierten Auswertungsergebnisse zu diesem Modell nach Gemeindegrößenklassen, Teilräumen, zentralörtlichen Funktionen und der Steuerkraft finden sich im Anhang in Abbildung 42 (Seite 117).

6.1.2 Mit Demografieansatz

Bezüglich der Vorwegabzüge gelten folgende Annahmen:

- § 16 – wird aufgelöst, bis auf 10,9 Mio. Euro für Theater und Orchester, und in die Schlüsselmasse überführt
- § 17 – wird aufgelöst und in die Schlüsselmasse überführt
- § 18 – wird aufgelöst und in die Schlüsselmasse überführt

Die weiteren FAG-relevanten Parameter entsprechen denen des aktuellen Gutachtenvorschlags mit 10-Jahres-Demografieansatz (**siehe mittlere Spalte in Tabelle 15 sowie linke Spalte in Tabelle 18**):

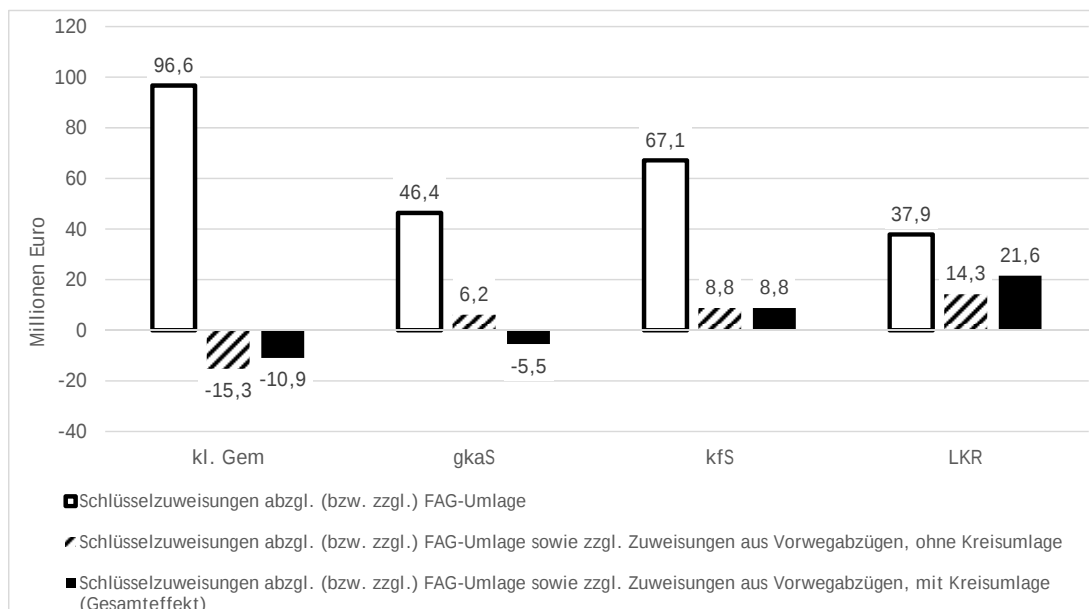
- Jeweils einheitlicher Nivellierungshebesatz für jede der drei Realsteuern (Landesdurchschnitt)
- Gemeindeaufgaben:
 - nicht-Additive Veredlungsfaktoren für Verflechtungsbereiche der Zentralen Orte:
 - Nahbereich: 6 %
 - Mittelbereich: 12 %
 - Oberbereich: 16 %
 - Veredlungsfaktor für Einwohner unter 18 Jahren: 122 %
 - Veredlungsfaktor für die 10-Jahres-Veränderungsrate der Einwohnerzahl (bei zentralen Orte in ihren Verflechtungsbereichen), ab einem Einwohnerrückgang i. H. v. mindestens 5 %: Zuschlag auf eine Absenkung der Einwohnerzahl im 10-Jahres-Zeitraum i. H. v. 35 %
- Kreisaufgaben
 - Wegfall des Flächenfaktors
 - Soziallastenansatz SGB II für Bedarfsgemeinschaften mit Faktor 5,7
- FAG-Umlage mit Abschöpfungsgrad 30 % bei individueller FKMZ : BMZ > 115 %
 - Der Anteil der FAG-Umlage, der gemäß dem geltenden FAG M-V in die FAG-Masse des Folgejahres überführt werden würde, geht in die Teilschlüsselmasse der Gemeindeaufgaben ein (Endogenisierung FAG-Umlage).
- relative, finanzkraftabhängige Mindestausstattung 90/90. Im Anhang sind jeweils zusätzlich die Modellergebnisse mit einer Mindestausstattung „85/85“ dokumentiert.
- Absenkung der Kreisumlagegrundlagen zur Eindämmung der Zugewinne für die Landkreise.

6.1.2.1 Ohne Erhöhung der Schlüsselmasse

Im FAG 2018 entfaltet der aktuelle Gutachtenvorschlag mit Anwendung eines Demografieansatzes und ohne Erhöhung der Gesamtschlüsselmasse die nachfolgenden Effekte gegenüber der Nullvariante: Die kleinen Gemeinden verlieren leicht an Schlüsselzuweisungen (-10,9 Mio. Euro). Die Verluste würde dabei größer ausfallen, wenn die *Kreisumlagegrundlagen nicht um 8,4 % abgesenkt* werden würden, sodass die Windfall Profits der Landkreise infolge der Auflösung der Vorwegabzüge (§§ 16-18 FAG M-V) vermindert werden, gleichzeitig aber keiner der Kreise einen negativen jahresbezogenen Saldo der laufenden Rechnung aufweist. Die großen kreisangehörigen Städte verlieren in geringem Umfang (-5,5 Mio. Euro), während die Zuwächse bei den kreisfreien Städten bei +8,8 Mio. Euro liegen. Die Landkreise gewinnen durch die insgesamt umfangreichere Teilschlüsselmasse für Kreisaufgaben

(+21,6 Mio. Euro). Die Einführung eines Demografiefaktors würde sich demnach vor allem für die kreisangehörigen Gemeinden positiv auswirken. Die jeweils rechten schwarzen Säulen in den Abbildungen zeigen die Nettoeffekte.

Abbildung 27: Ergebnisse des KFA-Modells auf Basis des aktuellen Gutachtervorschlags mit Demografieansatz und ohne Erhöhung der Schlüsselmasse



	Anzahl Kommunen	Auswirkungen auf das Haushaltsergebnis	Einwohnerzahl (31.12.2016)	Reformeffekt in Absolutgrößen	Reformeffekt in Euro/Einw.	Jahresbezogener Saldo laufender Rechnung 2017 (Referat II 320), in Absolutgrößen	neues Haushalts-ergebnis (nach Reformeffekt), in Absolutgrößen	Saldo laufender Rechnung 2017 (kumuliert), in Absolutgrößen	Jahresbezogener Saldo laufender Rechnung 2017 (Referat II 320), in Euro/Einw.	neues Haushalts-ergebnis (nach Reformeffekt), in Euro/Einw.	Saldo laufender Rechnung 2017 (kumuliert), in Euro/Einw.
insgesamt	21	durch FAG Saldo im Defizit	170.552	-11.861.391	-70	7.102.031	-4.759.360	-14.227.755	42	-28	-83
	65	negativer Saldo weiter verschlechtert	235.726	-11.858.579	-50	-24.140.963	-35.999.542	2.216.124	-102	-153	9
	88	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	795.375	-28.126.438	-35	169.636.598	141.510.159	358.721.861	213	178	451
	199	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	135.291	5.821.564	43	-28.020.333	-22.198.769	-1.508.192	-207	-164	-11
	88	durch FAG Saldausgleich erreicht	309.187	16.363.771	53	-11.903.334	4.460.437	-153.782.163	-38	14	-497
	295	positiver Saldo weiter verbessert	1.272.036	43.583.789	34	62.039.919	105.623.708	-85.193.216	49	83	-67
oZO	4	durch FAG Saldo im Defizit	4.648	-123.650	-27	81.349	-42.301	18.879.640	18	-9	4.062
	30	negativer Saldo weiter verschlechtert	18.357	-438.219	-24	-8.376.619	-8.814.838	15.943.454	-456	-480	869
	46	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	66.326	-974.320	-15	24.026.168	23.051.848	135.738.389	362	348	2.047
	198	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	124.851	5.678.291	45	-27.634.110	-21.955.819	-10.356.207	-221	-176	-83
	86	durch FAG Saldausgleich erreicht	56.694	3.373.790	60	-1.552.495	1.821.295	9.991.979	-27	32	176
	286	positiver Saldo weiter verbessert	223.985	10.008.123	45	35.408.616	45.416.739	148.139.732	158	203	661
GZ	15	durch FAG Saldo im Defizit	63.811	-4.769.224	-75	2.276.397	-2.492.826	228.412	36	-39	4
	31	negativer Saldo weiter verschlechtert	126.921	-7.465.636	-59	-11.620.764	-19.086.400	-15.175.420	-92	-150	-120
	31	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	160.277	-10.609.604	-66	44.625.380	34.015.776	169.927.970	278	212	1.060
	0	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	durch FAG Saldausgleich erreicht	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	positiver Saldo weiter verbessert	0	0	0	0	0	0	0	0	0
MZ	1	durch FAG Saldo im Defizit	42.992	-4.046.402	-94	2.456.359	-1.590.043	-20.764.141	57	-37	-483
	3	negativer Saldo weiter verschlechtert	32.463	-1.087.320	-33	-2.563.180	-3.650.501	-639.085	-79	-112	-20
	9	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	148.697	-5.414.661	-36	20.521.150	15.106.489	90.243.046	138	102	607
	1	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	10.440	143.273	14	-386.223	-242.950	8.848.016	-37	-23	848
	0	durch FAG Saldausgleich erreicht	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	4	positiver Saldo weiter verbessert	46.151	759.821	16	3.887.833	4.647.654	19.398.109	84	101	420
OZ	1	durch FAG Saldo im Defizit	59.101	-2.922.115	-49	2.287.926	-634.190	-12.571.666	39	-11	-213
	1	negativer Saldo weiter verschlechtert	57.985	-2.867.404	-49	-1.580.400	-4.447.804	2.087.175	-27	-77	36
	1	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	207.513	-1.469.802	-7	70.718.600	69.248.798	-41.545.444	341	334	-200
	0	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	1	durch FAG Saldausgleich erreicht	95.668	10.224.007	107	-10.144.534	79.473	-185.262.434	-106	1	-1.937
	1	positiver Saldo weiter verbessert	63.794	4.337.032	68	4.149.500	8.486.532	-83.081.800	65	133	-1.302
LK	0	durch FAG Saldo im Defizit	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	negativer Saldo weiter verschlechtert	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	1	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	212.562	-9.658.052	-45	9.745.300	87.248	4.357.900	46	0	21
	0	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	1	durch FAG Saldausgleich erreicht	156.825	2.765.974	18	-206.305	2.559.669	21.488.292	-1	16	137
	4	positiver Saldo weiter verbessert	938.106	28.478.814	30	18.593.970	47.072.783	-169.649.257	20	50	-181

Quelle: Eigene Darstellung.

Mit Blick auf die Ergebnistabelle würde eine derart gestaltete Reform des horizontalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern vorrangig positive Effekte entfalten. Etwa 77 % aller Kommunen verbessern ihr Haushaltsergebnis infolge der FAG-Reform. Die Haushaltslage von ca. 23 % aller kommunalen Einheiten verschlechtert sich (geringfügig), was dabei vorrangig die steuerstarken Gemeinden mit dem Status eines Grund- oder Mittelzentrums betrifft. Im Vergleich zu den Ergebnissen ohne Demografieansatz verzeichnen die Oberzentren im Durchschnitt geringere Zugewinne. Profiteure der Einführung des Demografieansatzes sind demgegenüber vor allem die Mittelzentren und in geringerem Umfang auch die Grundzentren und Gemeinden ohne ZO-Funktion.

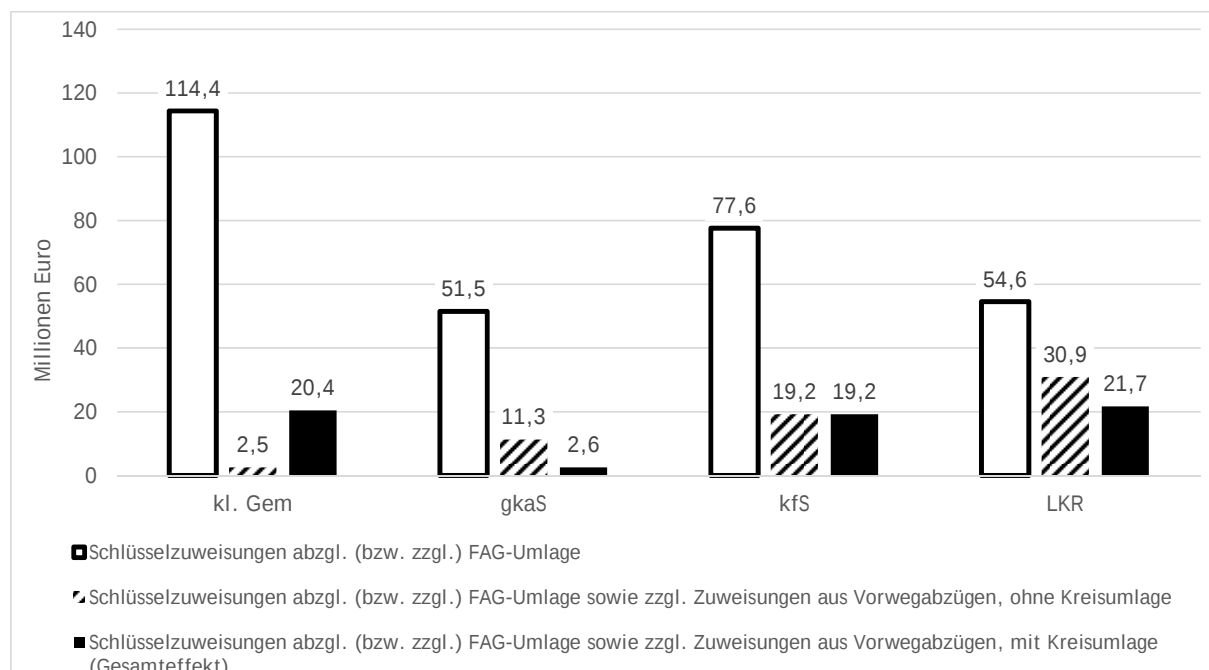
Die Reformgewinner in der Gesamtschau auf diese Umsetzungsvariante des FAG wären dennoch weiterhin die Oberzentren, Landkreise sowie kreisangehörigen Gemeinden ohne Zentrale-Orte-Status.

Die ausführlichen detaillierten Auswertungsergebnisse zu diesem Modell nach Gemeindegrößenklassen, Teilräumen, zentralörtlichen Funktionen und der Steuerkraft finden sich im Anhang in Abbildung 44 (Seite 125).

6.1.2.2 Erhöhung der Schlüsselmasse um 50 Mio. Euro

Im FAG 2018 entfaltet der aktuelle Gutachtervorschlag mit Anwendung eines Demografieansatzes und mit Erhöhung der Gesamtschlüsselmasse um 50 Mio. Euro die nachfolgenden Effekte gegenüber der Nullvariante: Die kleinen Gemeinden gewinnen deutlich an Schlüsselzuweisungen (+20,4 Mio. Euro). Dies liegt neben der erhöhten Schlüsselmasse daran, dass die *Kreisumlagegrundlagen um 12,8 % abgesenkt* werden, sodass die Windfall Profits der Landkreise infolge der Auflösung der Vorwegabzüge (§§ 16-18 FAG M-V) vermindert werden, gleichzeitig aber keiner der Kreise einen negativen jahresbezogenen Saldo der laufenden Rechnung aufweist. Die großen kreisangehörigen Städte gewinnen ebenfalls in geringem Umfang (+2,6 Mio. Euro), während die Zuwächse bei den kreisfreien Städten +19,2 Mio. Euro betragen. Die Landkreise gewinnen durch die insgesamt umfangreichere Teilschlüsselmasse für Kreisaufgaben (+21,7 Mio. Euro). Die jeweils rechten schwarzen Säulen in den Abbildungen zeigen diese Nettoeffekte.

Abbildung 28: Ergebnisse des KFA-Modells auf Basis des aktuellen Gutachtervorschlags mit Demografieansatz und mit Erhöhung der Schlüsselmasse um 50 Mio. Euro



	Anzahl Kommunen	Auswirkungen auf das Haushaltsergebnis	Einwohnerzahl (31.12.2016)	Reformeffekt in Absolutgrößen	Reformeffekt in Euro/Einw.	Jahresbezogener Saldo laufender Rechnung 2017 (Referat II 320), in Absolutgrößen	neues Haushalts-ergebnis (nach Reformeffekt), in Absolutgrößen	Saldo laufender Rechnung 2017 (kumuliert), in Absolutgrößen	Jahresbezogener Saldo laufender Rechnung 2017 (Referat II 320), in Euro/Einw.	neues Haushalts-ergebnis (nach Reformeffekt), in Euro/Einw.	Saldo laufender Rechnung 2017 (kumuliert), in Euro/Einw.
insgesamt	11	durch FAG Saldo im Defizit	86.885	-5.281.777	-61	3.859.995	-1.421.782	-16.204.977	44	-16	-187
	35	negativer Saldo weiter verschlechtert	177.877	-5.198.717	-29	-14.066.543	-19.265.260	7.635.330	-79	-108	43
	46	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	565.342	-18.803.837	-33	71.352.116	52.548.279	236.497.595	126	93	418
	191	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	159.252	7.940.897	50	-36.152.863	-28.211.967	-19.557.393	-227	-177	-123
	126	durch FAG Saldenausgleich erreicht	343.075	23.827.397	69	-13.845.223	9.982.174	-141.152.167	-40	29	-411
	347	positiver Saldo weiter verbessert	1.585.736	61.438.753	39	163.566.437	225.005.190	39.008.271	103	142	25
oZO	0	durch FAG Saldo im Defizit	0	0	-15	0	0	0	-674	-688	1.602
	7	negativer Saldo weiter verschlechtert	3.940	-57.186	-5	-2.653.667	-2.710.853	6.312.085	304	299	6.188
	3	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	3.808	-20.670	-5	1.157.425	1.136.755	23.564.130	-275	-210	-39
	184	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	115.820	7.536.792	65	-31.801.395	-24.264.603	-4.506.819	-39	45	172
	123	durch FAG Saldenausgleich erreicht	80.142	6.744.356	84	-3.108.161	3.636.195	13.773.959	200	259	959
	333	positiver Saldo weiter verbessert	291.151	17.013.310	58	58.358.708	75.372.017	279.193.631			
GZ	10	durch FAG Saldo im Defizit	43.893	-2.453.872	-56	1.403.636	-1.050.236	4.559.165	32	-24	104
	26	negativer Saldo weiter verschlechtert	106.064	-4.104.921	-39	-9.768.476	-13.873.397	-3.921.423	-92	-131	-37
	34	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	171.444	-6.694.786	-39	43.616.141	36.921.355	160.785.489	254	215	938
	5	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	20.857	222.457	11	-1.852.287	-1.629.830	-11.253.997	-89	-78	-540
	0	durch FAG Saldenausgleich erreicht	0	0	9	0	0	0	215	224	550
	2	positiver Saldo weiter verbessert	8.751	77.177		1.882.001	1.959.178	4.811.728			
MZ	1	durch FAG Saldo im Defizit	42.992	-2.827.905	-66	2.456.359	-371.546	-20.764.141	57	-9	-483
	1	negativer Saldo weiter verschlechtert	9.888	-180.520	-18	-64.000	-244.520	3.157.493	-6	-25	319
	7	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	118.427	-1.510.747	-13	14.545.324	13.034.577	60.361.742	123	110	510
	2	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	22.575	181.647	8	-2.499.180	-2.317.533	-3.796.578	-111	-103	-168
	1	durch FAG Saldenausgleich erreicht	10.440	507.168	49	-386.223	120.945	8.848.016	-37	12	848
	6	positiver Saldo weiter verbessert	76.421	3.183.206	42	9.863.659	13.046.865	49.279.413	129	171	645
OZ	0	durch FAG Saldo im Defizit	0	0	-15	0	0	0	-27	-42	36
	1	negativer Saldo weiter verschlechtert	57.985	-856.091	-14	-1.580.400	-2.436.491	2.087.175	39	24	-213
	1	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	59.101	-854.349		2.287.926	1.433.577	-12.571.666			
	0	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	0	0		0	0	0			
	1	durch FAG Saldenausgleich erreicht	95.668	13.811.875	144	-10.144.534	3.667.341	-185.262.434	-106	38	-1.937
	2	positiver Saldo weiter verbessert	271.307	12.501.330	46	74.868.100	87.369.430	-124.627.244	276	322	-459
LK	0	durch FAG Saldo im Defizit	0	0		0	0	0			
	0	negativer Saldo weiter verschlechtert	0	0	-46	0	0	0	46	0	21
	1	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	212.562	-9.723.285		9.745.300	22.015	4.357.900			
	0	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	0	0		0	0	0			
	1	durch FAG Saldenausgleich erreicht	156.825	2.763.997	18	-206.305	2.557.692	21.488.292	-1	16	137
	4	positiver Saldo weiter verbessert	938.106	28.663.730	31	18.593.970	47.257.699	-169.649.257	20	50	-181

Quelle: Eigene Darstellung.

Mit Blick auf die Ergebnistabelle würde eine derart gestaltete Reform des horizontalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern vorrangig positive Effekte entfalten. Mehr als 88 % aller Kommunen verbessern ihr Haushaltsergebnis infolge der FAG-Reform. Die Haushaltslage von etwa 12 % aller kommunalen Einheiten verschlechtert sich (geringfügig), was dabei vorrangig die steuerstarken Gemeinden mit dem Status eines Grund- oder Mittelzentrums betrifft. Im Vergleich zur Variante ohne Erhöhung der Gesamtschlüsselmasse verzeichnen alle zentralen Orte (inkl. der Grundzentren) im Durchschnitt nochmals eine Verbesserung der Haushaltsergebnisse. Die Gewinner bei dieser Variante einer FAG-Reform wären vor allem die Oberzentren, Landkreise sowie kreisangehörigen Gemeinden ohne Zentrale-Orte-Status.

Für insgesamt 126 Kommunen wird bei der Umsetzung der Reformvariante der Ausgleich des jahresbezogenen Saldos der laufenden Rechnung einschließlich planmäßiger Tilgung erreicht. In weiteren 191 Kommunen verbessert sich die Haushaltslage. Die Summe der Defizite in dieser Gruppe beläuft sich nunmehr auf 28,2 Mio. Euro.⁹² Die Anzahl der problematischen Fälle (rote Zeilen) reduziert sich infolge der Erhöhung der FAG-Masse deutlich von 86 auf nur noch 46 Kommunen. Deren spezifische Problemlage wird im Kapitel 6.2 näher untersucht. Immerhin hat sich durch die Aufstockung des FAG das Problemvolumen (verbleibende jahresbezogene Defizite) von 40,8 Mio. Euro auf 20,7 Mio. Euro halbiert. Insgesamt 347 Kommunen realisieren durch die hier diskutierte Variante der FAG-Reform eine Verbesserung ihrer bereits mindestens ausgeglichenen Haushaltslage. Im Zusammenhang mit der erhöhten FAG-Masse vergrößert sich die Gruppe insbesondere zu Lasten der Gruppe „verschlechtert, aber noch ausgeglichen“. Angesichts der Tatsache, dass die meisten Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2017 bereits ausgeglichene Haushalte aufwiesen, ist dieser Umstand keinesfalls kritisch zu sehen (siehe Abbildung 3 auf Seite 10). Vielmehr ist es sachgerecht, dass eine Erhöhung der FAG-Masse auch diesen Kommunen zugutekommt – vor allem, wenn sie steuerschwach sind.

Aus der vertieften Betrachtung der Modellergebnisse kann zudem abgeleitet werden, dass eine absolute Mindestausstattung (fester Betrag in Euro oder Euro/Einw. für jede einzelne Kommune) nicht erforderlich ist. Die Zahl der Modellgewinner überwiegt in der hier dargestellten Variante deutlich. Die Kommunen mit negativen fiskalischen Effekten durch die FAG-Reform sind im Durchschnitt steuerstärker als die Gewinner.

Die ausführlichen detaillierten Auswertungsergebnisse zu diesem Modell nach Gemeindegrößenklassen, Teilräumen, zentralörtlichen Funktionen und der Steuerkraft finden sich im Anhang in Abbildung 46.

⁹² Diese Summe ist höher als in der Variante ohne Aufstockung der FAG-Masse. Dies darf jedoch nicht zum Fehlschluss verführen, der Reformeffekt hätte die Haushaltslage in dieser Gruppe verschlechtert. Vielmehr findet eine Wanderung über die Gruppengrenzen hinweg statt. Ohne Aufstockung der FAG-Masse wurde „nur“ für 88 Kommunen der Saldenausgleich erreicht, mit der Aufstockung sind es 126.

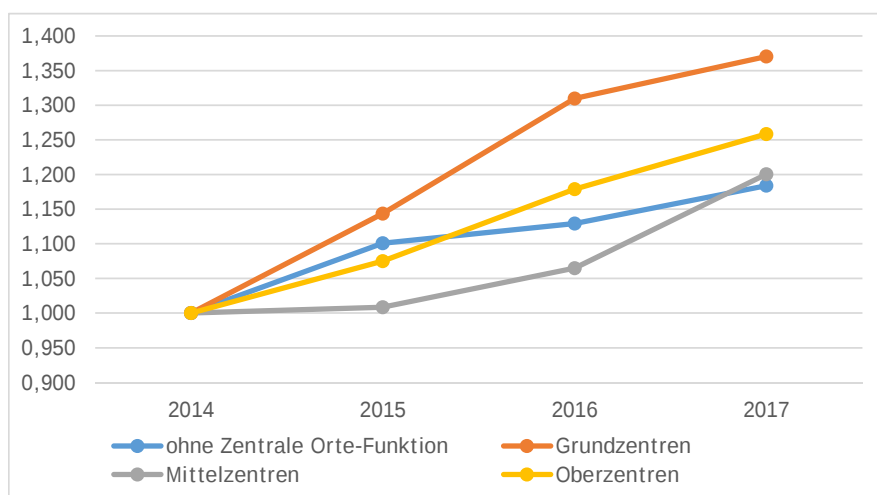
6.2 Situation der Grundzentren

Ein reformiertes Schlüsselzuweisungssystem mit einer Stärkung des Steuerkraftausgleichs, aufgelösten Vorwegabzügen und neuen, differenzierenden Indikatoren für den Finanzbedarf erzeugt naturgemäß nicht nur Reformgewinner. Betrachtet man diejenigen Kommunen, die trotz einer Erhöhung der Schlüsselmasse um 50 Mio. Euro einen negativen fiskalischen Reformeffekt zu erwarten haben, so ergibt sich das folgende Bild (Modellvariante einschließlich Demografieansatz): 46 kommunale Einheiten finden sich im „roten Bereich“ der illustrierenden Tabellen in Abbildung 28 wieder. Elf dieser Kommunen werden durch die FAG-Reform ins in eine defizitäre Situation gebracht, wenngleich sie vorher mindestens ausgeglichene Salden aufwiesen. Bei 35 der Kommunen wird der bereits bestehende negative jahresbezogene Saldo der laufenden Rechnung (einschließlich planmäßiger Tilgung) weiter verschlechtert. Zwei dieser Kommunen sind Mittelzentren, dazu kommen sieben kreisangehörige Gemeinden, die zum großen Teil abundant sind bzw. eine deutlich über dem Durchschnitt liegende Ist-Steuerkraft aufweisen. Bemerkenswert ist jedoch die Häufung von insgesamt 36 Grundzentren (von insgesamt 77 Grundzentren in Mecklenburg-Vorpommern), die zusammen negative jahresbezogene Salden in der Summe von 8,3 Mio. Euro aufweisen. Von den 36 Grundzentren sind 6 überdurchschnittlich steuerstark. Insofern ist naheliegend, dass diese Grundzentren bei einer Stärkung des Steuerkraftausgleichs und damit der Subsidiarität nicht zu den Gewinnern zählen. Darüber hinaus können 15 Gemeinden (davon 2 überdurchschnittlich steuerstarke) ihre jahresbezogenen Defizite in der laufenden Rechnung zumindest durch kumulierte Überschüsse aus den Vorjahren tragen und den Haushaltsausgleich damit herstellen. Es verbleiben 17 „echte“ Problemfälle (unterdurchschnittliche Steuerkraft, keine Ausgleichsmöglichkeit durch kumulierte Überschüsse aus den Vorjahren) mit einem jahresbezogenen Defizit der laufenden Rechnung nach Reformeffekt i. H. v. 7,0 Mio. Euro. Folglich ist die Problemdimension der reforminduzierten Effekte deutlich geringer als es auf den ersten Blick anmutet.

Es stellt sich dennoch die Frage, warum die negativen Effekte einer FAG-Reform ausgerechnet die Grundzentren in besonderem Maße treffen und diese in der Gruppe der Reformverlierer derart überrepräsentiert sind.

Der erste Erklärungsansatz bezieht sich auf die Ausprägung der Modellparameter: So begünstigt der Nebenansatz für die Personen unter 18 Jahren vor allem die kreisangehörigen Gemeinden ohne Zentrale-Orte-Funktionen. Darüber hinaus wirkt der Demografieansatz bei den Mittelzentren sowie den Kommunen ohne Zentrale-Orte-Funktion deutlich stärker als bei den Grundzentren. Die Grundzentren weisen demgegenüber weder eine ausgeprägte „Jugendlastigkeit“ noch einen besonders starken Einwohnerrückgang auf.

Abbildung 29: Entwicklung der Steuereinnahmen 2014-2017 nach Zentrale-Orte-Status

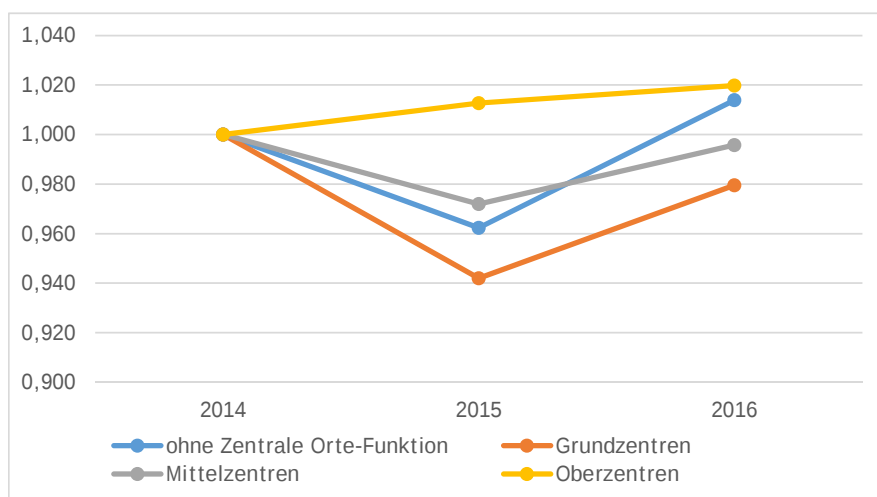


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen, Daten: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern.

Der zweite Erklärungsansatz betrifft die verstärkte (und sachgerechte) Wirkung des Steuerkraftausgleichs. Die rechnerische Basis des Schlüsselzuweisungssystems wird einerseits von der Steuerkraft des Jahres 2016 in Form der Steuerkraftmesszahl gebildet und andererseits werden zur Bestimmung der Veredlungsfaktoren zur Bestimmung der Bedarfsmesszahl die durchschnittlichen Zuschussbeträge 2014-2016 herangezogen.

Abbildung 29 zeigt zunächst auf der einen Seite die Entwicklung der Steuereinnahmen, differenziert nach Zentrale-Orte-Status, wobei ersichtlich wird, dass die Grundzentren im Durchschnitt ein deutlich stärkeres Wachstum der Steuereinnahmen verzeichnen als die übrigen Gemeinden (137 % des Ausgangswertes von 2014). Im Vergleich dazu liegt das Steuerwachstum 2017 ggü. 2014 der Gemeinden ohne Zentrale-Orte-Funktion bei 118 %, bei den Mittelzentren bei 120 % und im Falle der Oberzentren bei 126 %. Gemäß Gutachturvorschlag gewinnt der Steuerkraftausgleich insbesondere durch die Überführung der Mittel aus dem bisherigen § 16 FAG M-V an Bedeutung. Diese Mittel werden bisher als steuerkraftunabhängige Pauschalen verteilt, sodass die Grundzentren ihre deutlich verbesserte steuerliche Basis nicht gegengerechnet bekommen.

Abbildung 30: Entwicklung der Zuschussbeträge 2014-2016 nach Zentrale-Orte-Status



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

Auf der anderen Seite macht ein Blick auf die Entwicklung der Zuschussbeträge 2014-2016 (Abbildung 30) deutlich, dass diese im Falle der Grundzentren am deutlichsten zurückgegangen sind (98 % des Ausgangswertes von 2014).⁹³ Die Zuschussbeträge der Oberzentren (102 % des Ausgangswertes) und Gemeinden ohne Zentrale-Orte-Status (101 % des Ausgangswertes) sind dagegen im Jahr 2016 ggü. 2014 leicht angestiegen.

Die hohen Steuereinnahmen auf der einen und die niedrigen Zuschussbeträge auf der anderen Seite bewirken, dass der Veredlungsfaktor für den Nahbereich der Grundzentren eher niedrig ausfällt und die Grundzentren insgesamt weniger Schlüsselzuweisungen erhalten.⁹⁴ Aus Tabelle 20, die ausgewählte Daten aus dem Modell enthält, wird ersichtlich, dass der Effekt der überdurchschnittlichen Steuerkraft etwas geringer ist als Effekt der Bedarfsge-
wichte: So ist die Bedarfsmesszahl der Grundzentren in Prozent des Durchschnitts mit 89,7 % relativ gering, die Steuerkraftmesszahl in Prozent des Durchschnitts liegt bei 108,0 %. In Kombination mit einer weniger dynamischen (oder durchschnittlichen) Steuerkraftentwicklung würden demnach auch die Grundzentren nicht verlieren. Im Falle der Oberzentren ist zwar ebenfalls eine hohe Steuerkraft feststellbar, diese steht allerdings auch einer deutlich überdurchschnittlichen Bedarfsmesszahl (119 %) gegenüber.

Tabelle 20: Kennzahlen des Steuerkraftausgleichs nach Zentrale-Orte-Status

	Anzahl Kommunen	Einwoh- nerzahl	Anteil am Haupt- ansatz	Anteil an den Neben- ansät- zen	Anteil am Ge- samt- ansatz	Schlüs- selzu- weisun- gen	Steuer- kraftmess- zahl in % des Durch- schnitts	Bedarfs- messzahl in % des Durch- schnitts	Anteil an den FAG- Umlage- zahlungen
<i>Anteil oZO</i>	86,7%	30,8%	24,7%	32,7%	25,7%	23,5%	95,4%	83,8%	59,2%
Anteil GZ	10,3%	21,9%	19,3%	21,3%	19,5%	16,2%	108,0%	89,7%	40,8%
<i>Anteil MZ</i>	2,4%	17,4%	19,2%	17,2%	18,9%	22,0%	88,5%	108,7%	0,0%
<i>Anteil OZ</i>	0,7%	29,9%	36,8%	28,8%	35,8%	38,3%	105,6%	119,0%	0,0%

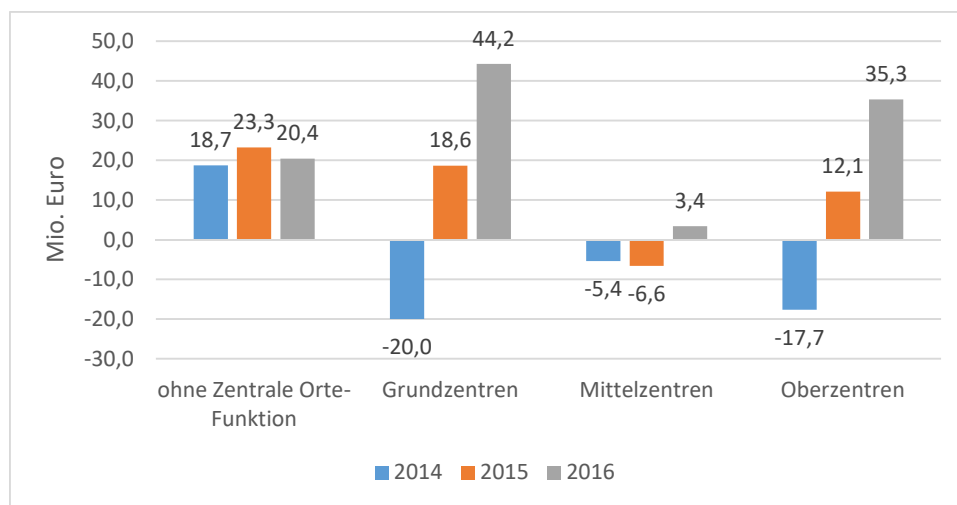
Quelle: Eigene Berechnungen.

Im Übrigen spiegeln sich beide Komponenten – das überdurchschnittliche Wachstum der Steuereinnahmen und die unterproportionale Zunahme der Ausgaben auch in den Haushaltsergebnissen. Die Grundzentren konnten zwischen 2014 und 2016 ihre jahresbezogenen Salden der laufenden Rechnung einschließlich planmäßiger Tilgung im Durchschnitt wesentlich stärker verbessern als die Kommunen in den übrigen Raumkategorien (Abbildung 31).

⁹³ Ursächlich für diesen Rückgang im Jahr 2015 waren negative Entwicklung in den Produkten 111 (Allgemeine Verwaltungssteuerung) sowie 424 (Sportstätten und Bäder). Bei letzterem Produkt waren es Investitionsspitzen im Jahr 2014, die den Ausschlag gegeben haben. Die Entwicklung 2015 und 2016 beschreibt eine Normalisierung des Ausgabenpfads. Auch in den Produkten 511 (Räumliche Planung), 57 (Wirtschaft und Tourismus) sowie 54 (Straßen) kam es durch stagnierende Ausgaben und teils wachsende zweckbezogene Einnahmen zu einem Rückgang der Zuschussbeträge.

⁹⁴ Die hohen Steuereinnahmen werden durch die Variable für den „Selbstverstärkungs- oder Leuchtturmeffekt“ so kompensiert, dass sie Mehrbedarfe dämpfen, siehe Kapitel 4.2.1.

Abbildung 31: Jahresbezogene Salden der laufenden Rechnung einschließlich planmäßige Tilgung 2014-2017 nach zentralörtlichen Kategorien



Quelle: Eigene Darstellung, Daten: Ministerium für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern, Referat 320.

Sollen die Verluste der Grundzentren eingedämmt oder gar gänzlich verhindert werden, bestünde die erste Lösungsmöglichkeit darin, den Veredlungsfaktor für die Nahbereiche aus politischen/raumordnerischen Gründen höher als nach den Vorgaben der Regressionsergebnisse zu setzen. Problematisch ist daran allerdings, dass selbst bei einer Gleichgewichtung mit den Mittelbereichen (also einem Veredlungsfaktor von 12,0 für die Grundzentren) ein erhebliches Problemvolumen erhalten bleibt: Noch immer würden 8 Grundzentren durch eine FAG-Reform ins Haushaltsdefizit gerückt, während bei 25 Grundzentren der bereits bestehende Negativsaldo in der jahresbezogenen laufenden Rechnung weiter verschlechtert wird.

Letztlich zeigen sich hier auch die Limitationen des Schlüsselzuweisungssystems. Überdurchschnittlich steuerstarke Kommunen können durch Modifikationen eines auf Subsidiarität ausgerichteten Systems nur bedingt profitieren.

6.3 Situation der übrigen, noch defizitären Gemeinden

Mit Bezug auf Abbildung 28 wird deutlich, dass eine große Zahl von insgesamt 126 Kommunen durch einen positiven Reformeffekt gemäß dem Gutachtervorschlag den Haushaltsausgleich ohne weiteres eigenes Zutun erreichen würde. Weitere insgesamt 191 kommunale Einheiten können ihre Haushaltslage im Zuge der FAG-Reform zwar grundsätzlich verbessern, würden aber weiterhin ein Haushaltsdefizit aufweisen. Der für diese Kommunen zusammengefasste jahresbezogene Saldo der laufenden Rechnung im Jahr 2017, der vor der Umsetzung des Reformvorschlags zunächst -36,1 Mio. Euro betrug, würde sich durch die FAG-Reform um 7,9 Mio. Euro auf -28,2 Mio. Euro verringern. Von den 28,2 Mio. Euro fallen 24,2 Mio. Euro bei den Gemeinden ohne Zentrale-Orte-Funktion an:

- Von diesen Gemeinden weisen 35 eine überdurchschnittliche Steuerkraft auf und repräsentieren dabei 11,5 Mio. Euro der verbliebenen Haushaltsdefizite nach Reformeffekt. Wie bei den Grundzentren ist für diese Gruppe zu konstatieren, dass der Steu-

erkräftausgleich nicht primär die steuerstarken Kommunen unterstützt. Die defizitäre Haushaltslage dieser Gruppe basiert nicht auf einer relativen Steuerschwäche und kann daher durch Schlüsselzuweisungen nur bedingt aufgelöst werden.⁹⁵

- Insgesamt 67 der Gemeinden können zudem ihre jahresbezogenen Haushaltsdefizite durch kumulierte Überschüsse aus den Vorjahren decken. Insgesamt wird durch diese Gemeinden ein Defizitvolumen von 5,1 Mio. Euro repräsentiert, das nach dem Reformeffekt noch besteht. Das Volumen von durchschnittlich rund 75.000 Euro je Kommune weist darauf hin, dass es sich insbesondere um kleine Gemeinden handelt.
- 21 Gemeinden weisen darüber hinaus Haushaltsdefizite auf, die atypisch sind (sie übersteigen die Grenze von 400 Euro/Einw. teils deutlich) und damit den Steuerkräftausgleich schlicht überfordern. Auch ein gestärkter Bedarfsansatz für diese Gemeinden oder eine Erhöhung der Schlüsselmasse könnte die Verluste für diese Gemeinden zwar vermindern, aber nicht gänzlich eliminieren. Ein Ausgleich von Defiziten, die durch (einmalige) Ausgaben Spitzen entstehen, ist nicht Aufgabe des Kommunalen Finanzausgleichs. Diese Gemeinden repräsentieren insgesamt 12,5 Mio. Euro an verbliebenen haushaltsbezogenen Defiziten.
- Es verbleiben dementsprechend 87 Kommunen, die „echte“ Problemfälle darstellen: Sie verzeichnen eine unterdurchschnittliche Steuerkraft, besitzen keine Ausgleichsmöglichkeiten durch kumulierte Überschüsse aus den Vorjahren und weisen keine atypischen Defizite auf. Insgesamt beläuft sich die Summe der durch diese Kommunen repräsentierten Defizite auf 6,5 Mio. Euro.

Wie aus der vertieften Analyse der Grundzentren gilt auch für die Kommunen, die den jahresbezogenen Haushaltsausgleich bei Umsetzung des gutachterlichen Reformvorschlags noch nicht erreichen, dass die Problem dimension wesentlich kleiner ist, als es der erste Eindruck suggeriert. Ebenso konnte herausgearbeitet werden, dass die Schlüsselzuweisungen als Instrument des Steuerkräftausgleichs zwar eine wichtige Rolle bei der Bewältigung von Haushaltsdefiziten spielen können, aber dies nur dann vermögen, wenn die Defizite auf einer ausgeprägten Steuerschwäche zurückzuführen sind. Werden Defizite demgegenüber durch ein überdurchschnittliches Ausgabenverhalten (sei es einmalig oder strukturell) bei durchschnittlicher oder überdurchschnittlicher Steuerkraft hervorgerufen, kann der subsidiäre Ausgleich diese Lücken nicht schließen. Insofern wäre auch der Ansatz einer *absoluten* finanziellen Mindestausstattung (statt der umgesetzten *relativen* Mindestausstattung) nicht zielführend.

Unabhängig von den Effekten aus dem Schlüsselzuweisungssystem sollten die verbleibenden Problemfälle vertieft und im Einzelnen analysiert werden, um die Quellen der Haushaltsdefizite zu identifizieren und Lösungsoptionen zu entwickeln. Für diese Kommunen kommen innerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs ggf. auch Zuweisungen für Konsolidierungshilfen nach § 22 FAG M-V oder Sonderbedarfszuweisungen nach § 20 FAG M-V in Betracht, sodass es keiner systematisch fragwürdigen Eingriffe in die Verteilung der Schlüsselmasse bedarf.

⁹⁵ Letztlich profitieren auch diese Gemeinden bei einer Aufstockung der FAG-Masse, da einerseits die Grundbeträge steigen und auch steuerstärkere Gemeinden mehr Schlüsselzuweisungen erhalten und da andererseits die eintretenden Gewinne der Landkreise zu einer verminderten Kreisumlagebelastung führen, was vorrangig die steuerstärkeren Gemeinden entlastet,

7 Berechnungen zum Drei-Säulen-Modell

7.1 Regressionsstatistische Berechnungen

Parallel zur ausführlichen Darstellung der Berechnung der Veredlungsfaktoren für das Zwei-Ebenen-Modell sollen die Veredlungsfaktoren, die sich im Falle eines Drei-Säulen-Modells ergeben würden, skizziert werden. Hierbei ist anzumerken, dass regressionsstatistische Berechnungen lediglich für die Säule der kleinen kreisangehörigen Gemeinden als auch die Säule der Landkreise vorgenommen werden können. Für die Säule der vier großen kreisangehörigen Gemeinden und die kreisfreien Städte ist dies nicht möglich, da die Anzahl der Beobachtungen sowohl für eine Ein-Jahres-Querschnittsuntersuchung als auch für eine 5-Jahres-Längsschnitt-Querschnittsanalyse zu gering ist.⁹⁶

Tabelle 21: Regressionsergebnisse für die Säule der kleinen kreisangehörigen Gemeinden mit 10-Jahres-Veränderungsrate

Querschnittsregression 2014-2016	Veränderungsrate 2006-2016
(Konstante)	-248,85*** (55,637)
Veränderungsrate	-272,096** (108,263)
Quote an Einwohner unter 18 Jahren	-541,604* (317,041)
Quote der Einwohner im Nahbereich	-24,830° (15,115)
Quote der Einwohner im Mittelbereich	-48,077*** (16,351)
Steuern je Einwohner	-0,251*** (0,016)
adjustiertes Bestimmtheitsmaß (adj. R ²)	0,272
Anzahl der Beobachtungen (N)	746
Gesamtsignifikanz des Modells (F-Statistik)	56,79

Quelle: Eigene Darstellung.

Bezüglich der Säule der kleinen kreisangehörigen Gemeinden ergeben sich die in Tabelle 21 illustrierten Regressionsergebnisse. Gegenüber den Resultaten für das Ebenenmodell (mittleren Tabellenspalte in Tabelle 14) ergeben sich hierbei nur geringfügige Unterschiede. Sowohl der Ansatz für Einwohner unter 18 Jahren als auch der Demografieansatz und der Ansatz für zentralörtliche Funktionen (mit Ausnahme der Oberzentren, die nicht in der Säule der kleinen kreisangehörigen Gemeinden vertreten sind) werden beibehalten. Dies ist auch nicht verwunderlich, da in den Regressionsergebnissen für das Ebenenmodell fast die gleiche Datengrundlage (mit Ausnahme der kreisfreien Städte und der 4G) genutzt wird.

⁹⁶ Es liegen zwar wie bei der oben beschriebenen Analyse für die Landkreise ebenfalls sechs Beobachtungseinheiten vor, diese wären jedoch nochmals in zwei Gruppen für die kreisfreien Städte und die 4G zu teilen, da sie angesichts ihrer unterschiedlichen Aufgabenwahrnehmung nicht in einem einheitlichen Regressionsmodell verarbeitet werden könnten.

Tabelle 22: Veredlungsfaktoren für die Säule der kleinen kreisangehörigen Gemeinden mit 10-Jahres-Veränderungsrate

Veredlungsfaktoren	Veränderungsrate 2006-2016
Demografiefaktor	0,64 %
Quote an Einwohnern unter 18 Jahren	1,28
Quote der Einwohner im Nahbereich	6 %
Quote der Einwohner im Mittelbereich	11 %

Quelle: Eigene Darstellung.

Die sich ergebenden Veredlungsfaktoren sind in Tabelle 22 dargestellt und auch hier ergeben sich nur marginale Unterschiede im Vergleich zur Ebene der Gemeindeaufgaben (vgl. Tabelle 15). Die Kostenremanenzen einer Gemeinde im Zuge der demografischen Entwicklung werden mit einem 36 %-igen Aufschlag auf die innerhalb eines 10-Jahres-Zeitraums verlorene Bevölkerung veredelt. Die Anzahl an Personen unter 18 Jahren innerhalb einer kreisangehörigen Gemeinde wird mit einem Faktor i. H. v. 1,28 veredelt. Im Falle eines Grundzentrums wird die Einwohnerzahl des Nahbereichs mit 6 % multipliziert und auf die eigene Einwohnerzahl des entsprechenden zentralen Ortes aufgeschlagen. Handelt es sich um ein Mittelzentrum, so beträgt der Veredlungsfaktor 11 %.

Für die Säule der Landkreise wird von den Regressionsergebnissen in Tabelle 19 (Seite 69) in der linken Tabellenspalte ausgegangen. Damit sind die genutzten erklärenden Variablen identisch zur Variante für die Ebene der Kreisaufgaben im Zwei-Ebenen-Modell. Es ergibt sich dabei ein Veredlungsfaktor von 1,1 für den Soziallastenansatz. Je Bedarfsgemeinschaft nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch erfolgt entsprechend ein Aufschlag von **1,1**, der bei der Berechnung des Finanzbedarfs zur nivellierten Einwohnerzahl eines Landkreises hinzuaddiert wird. Der originäre Flächenansatz, wonach 73 % der Einwohnerzahl des Kreises und 27 % von dessen Fläche in km² die nivellierte Einwohnerzahl ergeben, wird bei den nachfolgenden Berechnungen beibehalten.⁹⁷

7.2 Ergebnisse des KFA-Modells

Zum Vergleich mit den Ergebnissen gemäß des Zwei-Ebenen-Modells sollen nachfolgend kurz die Modellergebnisse im Falle einer FAG-Reform unter Beibehaltung des derzeitigen Drei-Säulen-Modells dargestellt werden.

Bezüglich der Vorwegabzüge gelten folgende Annahmen:

- § 16 – wird aufgelöst, bis auf 10,9 Mio. Euro für Theater und Orchester, und in die Schlüsselmasse überführt
- § 17 – wird aufgelöst und in die Schlüsselmasse überführt
- § 18 – wird aufgelöst und in die Schlüsselmasse überführt

⁹⁷ Zur Analyse des Flächenfaktors für die Landkreise siehe Kapitel 5.

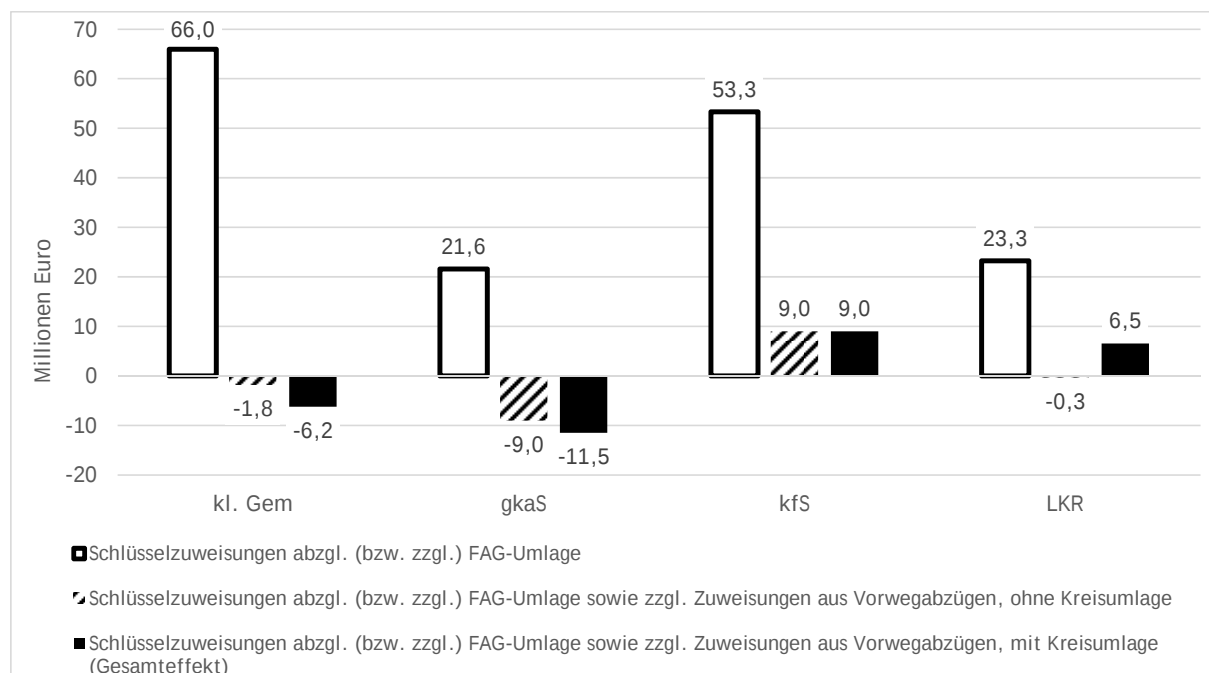
Die weiteren FAG-relevanten Parameter entsprechen denen des aktuellen Gutachtenvorschlags mit 10-Jahres-Demografieansatz (siehe Tabelle 22 sowie Kapitel 7.1):

- Ausgleichquote i. H. v. 65 %
- Geteilte Nivellierungshebesätze für jede der drei Realsteuern (diskretionäre Vorgabe gemäß Kapitel 4.1.1.2)
- Säule der kreisangehörigen Gemeinden:
 - Nicht-Additive Veredlungsfaktoren für Verflechtungsbereiche der Zentralen Orte:
 - Nahbereich: 6 %
 - Mittelbereich: 11 %
 - Veredlungsfaktor für Einwohner unter 18 Jahren: 128 %
 - Veredlungsfaktor für die 10-Jahres-Veränderungsrate der Einwohnerzahl (bei zentralen Orte in ihren Verflechtungsbereichen), ab einem Einwohnerrückgang i. H. v. mindestens 5 %: Zuschlag auf eine Absenkung der Einwohnerzahl im 10-Jahres-Zeitraum i. H. v. 36 %
- Säule der Landkreise
 - Beibehaltung des derzeitigen Flächenfaktors
 - Soziallastenansatz SGB II für Bedarfsgemeinschaften mit Faktor 1,1
- Säule der vier großen kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte
 - keine Nebenansätze (vgl. Kapitel 7.1)
 - Beibehaltung des geltenden Berechnungsschemas für die Höhe der Schlüsselzuweisungen
- FAG-Umlage mit Abschöpfungsgrad 30 % bei individueller FKMZ : $BMZ > 115 \%$
 - Der Anteil der FAG-Umlage wird gemäß dem geltenden FAG M-V in die FAG-Masse des Folgejahres überführt.
- Ermittlung der Kreisumlagegrundlagen
 - Einbeziehung der Schlüsselzuweisungen des vergangenen Jahres zu 50 % und Einbeziehung der Schlüsselzuweisungen des laufenden Jahres zu 50 %
- Relative, finanzkraftabhängige Mindestausstattung 90/90
- Absenkung der Kreisumlagegrundlagen zur Eindämmung der Zugewinne für die Landkreise.

7.2.1 Ohne Erhöhung der Schlüsselmasse

Im FAG 2018 entfaltet die Vergleichsrechnung im Drei-Säulen-Modell ohne Erhöhung der Gesamtschlüsselmasse die nachfolgenden Effekte gegenüber der Nullvariante: Die kleinen Gemeinden verlieren an Schlüsselzuweisungen (-6,2 Mio. Euro). Die Verluste würde dabei größer ausfallen, wenn die *Kreisumlagegrundlagen nicht um 2,3 % abgesenkt* werden würden, sodass die Windfall Profits der Landkreise infolge der Auflösung der Vorwegabzüge (§§ 16-18 FAG M-V) vermindert werden, gleichzeitig aber keiner der Kreise einen negativen jahresbezogenen Saldo der laufenden Rechnung aufweist. Die großen kreisangehörigen Städte verlieren in großem Umfang (-11,5 Mio. Euro), während die Zuwächse bei den kreisfreien Städten bei +9,0 Mio. Euro liegen. Die Landkreise gewinnen durch die insgesamt umfangreichere Teilschlüsselmasse für Kreisaufgaben (+6,5 Mio. Euro). Die jeweils rechten schwarzen Säulen in den Abbildungen zeigen diese Nettoeffekte.

Abbildung 32: Ergebnisse des KFA-Modells im Falle einer Beibehaltung des Drei-Säulen-Modells mit Demografieansatz und ohne Erhöhung der Schlüsselmasse



	Anzahl Kommunen	Auswirkungen auf das Haushaltsergebnis	Einwohnerzahl (31.12.2016)	Reformeffekt in Absolutgrößen	Reformeffekt in Euro/Einw.	Jahresbezogener Saldo laufender Rechnung 2017 (Referat II 320), in Absolutgrößen	neues Haushalts-ergebnis (nach Reformeffekt), in Absolutgrößen	Saldo laufender Rechnung 2017 (kumuliert), in Absolutgrößen	Jahresbezogener Saldo laufender Rechnung 2017 (Referat II 320), in Euro/Einw.	neues Haushalts-ergebnis (nach Reformeffekt), in Euro/Einw.	Saldo laufender Rechnung 2017 (kumuliert), in Euro/Einw.
insgesamt	21	durch FAG Saldo im Defizit	184.315	-11.720.085	-64	8.413.396	-3.306.689	-84.258.793	46	-18	-457
	100	negativer Saldo weiter verschlechtert	326.776	-10.156.170	-31	-29.464.756	-39.620.926	-187.429.115	-90	-121	-574
	95	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	308.348	-11.038.805	-36	62.179.433	51.140.628	230.328.137	202	166	747
	224	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	160.519	3.386.278	21	-33.761.287	-30.375.009	2.136.823	-210	-189	13
	28	durch FAG Saldenausgleich erreicht	192.909	1.512.794	8	-838.587	674.207	32.218.062	-4	3	167
	288	positiver Saldo weiter verbessert	1.745.300	25.867.306	15	168.185.718	194.053.024	113.231.545	96	111	65
				0		0	0	0			
oZO	5	durch FAG Saldo im Defizit	2.409	-38.556	-16	26.044	-12.512	1.402.542	11	-5	582
	67	negativer Saldo weiter verschlechtert	46.202	-413.193	-9	-6.119.059	-6.532.252	10.921.564	-132	-141	236
	59	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	52.010	-521.362	-10	11.210.639	10.689.277	56.297.247	216	206	1.062
	222	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	137.944	2.494.396	18	-31.262.106	-28.767.710	5.933.400	-227	-209	43
	25	durch FAG Saldenausgleich erreicht	15.756	382.108	24	-182.059	200.049	-1.275.739	-12	13	-81
	272	positiver Saldo weiter verbessert	240.540	3.972.627	17	48.279.449	52.252.076	245.057.972	201	217	1.019
				0		0	0	0			
GZ	14	durch FAG Saldo im Defizit	59.011	-3.724.259	-63	1.949.927	-1.774.332	9.992.131	33	-30	169
	31	negativer Saldo weiter verschlechtert	126.921	-6.607.965	-52	-11.620.764	-18.228.729	-15.175.420	-92	-144	-120
	32	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	165.077	-9.325.942	-56	44.951.851	35.625.909	160.164.250	272	216	970
	0	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	0	0		0	0	0			
	0	durch FAG Saldenausgleich erreicht	0	0		0	0	0			
	0	positiver Saldo weiter verbessert	0	0		0	0	0			
				0		0	0	0			
MZ	0	durch FAG Saldo im Defizit	0	0		0	0	0			
	0	negativer Saldo weiter verschlechtert	0	0		0	0	0			
	4	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	91.261	-1.191.501	-13	6.016.943	4.825.442	13.866.640	66	53	152
	2	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	22.575	891.882	40	-2.499.180	-1.607.299	-3.796.578	-111	-71	-168
	2	durch FAG Saldenausgleich erreicht	20.328	881.998	43	-450.223	431.775	12.005.509	-22	21	591
	10	positiver Saldo weiter verbessert	146.579	6.123.949	42	20.848.399	26.972.348	75.010.375	142	184	512
				0		0	0	0			
OZ	2	durch FAG Saldo im Defizit	122.895	-7.957.270	-65	6.437.426	-1.519.844	-95.653.466	52	-12	-778
	2	negativer Saldo weiter verschlechtert	153.653	-3.135.011	-20	-11.724.934	-14.859.945	-183.175.259	-76	-97	-1.192
	0	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	0	0		0	0	0			
	0	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	0	0		0	0	0			
	0	durch FAG Saldenausgleich erreicht	0	0		0	0	0			
	1	positiver Saldo weiter verbessert	207.513	9.489.293	46	70.718.600	80.207.893	-41.545.444	341	387	-200
				0		0	0	0			
LK	0	durch FAG Saldo im Defizit	0	0		0	0	0			
	0	negativer Saldo weiter verschlechtert	0	0		0	0	0			
	0	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	0	0		0	0	0			
	0	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	0	0		0	0	0			
	1	durch FAG Saldenausgleich erreicht	156.825	248.688	2	-206.305	42.383	21.488.292	-1	0	137
	5	positiver Saldo weiter verbessert	1.150.668	6.281.437	5	28.339.270	34.620.707	-165.291.357	25	30	-144

Quelle: Eigene Darstellung.

Mit Blick auf die Ergebnistabelle würde eine derart gestaltete Reform des horizontalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern vorrangig positive Effekte entfalten. Betrachtet man jedoch die einzelnen Gruppen genauer, wird klar, dass sowohl die Oberzentren als auch die Landkreise gegenüber allen Varianten mit einem Zwei-Ebenen-Modell deutlich schlechter gestellt werden. Des Weiteren würde sich der Reformeffekt für die Grundzentren durch eine Beibehaltung des Drei-Säulen-Modells nicht verbessern. Die Summe der jahresbezogenen Defizite wäre darüber hinaus etwa 10 Mio. Euro höher als im Zwei-Ebenen-Modell. Demzufolge würden infolge einer FAG-Reform auf Basis eines Drei-Säulen-Modells deutlich weniger kommunale Einheiten den Haushaltsausgleich erreichen können als auf Basis eines Zwei-Ebenen-Modells.

Insgesamt werden 93 Kommunen durch die Reform in den Defizitbereich gebracht bzw. die vorhandenen jahresbezogenen Fehlbeträge der laufenden Rechnung einschließlich der planmäßigen Tilgung weiter erhöht. Nur 31 Kommunen erreichen durch die Reform auf Basis des Drei-Säulen-Modells den Haushaltsausgleich. Aus der Zielperspektive der Erreichung eines jahresbezogenen Haushaltsausgleichs erbringen die Gutachternvorschläge auf Basis des Zwei-Ebenen-Modells erheblich bessere Ergebnisse. Im Wesentlichen fehlt dem Säulenmodell der konsequente regelgebundene Ausgleich zwischen den größten Städten im Land und den übrigen Einheiten – sowohl im System der Schlüsselzuweisungen als auch nachgelagert im System der Kreisumlage, die auf eben jenen Schlüsselzuweisungen beruht.

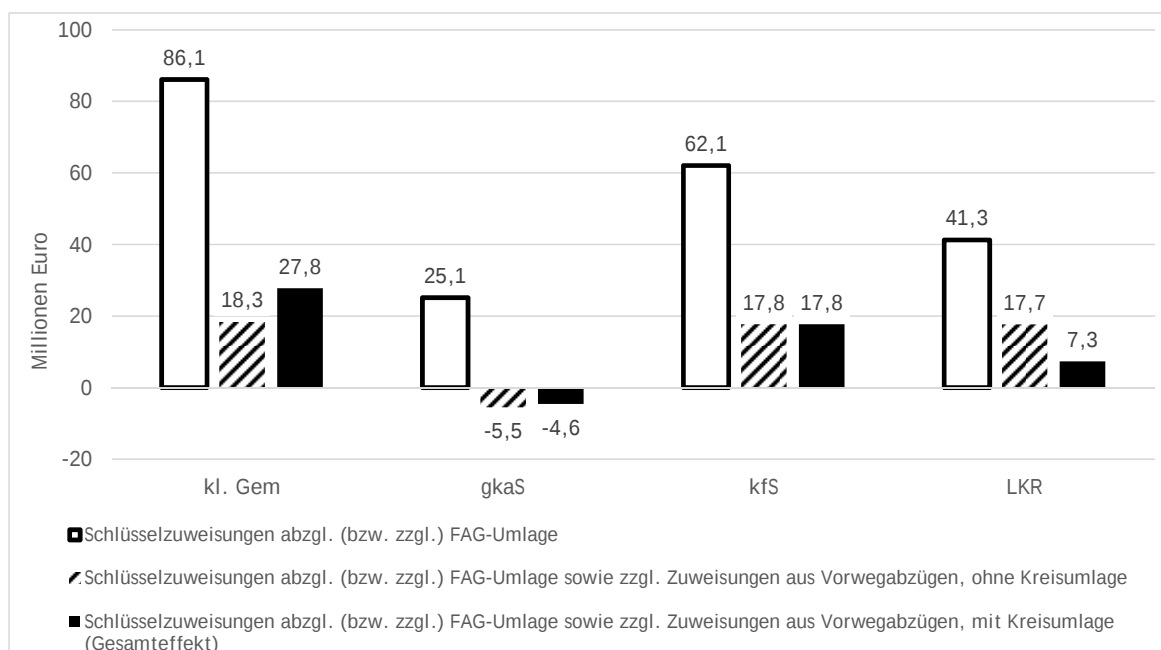
Eine Beibehaltung der Teilschlüsselmassenbildung auf Basis von drei Säulen würde deutliche Nachteile mit sich bringen, die bereits im Hauptgutachten ausführlich dargestellt worden sind.⁹⁸ Das Säulenmodell ist insbesondere vor dem Hintergrund der reformierten Gebietsstrukturen nicht mehr zeitgemäß: Die vier großen kreisangehörigen Städte müssten in einem strukturadäquaten Säulenmodell in die Säule der kreisangehörigen Gemeinden integriert werden, da die Kreisgebietsreform bereits im Jahr 2011 umgesetzt wurde und der Sonderstatus der Städte entsprechend erloschen ist. In der Folge würden lediglich die beiden kreisfreien Städte in einer separaten Säule vertreten sein, die allerdings allein mit Blick auf ihre Einwohnerzahl und das überwiegende Gewicht Rostocks keine eigene Säule rechtfertigen. Die Vorteile eines Zwei-Ebenen-Modells sind neben den methodisch überzeugenderen Strukturen die deutlichen Mehrgewinne der kleinen kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte. Dazu kommt, dass die vier großen kreisangehörigen Gemeinden im Zwei-Ebenen-Modell im Unterschied zum Drei-Säulen-Modell nur marginale Verluste an Zuweisungen nach der Kreisumlage aufweisen und im Falle einer Steigerung der Schlüsselmasse um 50 Mio. Euro sogar Zugewinne verzeichnen können (vgl. Kapitel 0). Das Zwei-Ebenen-Modell ist somit zeitgemäßer und ideal auf den aktuellen Gebietsstand zugeschnitten. Daher ist es aus finanzwissenschaftlicher Perspektive als auch mit Blick auf die Verteilungsergebnisse gegenüber dem Drei-Säulen-Modell klar vorzuziehen.

⁹⁸ Vgl. Lenk/Hesse/Starke u. a. (2017), S. 266-270.

7.2.2 Erhöhung der Schlüsselmasse um 50 Mio. Euro

Im FAG 2018 entfaltet der aktuelle Gutachternvorschlag im Drei-Säulen-Modell mit Erhöhung der Gesamtschlüsselmasse um 50 Mio. Euro die in Abbildung 33 dargestellten Effekte gegenüber der Nullvariante. Die in Kapitel 7.2.1 beschriebenen Mängel des Drei-Säulen-Modells bleiben dabei erhalten. Zwar sind etwas weniger Kommunen im „roten Bereich“ der nachfolgenden Tabelle zu Abbildung 33 dokumentiert, deren Haushaltsdefizite sind jedoch in der Summe höher als im Zwei-Ebenen-Modell.

Abbildung 33: Ergebnisse des KFA-Modells im Falle einer Beibehaltung des Drei-Säulen-Modells mit Demografieansatz und mit Erhöhung der Schlüsselmasse um 50 Mio. Euro



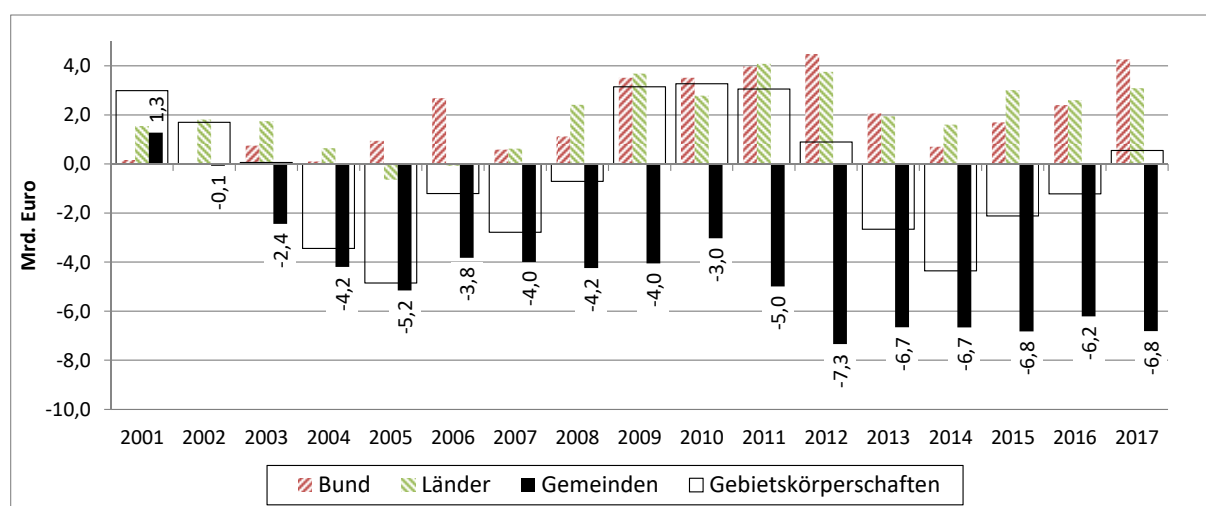
	Anzahl Kommunen	Auswirkungen auf das Haushaltsergebnis	Einwohnerzahl (31.12.2016)	Reformeffekt in Absolutgrößen	Reformeffekt in Euro/Einw.	Jahresbezogener Saldo laufender Rechnung 2017 (Referat II 320), in Absolutgrößen	neues Haushalts-ergebnis (nach Reformeffekt), in Absolutgrößen	Saldo laufender Rechnung 2017 (kumuliert), in Absolutgrößen	Jahresbezogener Saldo laufender Rechnung 2017 (Referat II 320), in Euro/Einw.	neues Haushalts-ergebnis (nach Reformeffekt), in Euro/Einw.	Saldo laufender Rechnung 2017 (kumuliert), in Euro/Einw.
insgesamt	8	durch FAG Saldo im Defizit	21.104	-978.396	-46	502.478	-475.918	4.168.177	24	-23	198
	31	negativer Saldo weiter verschlechtert	165.851	-3.703.769	-22	-11.304.741	-15.008.511	-4.817.183	-68	-90	-29
	41	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	309.012	-9.483.505	-31	49.949.565	40.466.060	45.178.022	162	131	146
	254	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	290.049	10.520.734	36	-51.118.732	-40.597.998	-197.500.143	-176	-140	-681
	67	durch FAG Saldenausgleich erreicht	224.304	4.016.531	18	-1.641.156	2.375.375	49.243.095	-7	11	220
	355	positiver Saldo weiter verbessert	1.907.847	47.935.039	25	188.326.505	236.261.543	209.954.690	99	124	110
						0	0	0			
oZO	1	durch FAG Saldo im Defizit	106	-902	-9	458	-444	54.924	4	-4	518
	2	negativer Saldo weiter verschlechtert	466	-2.354	-5	-32.890	-35.244	459.837	-71	-76	987
	3	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	1.718	-23.793	-14	273.837	250.045	964.422	159	146	561
	248	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	152.285	6.276.253	41	-36.545.705	-30.269.452	-629.906	-240	-199	-4
	64	durch FAG Saldenausgleich erreicht	47.151	2.107.414	45	-984.628	1.122.785	15.749.294	-21	24	334
	332	positiver Saldo weiter verbessert	293.135	11.984.757	41	59.241.837	71.226.595	301.738.416	202	243	1.029
						0	0	0			
GZ	7	durch FAG Saldo im Defizit	20.998	-977.494	-47	502.020	-475.474	4.113.253	24	-23	196
	28	negativer Saldo weiter verschlechtert	107.400	-2.846.597	-27	-9.691.451	-12.538.048	-7.364.194	-90	-117	-69
	36	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	184.399	-5.356.917	-29	43.238.302	37.881.385	139.867.067	234	205	759
	3	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	19.521	199.075	10	-1.929.312	-1.730.237	-7.811.226	-99	-89	-400
	0	durch FAG Saldenausgleich erreicht	0	0		0	0	0			
	3	positiver Saldo weiter verbessert	18.691	100.694	5	3.161.455	3.262.150	26.176.062	169	175	1.400
						0	0	0			
MZ	0	durch FAG Saldo im Defizit	0	0		0	0	0			
	0	negativer Saldo weiter verschlechtert	0	0		0	0	0			
	0	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	0	0		0	0	0			
	2	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	22.575	1.764.149	78	-2.499.180	-735.032	-3.796.578	-111	-33	-168
	14	durch FAG Saldenausgleich erreicht	20.328	1.654.165	81	-450.223	1.203.942	12.005.509	-22	59	591
		positiver Saldo weiter verbessert	237.840	13.327.681	56	26.865.342	40.193.023	88.877.014	113	169	374
						0	0	0			
OZ	0	durch FAG Saldo im Defizit	0	0		0	0	0			
	1	negativer Saldo weiter verschlechtert	57.985	-854.818	-15	-1.580.400	-2.435.218	2.087.175	-27	-42	36
	2	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	122.895	-4.102.795	-33	6.437.426	2.334.630	-95.653.466	52	19	-778
	1	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	95.668	2.281.257	24	-10.144.534	-7.863.277	-185.262.434	-106	-82	-1.937
	0	durch FAG Saldenausgleich erreicht	0	0		0	0	0			
	1	positiver Saldo weiter verbessert	207.513	15.469.975	75	70.718.600	86.188.575	-41.545.444	341	415	-200
						0	0	0			
LK	0	durch FAG Saldo im Defizit	0	0		0	0	0			
	0	negativer Saldo weiter verschlechtert	0	0		0	0	0			
	0	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	0	0		0	0	0			
	0	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	0	0		0	0	0			
	1	durch FAG Saldenausgleich erreicht	156.825	254.952	2	-206.305	48.647	21.488.292	-1	0	137
	5	positiver Saldo weiter verbessert	1.150.668	7.051.931	6	28.339.270	35.391.200	-165.291.357	25	31	-144

Quelle: Eigene Darstellung.

8 Stärkung der kommunalen Investitionskraft

Unbestritten hat sich in den vergangenen 15 Jahren auf gesamtstaatlicher Ebene ein massiver kommunaler Investitionsrückstand herausgebildet. Nach den Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR), welche Bruttoinvestitionen sowie Abschreibungen für die Vermögenswerte der Gebietskörperschaften erfasst, weisen die deutschen Kommunen seit dem Jahr 2002 negative Nettoinvestitionen auf. Dies bedeutet, dass in der Summe die Abschreibungen die Bruttoinvestitionen überschreiten und ein stetiger Vermögensverzehr realisiert wird. Anders als für den Bund und die Ländergesamtheit hat sich der seit Anfang der 2000er Jahre eingeschlagene negative Pfad verfestigt und konnte trotz der äußerst positiven gesamtwirtschaftlichen Situation auch in den vergangenen fünf Jahren nicht verlassen werden. Vielmehr hat sich der Netto-Vermögensverlust auf einen Umfang von zuletzt jährlich rund 6,5-7,0 Mrd. Euro eingependelt. Der seit 2002 aggregierte Vermögensverlust lässt sich auf 76,5 Mrd. Euro beziffern. Dies ist mehr, als im Zeitraum 1991-2001 an kommunalem Nettovermögen geschaffen wurde (56,2 Mrd. Euro).

Abbildung 34: Nettoinvestitionen der Gebietskörperschaften 2001-2017



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen,
Daten: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 1.4.

Andere Schätzungen, die, anders als die vergangenheitsorientierte VGR, auch zukünftige Investitionsbedarfe berücksichtigen, lassen sogar auf ein noch höheres Volumen schließen. So gab das KfW-Kommunalpanel 2018 einen Investitionsrückstand der Kommunen von fast 160 Mrd. Euro an, mit Schwerpunkten in den Bereichen Verkehrsinfrastruktur, Schulen sowie öffentliche Verwaltungsgebäude (zusammen rund zwei Drittel der Gesamtsumme).⁹⁹

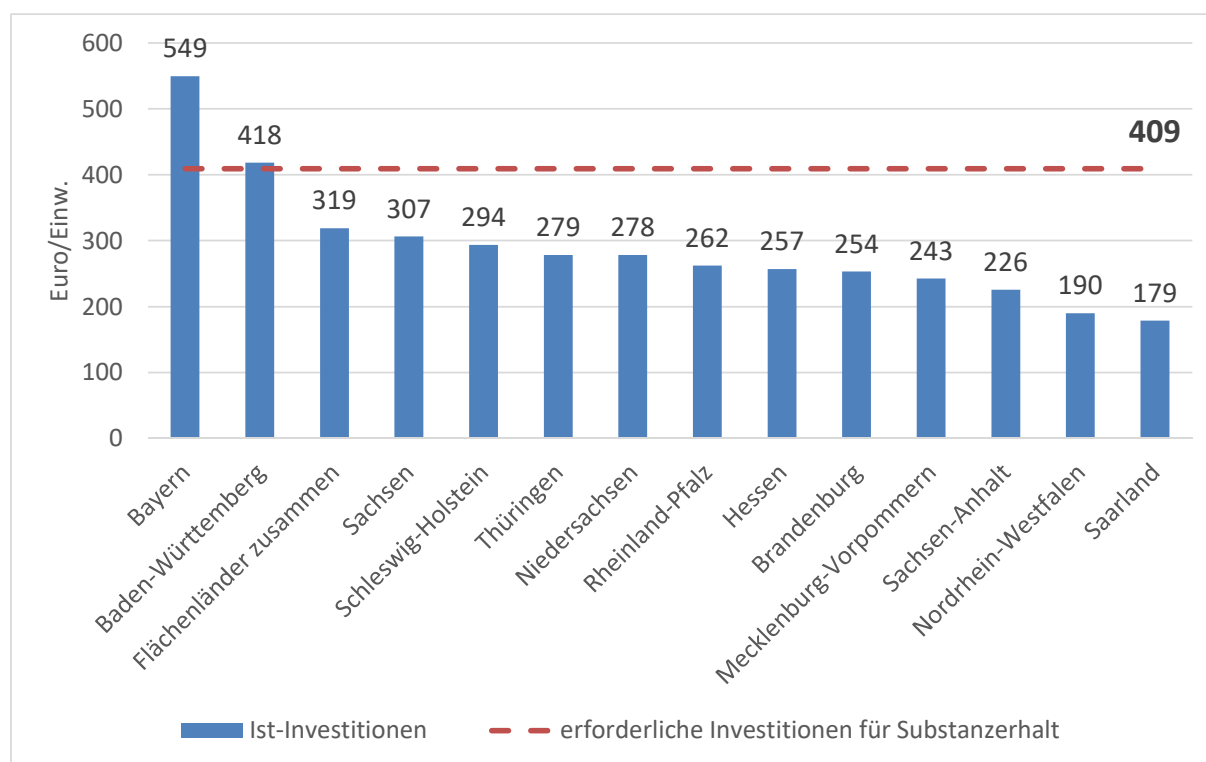
Diese bundesweit intensiv diskutierten und bereits von der Bundespolitik aufgegriffenen Ergebnisse sind für die Betrachtung in Mecklenburg-Vorpommern jedoch nur bedingt nutzbar. Die Schwierigkeit besteht darin, dass die Daten nicht in regionalisierter Form veröffentlicht werden. Hinzukommen weitere methodische Probleme, wie die Erfassung der Abschreibungen.¹⁰⁰ Daher müssen gewisse Annahmen getroffen werden, um eine regionale Interpretation

⁹⁹ Vgl. Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) (2018), S. 12.

¹⁰⁰ Die Abschreibungen der VGR sind nicht deckungsgleich zu den Abschreibungen der jeweiligen landesspezifischen Doppikregelungen, sondern werden auf einer aggregierten Ebene durch den Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen geschätzt. Eine wesentliche Diskrepanz

zu ermöglichen. Die Kernannahme besteht darin, dass die kommunalen Abschreibungen gleichmäßig über das Bundesgebiet verteilt sind. Dies folgt der Unterstellung eines einigermaßen homogenen Netzes an kommunaler Infrastruktur (v. a. Verkehrswege, Einrichtungen der Bildung und Kindertagesbetreuung, Verwaltungsgebäude, Kultur- und Sporteinrichtungen). Wenngleich sich die Gutachter bewusst sind, dass in der Realität sicherlich Abweichungen zwischen den Ländern bestehen (durch Topographie, Siedlungsstruktur sowie Art, Zustand und Alter der vorhandenen Infrastruktur), wird die Annahme mangels geeigneter Alternativen für den Ländervergleich zunächst aufrechterhalten. Somit sind zumindest tendenzielle Aussagen zur regionalen Interpretation möglich. Die Abbildung 35 zeigt die länderdifferenzierte Gegenüberstellung der kommunalen Ist-Investitionen des Jahres 2017 und des erforderlichen Investitionsumfangs zum Erhalt der kommunalen Vermögenssubstanz. Zur Herstellung eines Ausgleichs der Bruttoinvestitionen und der Abschreibungen (Nettoinvestitionen = 0) wäre im Jahr 2017 ein durchschnittliches Investitionsvolumen von 409 Euro/Einw. erforderlich gewesen. Nur die Kommunen in Bayern und Baden-Württemberg konnten diesen Wert erreichen bzw. übertreffen. Die Kommunen aller übrigen Flächenländer bleiben zum Teil deutlich dahinter zurück. Mecklenburg-Vorpommern liegt am Ende eines breiten Mittelfelds, noch vor Sachsen-Anhalt, Nordrhein-Westfalen und dem Saarland.

Abbildung 35: Modellhafte Gegenüberstellung der Ist-Investitionen mit den durchschnittlich erforderlichen Investitionen nach VGR 2017



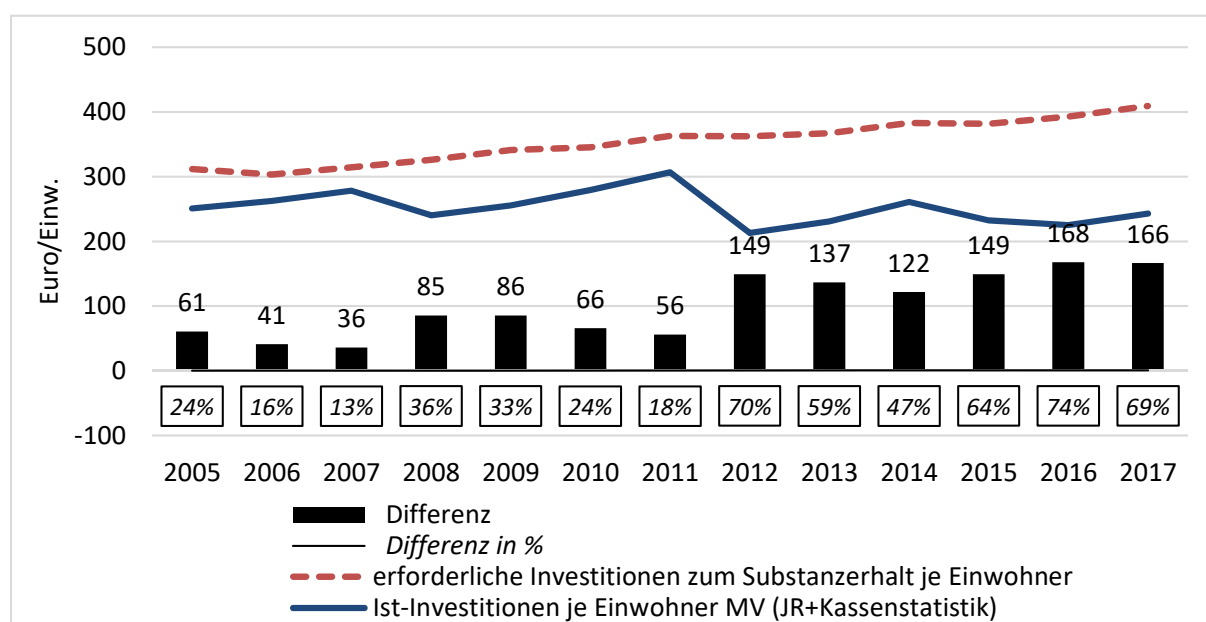
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen,
Daten: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 1.4., Kassenstatistik.

In der längeren Zeitreihe 2005-2017 ist erkennbar, dass im zeitlichen Zusammenhang mit der Doppik-Einführung und dem Auslaufen des Konjunkturpakets II ab 2012 eine Vergrößerung

liegt darin, dass die VGR die Abschreibungen zu Wiederbeschaffungszeitwerten ansetzt, die kommunalen Doppikregelungen aber üblicherweise auf historischen Anschaffungs- und Herstellungskosten basieren. Damit ist die VGR näher an der Vorstellung eines Funktionserhalts unter Berücksichtigung aktueller Preise zu dessen Herstellung.

der auf diese Weise näherungsweise bestimmten Investitionslücke eingetreten ist (Abbildung 36). Zum Teil ist dies auf eine engere Abgrenzung des Investitionsbegriffs im doppelischen Begriffswesen zurückzuführen,¹⁰¹ zum Teil ist es aber auch Ausdruck verstärkter Konsolidierungsaktivität der Kommunen, welche mit einem Verzicht auf Investitionen einhergingen. Detaillierte Untersuchungen zum öffentlichen Investitionsverhalten zeigen, dass die Investitionsschwäche der Kernhaushalte auch nicht durch ein steigendes Investitionsniveau in den Auslagerungen (z. B. Stadtwerke, Verkehrsunternehmen, kommunale Wohnungswirtschaft) kompensiert wurde.¹⁰² Auch die eigene Investitionstätigkeit des Landes kann die kommunale Investitionsschwäche nicht kompensieren.¹⁰³

Abbildung 36: Modellhafte Gegenüberstellung der Ist-Investitionen mit den durchschnittlich erforderlichen Investitionen nach VGR für Mecklenburg-Vorpommern



Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen,

Daten: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 1.4.; Jahresrechnungsstatistik, Kassenstatistik.

Die sich hieraus ergebende Lücke erscheint für Mecklenburg-Vorpommern jedoch insgesamt überschätzt. Einerseits können erfassungsbedingte Abweichungen bei den Investitionen vorliegen. Andererseits ist fraglich, ob tatsächlich ein bundesweit homogenes Abschreibungs-niveau unterstellt werden kann. Mit diesen Fragen setzten sich die Gutachter mit einer etwas anderen Zielsetzung bereits im Hauptgutachten auseinander (Kapitel 1.4.2). Bei der Erfassung der Investitionen scheinen die möglichen Differenzen am aktuellen Rand nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Die Daten der Bundesstatistik (Basis für den Ländervergleich) und der Landesstatistik (Basis für die interne Perspektive) decken sich. Die heute konsequen-tere Abgrenzung von Investitionen und laufendem Sachaufwand nähren eher die Vermutung,

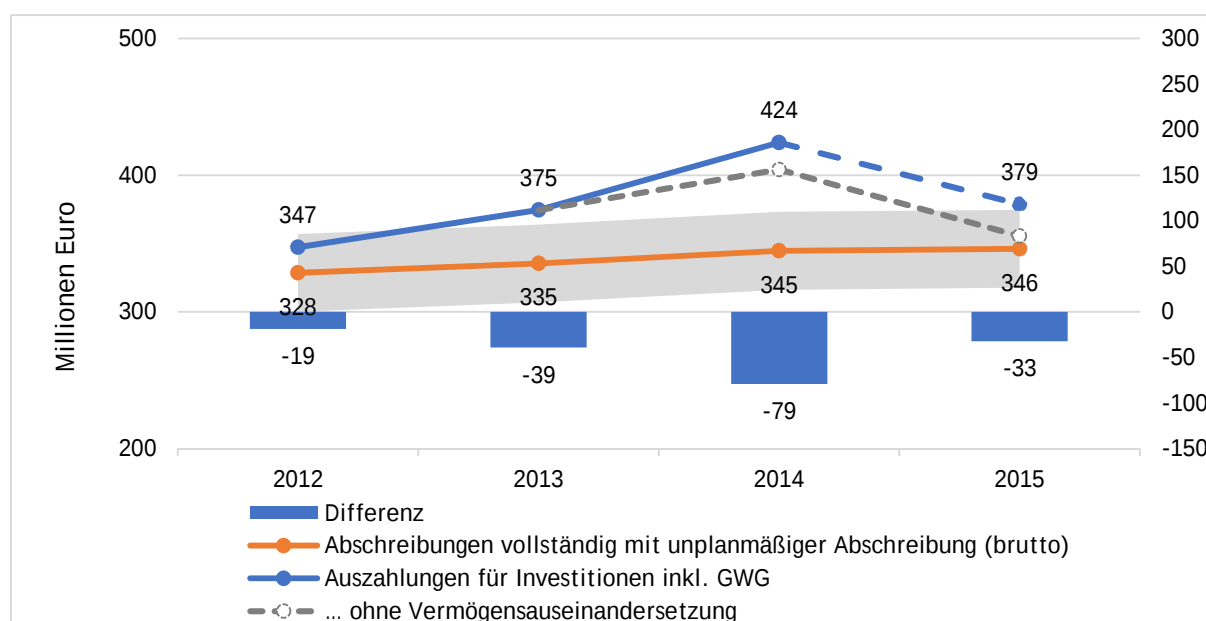
¹⁰¹ Vgl. Hesse/Starke (2015).

¹⁰² Vgl. Hesse/Lenk/Starke (2017), für Mecklenburg-Vorpommern insbesondere S. 58f.

¹⁰³ Das Land Mecklenburg-Vorpommern investierte 2017 planmäßig vor allem im Hochschulbereich, bei seinen Verwaltungsdiensten, im Verkehrswesen (vor allem für Planungsleistungen für Bundesfernstraßen) sowie für Gewässer- und Küstenschutz (Quelle: Haushaltsplan, 2016/2017, verschiedene Einzelpläne). Unbestritten heben diese Investitionen auch die Attraktivität der Gemeinden als Wohn- und Gewerbestandorte (ebenso, wie kommunale Investitionen die Attraktivität des Landes steigern). Ein vollwertiges Substitut für kommunale Investitionen stellen sie gleichwohl nicht dar.

dass in der *Vergangenheit vor 2012* das Investitionsvolumen überhöht ausgewiesen wurde.¹⁰⁴ Die Frage nach der Ansetzung der Abschreibungen ist ungleich schwieriger zu beantworten. Da für die vergangenen Jahre noch immer Jahresabschlüsse fehlen und die amtliche Statistik noch keine doppelten Abschreibungsdaten erhebt, ist das tatsächliche Abschreibungsvolumen der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern unbekannt. Die Gutachter hatten daher im Jahr 2016 eine Stichprobenerhebung bei über 80 Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern durchgeführt, um für den Zeitraum 2012-2015 die Größenordnung der Abschreibungen zu ermitteln. Im Ergebnis ließ sich festhalten, dass die Ist-Investitionen zumindest nicht unterhalb des Konfidenzintervalls für die wahren Abschreibungen lagen (Abbildung 37, Achtung: Die Angaben beziehen sich auf Mio. Euro und nicht auf Euro/Einw.) Über die Auskömmlichkeit des Investitionsvolumens wurden daraus jedoch keine Aussagen abgeleitet.¹⁰⁵

Abbildung 37: Kommunale Abschreibungen und Investitionen in Mecklenburg-Vorpommern



Quelle: Lenk/Hesse/Starke u. a. (2017), S. 38.

Nach der Landessystematik werden die Abschreibungen auf Basis historischer Anschaffungs- und Herstellungskosten (AHK) berechnet, wodurch die Informationsfunktion für die kommunale Bilanz erfüllt wird. In der VGR-Darstellung werden die Abschreibungen hingegen nach Wiederbeschaffungszeitwerten berechnet. Insofern können durchaus beide Perspektiven richtig sein. Bei einem über längere Zeit niedrigen Investitionsniveau bzw. verschobenen Investitionen beziehen sich auch die Abschreibungen auf ein niedrigeres Niveau von AHK. Die VGR geht hingegen davon aus, dass einmal bereitgestellte Infrastruktur jeweils vollständig vorzuhalten und zu modernisieren ist. Daher sind die Abschreibungen höher als auf Basis der AHK. Angesichts der zahlenmäßigen Diskrepanz, wonach die oben genannte wiederbeschaffungsorientierte Abschreibung bei rund 400 Euro/Einw. liegt und die auf den Angaben der

¹⁰⁴ Nach den heute gültigen Maßstäben wären viele damalige Investitionen als Instandhaltungsmaßnahmen der laufenden Rechnung zuzuschlagen. Vgl. Hesse/Starke (2015).

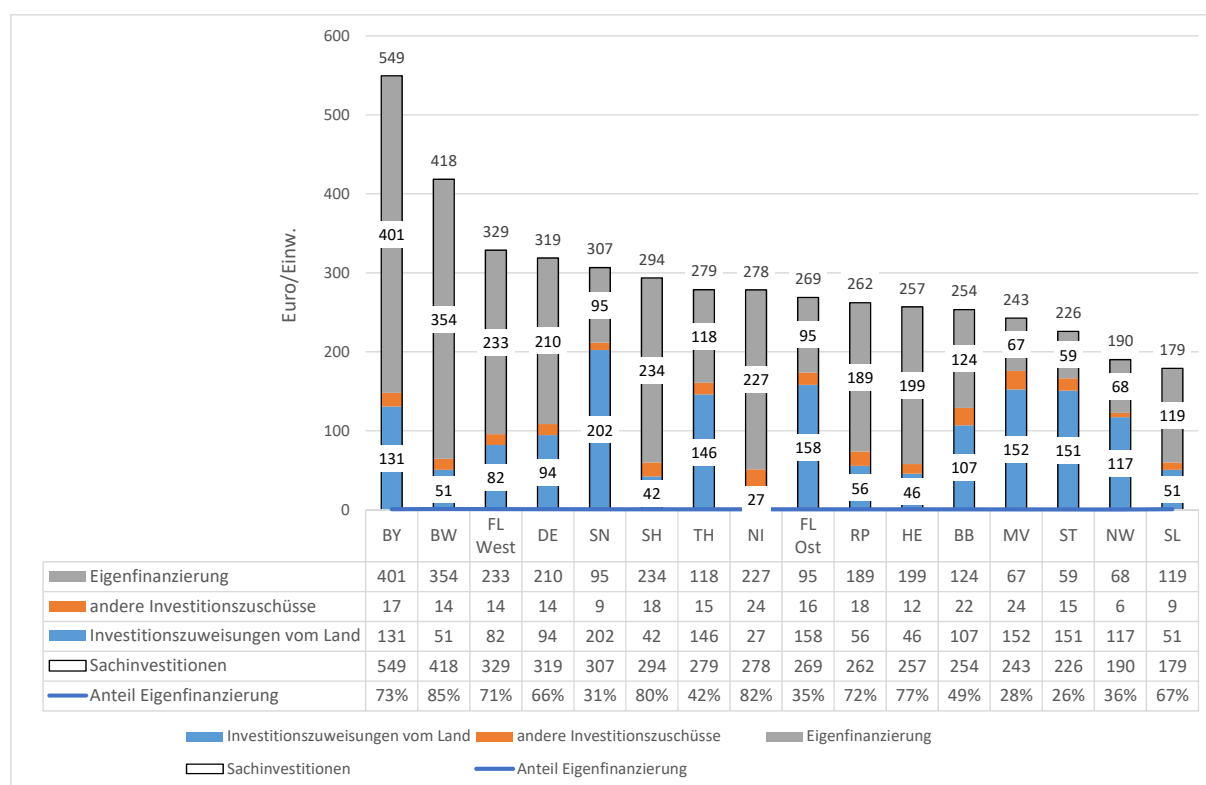
¹⁰⁵ Vielmehr ging es darum, als zentrale Kenngröße einen modifizierten Finanzierungssaldo zu nutzen, der auch Investitionsausgaben enthält. Die Prüfung erfolgte vor dem Hintergrund der Forderung, durch die Ersetzung der Investitionsausgaben durch Abschreibungen zu einer insgesamt verbesserten Aussagekraft dieses Finanzierungssaldos zu gelangen. Diese These konnte mittels der Befragungsergebnisse widerlegt werden. Vgl. Lenk/Hesse/Starke u. a. (2017), S. 37f.

Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern auf Basis der AHK bei unter 250 Euro/Einw. liegt, erscheint eine Orientierung an den bundesweiten Vergleichswerten fragwürdig.

Wenngleich der genaue Umfang des kommunalen Investitionsrückstands in Mecklenburg-Vorpommern auf der beschriebenen Datenbasis nicht *präzise* bestimmt werden kann, so kann er auf ein Volumen von mindestens 50 Euro/Einw. bis. 100 Euro/Einw. geschätzt werden. Dass der kommunale Investitionsbedarf mit dem gegebenen Investitionsvolumen gedeckt ist, erscheint dagegen unwahrscheinlich. Dies würde bedeuten, dass im bundesweiten Vergleich die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern mit einer deutlich geringeren Ausstattung technischer Infrastruktur (v. a. Straßen, Schulen, Verwaltungs- und Kultureinrichtungen) pro Kopf bedarfsgerecht ausgestattet wären. Selbst, wenn die Bestimmung eines originären Investitionsbedarfs mit finanzwissenschaftlichen Methoden praktisch unmöglich ist, ist es aus gutachterlicher Sicht angezeigt, die kommunalen Investitionen in Mecklenburg-Vorpommern zu stärken.¹⁰⁶

Das Hauptproblem der kommunalen Investitionsfinanzierung in Mecklenburg-Vorpommern stellt dabei jedoch nicht ein Mangel an Landesmitteln dar. Wie Abbildung 38 zeigt, liegt das Land Mecklenburg-Vorpommern hinsichtlich der Landeszuweisungen für Investitionen nach dem Freistaat Sachsen auf dem 2. Rang aller Länder (Stand 2017).

Abbildung 38: Volumen und Struktur der Investitionsfinanzierung der Kommunen 2017



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

Im Gegensatz dazu weisen die Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern bundesweit gemeinsam mit den sachsen-anhaltinischen Kommunen den geringsten Eigenfinanzierungsgrad ihrer Investitionen auf. Nur etwas mehr als ein Viertel der Investitionen konnten 2017 aus anderen

¹⁰⁶ Zum Thema der Unmöglichkeit der Bedarfsbestimmung in Kommunen vgl. Hesse/Starke (2018).

Quellen als Investitionszuweisungen aufgebracht werden. Insofern scheint es vordringlich, nicht unbedingt die Landesprogramme zu erweitern, sondern die Eigenfinanzierungsfähigkeit der Kommunen zu stärken.

Angesichts der Kumulation der Problemlage sowie neuen Herausforderungen kann die Auflösung des Investitionsrückstands nicht allein durch einen höheren Finanzmitteleinsatz realisiert werden. Vor dem Hintergrund der doppelten Abgrenzung von Investitionen gegenüber Erhaltungsaufwendungen, die ebenfalls für den Funktionserhalt der Infrastruktur erforderlich sind, sollten zukünftig auch vermehrt laufende Aufwendungen für die Instandhaltung der Infrastruktur förderfähig sein.¹⁰⁷ Daneben sollten auch stärker als bisher Planungsleistungen einbezogen werden. Im Zusammenhang mit der Investitionsschwäche wurde in den kommunalen Bauverwaltungen in den vergangenen zwei Dekaden viel Personal abgebaut. Dies fehlt heute, wenn die Investitionstätigkeit wieder hochgefahren werden soll, sodass mitunter der Fördermittelabruf stockt.¹⁰⁸

Daher sollte erwogen werden, zusätzliche Mittel für kommunale Infrastrukturausgaben im investiven wie auch im konsumtiven (Instandhaltung, Planungsleistungen) Bereich zu ermöglichen. Dabei ist eine investive Bindung angesichts des niedrigen Investitionsniveaus durchaus empfehlenswert, nicht aber unbedingt eine sachliche Zweckbindung, welche kleinteilige Antrags- und Abrechnungsverfahren erfordert. Hierdurch wird nicht nur die kommunale Selbstverwaltung gestärkt, sondern auch vorhandene Verwaltungskapazitäten geschont.

Vor dem Hintergrund der beschriebenen Problemlagen erscheinen drei Wege zur Stärkung von Investitionen empfehlenswert:

1. **Stärkung der Eigenfinanzierungsfähigkeit der Kommunen.** Dies kann vor allem durch eine Stärkung des Schlüsselzuweisungssystems erfolgen, sodass der Steuerkraftausgleich erhalten bleibt (Subsidiarität).¹⁰⁹ Die Entwicklungen zum FAG 2018/2019 zeigen diesbezüglich bereits in die richtige Richtung. Der Gutachtervorschlag enthält weiterführende Empfehlungen, v. a. zur Überführung von Vorwegabzügen in die Schlüsselmasse und zur Stärkung der Zentren, welche im Zusammenhang mit der voraussichtlich weiterhin positiven Entwicklung der Steuereinnahmen auch zur Stärkung der Investitionskraft beitragen.
2. **Investive Schlüsselzuweisungen.** Diese setzen am Steuerkraftausgleich an und beinhalten eine investive Zweckbindung ohne Einzelnachweis. Sie weisen für die Kommunen einen sehr hohen Grad an Disponibilität auf und setzen auf einem Verteilungsmechanismus auf, der sowohl Solidarität als auch Subsidiarität sichert. Durch die gutachterlich empfohlene Weiterentwicklung des FAG mit einer Stärkung zentralörtlicher Funktionen und Bedarfsansätzen für demografische Effekte (Demografiefaktor) und die Altersstruktur (U18-Faktor) können sie zukünftig noch stärker dort wirksam werden, wo es an Eigenfinanzierungskraft mangelt. Wenn die Mittel nicht nur von einer konsumtiven in eine investive Verwendung überführt werden sollen, sondern die Investitionsfähigkeit der Kommunen nachhaltig verbessert werden soll, ist eine Aufstockung der FAG-Masse eine erforderliche Bedingung. Durch die Umlagefähigkeit der investiven Schlüsselzuweisungen muss ggf. das Instrument der Absenkung der

¹⁰⁷ Diese beinhalten nicht Ausgaben für die laufende Bewirtschaftung.

¹⁰⁸ Vgl. Gornig/Michelsen (2017).

¹⁰⁹ Des Weiteren trägt die Stärkung der konnexitätsrelevanten Erstattungen und Zuweisungen im Landeshaushalt außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs zur Stärkung der Eigenfinanzierungskraft bei (z. B. Kitafinanzierung).

Kreisumlagegrundlagen angewendet werden, um Windfall-Profits der Landkreise einzudämmen (Abschnitt 2.4.3).

3. **Investitionspauschale.** Der Vorteil einer Investitionspauschale liegt in der investiven Zweckbindung, die jedoch ohne Antrags- und Abrechnungsverfahren auskommt. Ggf. können auch regionale Budgets (auf der Ebene der Landkreise oder Ämter) gebildet werden, die nach vereinfachten Verfahren abgerechnet werden. Ein Vorteil ist, dass diese Mittel nicht kreisumlagefähig sind, sodass keine unbeabsichtigten Windfall-Profits für die Landkreise entstehen. Ein weiterer Vorteil besteht darin, dass diese Mittel haushaltstechnisch gegenüber anderen Einnahmen abgegrenzt werden können. Somit kann sichergestellt werden, dass auch Kommunen in der Haushaltssicherung zusätzliche Investitionen realisieren und die Mehreinnahmen nicht für den Saldenausgleich verwenden. Des Weiteren kann die zukünftige Abdeckung der korrespondierenden Abschreibungen durch die Auflösung der Sonderposten abgesichert werden. Verteilungspolitisch als vorteilhaft kann sich erweisen, dass von einer Investitionspauschale auch abundante Kommunen profitieren können, die bei einer steuerkraftorientierten Verteilung leer ausgehen würden. Zu bedenken ist jedoch gleichwohl, dass die Investitionspauschale die Finanzkraftreihenfolge der Kommunen verändern und daher zu neuen Ausgleichsnotwendigkeiten führen kann. Die Investitionspauschale kann einerseits innerhalb des FAG angesetzt werden (bei einer entsprechenden Aufstockung der Summe der FAG-Mittel) und als Vorwegabzug nach einem gesonderten Schlüssel verteilt werden. Dieser Schlüssel sollte sowohl die Einwohnergröße als auch die räumliche Funktion und die Steuerkraft berücksichtigen.¹¹⁰ Andererseits kann die Investitionspauschale auch außerhalb des FAG geführt werden. Dies ist insbesondere dann zu bevorzugen, wenn die Pauschale zeitlich begrenzt gewährt werden soll und wenn keine Dynamisierung im Rahmen des allgemeinen Steuerverbundes (Gleichmäßigkeitsgrundsatz) gewünscht ist.

¹¹⁰ Eine Verteilung ohne Rückgriff auf die Steuerkraft beinhaltet das Risiko einer deutlichen Verschiebung der Finanzkraftreihenfolgen der Kommunen. Der Bezug zur Steuerkraft sichert, dass die Mittel weiterhin nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip subsidiär verteilt werden und Disparitäten angeglichen werden.

9 Anhang

9.1 Familienleistungsausgleich

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts darf das Einkommen der Eltern, das diese für das Existenzminimum ihrer Kinder benötigen, nicht besteuert werden. Aus diesem Grund bleibt das Einkommen der Eltern in Höhe der Freibeträge nach § 32 Abs. 6 Einkommensteuergesetz (EStG) steuerfrei.¹¹¹ Der Familienleistungsausgleich im Sinne des EStG entspricht der steuerlichen Freistellung eines Einkommensbetrages in Höhe des Existenzminimums eines Kindes.¹¹²

Das Kindergeld wird im laufenden Kalenderjahr monatlich von den Familienkassen ausbezahlt. Zeitlich nachgelagert wird vom Finanzamt bei der Einkommensteuerveranlagung geprüft, ob die steuerliche Wirkung der Kinderfreibeträge höher ist als das Kindergeld. In diesem Fall wird die Einkommensteuer um die Differenz zwischen der steuerlich mindernden Auswirkung der Kinderfreibeträge und dem Anspruch auf Kindergeld gekürzt.¹¹³ Die Freistellung erfolgt immer durch Freibeträge oder durch Kindergeld in Abhängigkeit davon, was für den Steuerpflichtigen günstiger ist. Die Bundesregierung informiert den Deutschen Bundestag alle zwei Jahre, in welcher Höhe das Existenzminimum von Kindern (und Erwachsenen) von der Einkommensteuer freizustellen ist.¹¹⁴

Der Begriff des Familienleistungsausgleichs stellt in den Vordergrund, dass Familien durch die Geburt und Erziehung von Kindern Leistungen für die Gesellschaft erbringen, die vom Staat ausgeglichen werden sollen, da dies der Markt nicht bewerkstelligen kann. Im Einkommensteuergesetz werden die einkommensteuerlichen Kinderfreibeträge und das Kindergeld seit 1996 unter dem Titel Familienleistungsausgleich geführt.¹¹⁵ Instrumente des Familienleistungsausgleichs sind dabei das Kindergeld, die steuerliche Freistellung von Kinderbetreuungskosten, das Elterngeld, das Betreuungsgeld, die beitragsfreie Mitversicherung von Kindern in der Kranken- und Pflegeversicherung sowie die Anrechnung von Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung.

Als Kompensation der dadurch entgangenen Einkommensteuermittel erhalten die Länder erhöhte Umsatzsteueranteile. Da die Gemeinden zu 15 % und die Länder zu 42,5 % am Einkommensteueraufkommen beteiligt sind, werden die Mittel landesintern jeweils im Verhältnis dieser beiden Anteile verteilt. Die Kommunen erhalten daher in der Regel 26,08 % der Mittel.¹¹⁶

Der Familienleistungsausgleich wird von der Mehrzahl der Länder entsprechend dem Verteilungsschlüssel des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und damit als eigene Einnahmen der Gemeinden verteilt. So verteilen zunächst Baden-Württemberg, Brandenburg, Bayern und Hessen die Kompensationsleistungen an die Gemeinden für Verluste durch die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs gemäß den Vorgaben der §§ 2-3 des Gemeindefinanzreformgesetzes.

¹¹¹ Bundeszentralamt für Steuern (09.11.2018).

¹¹² Deutscher Bundestag (2015), S. 1.

¹¹³ Bundeszentralamt für Steuern (09.11.2018).

¹¹⁴ Deutscher Bundestag (2015), S. 1.

¹¹⁵ Deutscher Bundestag (2001), S. 16189.

¹¹⁶ $15 \% / (15 \% + 42,5 \%) = 26,08 \%$.

- Baden-Württemberg: Nach § 29a BW FAG werden 26 % des Mehraufkommens an der Umsatzsteuer nach der jeweils geltenden Verordnung des Finanzministeriums zur Durchführung des Gemeindefinanzreformgesetzes enthaltenen Schlüsselzahlen auf die Gemeinden aufgeteilt.
- Brandenburg: Laut § 17 BbgFAG werden 26,09 % des Mehraufkommens des Landes an der Umsatzsteuer nach den Schlüsselzahlen für die Aufteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer auf die Gemeinden verteilt.
- Bayern: Gemäß Art. 1b BayFAG werden 26,08 % des Mehraufkommens des Landes an der Umsatzsteuer auf die Gemeinden verteilt.
- Hessen: Nach § 62 FAG Hessen werden 26 % des Mehraufkommens des Landes an der Umsatzsteuer nach den Schlüsselzahlen für die Aufteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer auf die Gemeinden verteilt.

Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein verwenden hingegen einen Verteilungsschlüssel, der auf Grundlage einer Verordnung über die Aufteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und Abführung der Gewerbesteuerumlage festgesetzt wird.

- Nordrhein-Westfalen: Gemäß § 20 GFG 2018 wird den Gemeinden ein Anteil von 26 % des Mehraufkommens der Umsatzsteuer zugewiesen. Der auf die Gemeinden entfallende Betrag wird nach dem Schlüssel verteilt, der in der jeweils geltenden Verordnung über die Aufteilung und Auszahlung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und Abführung der Gewerbesteuerumlage festgesetzt ist.
- Rheinland-Pfalz: Laut § 21 des Landesfinanzausgleichsgesetzes werden den Gemeinden 26 % des Mehraufkommens der Umsatzsteuer zugewiesen. Der Ausgleichsbetrag wird jährlich im Landeshaushaltsplan festgesetzt. Die Zuweisungen werden nach den in der Landesverordnung über die Aufteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und die Abführung der Gewerbesteuerumlage enthaltenen Schlüsselzahlen auf die Gemeinden aufgeteilt und gemäß den Bestimmungen dieser Landesverordnung ausgezahlt.
- Schleswig-Holstein: Nach § 25 FAG wird den Gemeinden ein Anteil von 26 % des Mehraufkommens der Umsatzsteuer zugewiesen. Die Zuweisungen werden nach den in der Anlage der Landesverordnung über die Aufteilung und Auszahlung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und die Abführung der Gewerbesteuerumlage enthaltenen Schlüsselzahlen auf die Gemeinden aufgeteilt.

In den restlichen Ländern gelten andere individuelle Regelungen:

- Mecklenburg-Vorpommern: Gemäß § 7 Abs. 5 werden den Gemeinden 26,09 % des Mehraufkommens der Umsatzsteuer zugewiesen. Wird bei der Berechnung der Ausgleichszuweisungen die für die Beteiligung der Gemeinden maßgebliche Quote unterschritten, so wird der Differenzbetrag gesondert als Aufstockungsbetrag aus dem Landeshaushalt bereitgestellt. Diese Ausgleichszuweisungen werden in den Jahren 2018 und 2019 nach dem rechnerischen Anteil der Gemeinden an der Gesamtzahl der Kinder im Alter von 0 bis 18 Jahren den Gemeinden zugewiesen (vgl. Kapitel 2.2).
- Saarland: Hier liegt keine gesonderte Bestimmung zum Familienleistungsausgleich vor. Stattdessen wird eine Sonderschlüsselzuweisung an die Kommunen verteilt.

In den Ländern Sachsen-Anhalt, Sachsen, Niedersachsen, Bremen und Thüringen bestehen keine ausdrücklichen Regelungen zum Familienleistungsausgleich.¹¹⁷

9.2 Schema zur Berechnung der Veredlungsfaktoren am konkreten Beispiel der nicht-additiven ZO-Faktoren und bereinigten Zuschussbeträge (ohne Demografiefaktor)

Die Herleitung der relevanten Regressionskoeffizienten (vgl. in diesem Fall rechte Tabellenspalte in Tabelle 9) stellt den ersten großen Schritt zur Berechnung der Veredlungsfaktoren dar. Die Bestimmung der konkret im FAG nutzbaren Veredlungsfaktoren als zweiter großer Schritt folgt einem einfachen Schema, welches in Tabelle 23 illustriert wird.

Tabelle 23: Berechnung der Veredlungsfaktoren am Beispiel der rechten Spalte in Tabelle 10

Basiswert Konstante	-176,765			
<u>Korrektur des Basiswerts</u>				
	Koeffizient	Ø 2014-2016	Produkt	
Steuern pro Kopf	-0,254	699,735	-177,733	
Ausgangswert für Normierung (Konstante + Korrekturwert)	-354,498			
<u>Berechnung der Veredlungsfaktoren</u>				
Quote unter 18-Jähriger	-831,881	2,35	Faktor von 2,35 pro Kind unter 18	
Quote Grundzentrum (V-Bereich)	-31,260		0,09	Aufschlag für GZ von 9 % (ausschließlich der Einwohner des Nahbereichs)
Quote Mittelzentrum (V-Bereich)	-53,658		0,15	Aufschlag für MZ von 15 % (ausschließlich der Einwohner des Mittelbereichs)
Quote Oberzentrum (V-Bereich)	-73,429		0,21	Aufschlag für OZ von 21 % (ausschließlich der Einwohner des Oberbereichs)

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

Als Ausgangswert dient der Regressionskoeffizient für die Konstante i. H. v. 176,77 Euro Zuschussbetrag je Einwohner. Dabei müssen die Pro-Kopf-Zuschussbeträge, die sich wegen der steuerstarken Kommunen (Selbstverstärkungseffekt) ergeben, gegengerechnet werden. Dafür wird das Produkt aus dem Regressionskoeffizienten des am besten spezifizierten Modells

¹¹⁷ In Thüringen (bis 2013) und Sachsen-Anhalt (bis 2007) bestand früher die Regelung, dass den Gemeinden 26 % des Mehraufkommens an der Umsatzsteuer zugewiesen werden.

und den durchschnittlichen Steuereinnahmen je Einwohner des Jahres 2016¹¹⁸ berechnet und anschließend mit dem Basiswert der Konstante addiert. Pro Einwohner ergibt sich damit ein Gesamtwert an Zuschussbeträgen von 354,50 Euro, der als Ausgangswert für die Normierung der Veredlungsfaktoren fungiert.

Die Ermittlung der Veredlungsfaktoren erfolgt für jede für das Finanzausgleichsgesetz als Nebenansatz infrage kommende Variable auf dem gleichen Wege: Die Regressionskoeffizienten des Modells werden durch den eben berechneten Ausgangswert für die Normierung geteilt:

- Für den Nebensatz für die Anzahl der Einwohner unter 18 Jahren sollte ein Veredlungsfaktor von 2,35 angesetzt werden. Das bedeutet, dass jeder Einwohner unter 18 Jahren einer kommunalen Einheit mit diesem Faktor multipliziert würde. Dies hätte eine überdurchschnittliche Erhöhung der nivellierten Einwohnerzahl in Kommunen mit besonders hohen U18-Quoten zur Folge.
- Der Nebenansatz für Zentrale Orte teilt sich entsprechend der Struktur in Grundzentren, Mittelzentren sowie Oberzentren in drei unterschiedlich hohe Veredlungsfaktoren auf, die nicht-additiv sind.
 - Für ein Grundzentrum ist ein Aufschlag von 9 % der Einwohner in dessen Nahbereich vorgesehen. Je höher das Verhältnis bzw. die Quote der Einwohner des Nahbereichs im Vergleich zu den Einwohnern der Kommune selbst ist, desto mehr steigt die veredelte Einwohnerzahl eines Grundzentrums an, was wiederum dessen Ausgangsmesszahl überdurchschnittlich erhöht.
 - Die Einwohner des Mittelbereichs eines Mittelzentrums werden um 15 % zur ursprünglichen Einwohnerzahl aufgeschlagen.
 - Die Einwohner des Oberbereichs eines Oberzentrums werden schließlich um 21 % zur ursprünglichen Einwohnerzahl aufgeschlagen.

Dieses Berechnungsschema zur Berechnung der Veredlungsfaktoren wird entsprechend für die weiteren dargestellten Modellvarianten genutzt (Tabelle 11, Tabelle 13 und Tabelle 14).

9.3 Sonderstatus der Landeshauptstadt Schwerin

Die Gutachter haben neben den bereits illustrierten Ergebnissen der Regressionsmodelle (Tabelle 9, Tabelle 11, Tabelle 13 und Tabelle 14) auch geprüft, ob der Status Schwerins als Landeshauptstadt einen Sonderstatus mit sich bringt, der mit einem konkreten Nebenansatz im FAG versehen werden sollte. Die ermittelten Regressionskoeffizienten werden in Tabelle 24 dargestellt.

¹¹⁸ Für die regressionsstatistischen Analysen wurde zur Abschwächung potenzieller Ausreißer der Mehrjahresdurchschnitt von 2014-2016 genutzt. Für die konkrete Umsetzung der Veredlungsfaktoren erscheint jedoch die Orientierung am aktuellen Rand (in diesem Fall: das Jahr 2016) sinnvoller, um die aktuelle Steuerstärke (der Mehrheit) der Gemeinden ideal auf die Finanzbedarfe der Kommunen im FAG abzustimmen.

Tabelle 24: Regressionsergebnisse für die Ebene der Gemeindeaufgaben mit Dummy-Variable für den Sonderstatus der Landeshauptstadt Schwerin

Querschnittsregression 2014-2016	Dummy-Variable für Schwerin
(Konstante)	-251,088*** (55,474)
10-Jahres-Veränderungsrate der Einwohnerzahl	-275,224** (107,844)
Quote an Einwohner unter 18 Jahren	-530,053* (316,340)
Quote der Einwohner im Nahbereich	-24,617° (15,100)
Quote der Einwohner im Mittelbereich	-51,291*** (16,194)
Quote der Einwohner im Oberbereich	-84,732*** (30,400)
Dummy-Variable Schwerin	267,182 (263,358)
Steuern je Einwohner	-0,251*** (0,016)

adjustiertes Bestimmtheitsmaß (adj. R ²)	0,286
Anzahl der Beobachtungen (N)	752
Gesamtsignifikanz des Modells (F-Statistik)	42,56

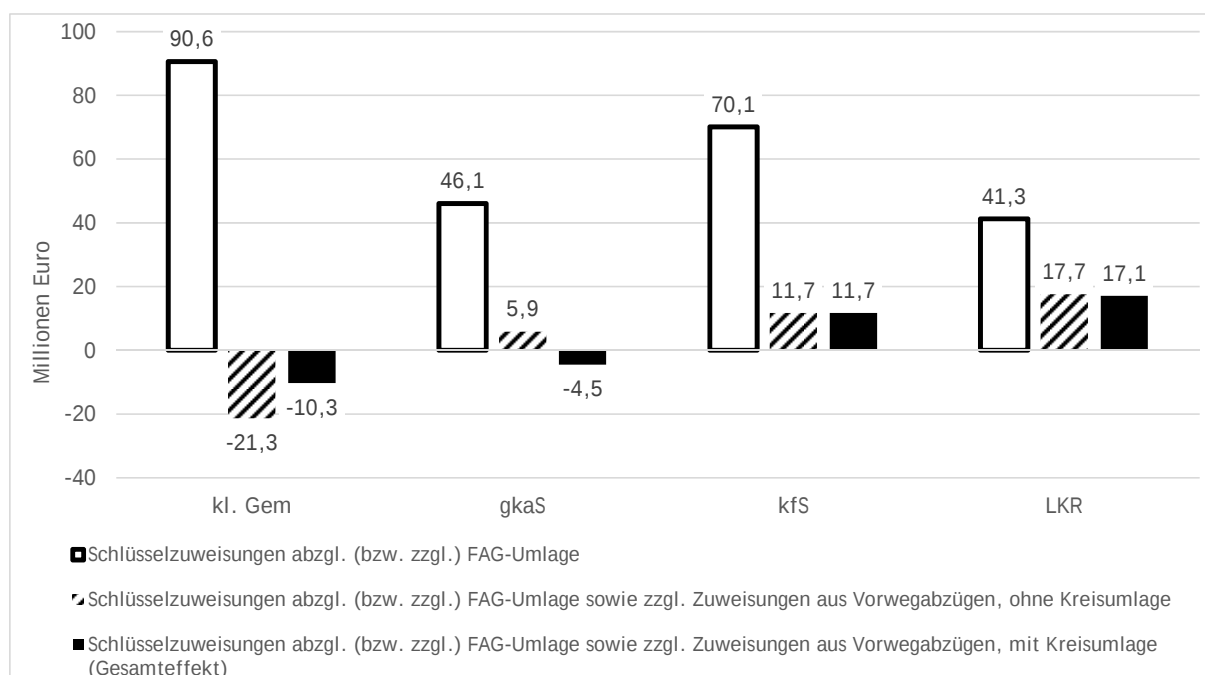
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

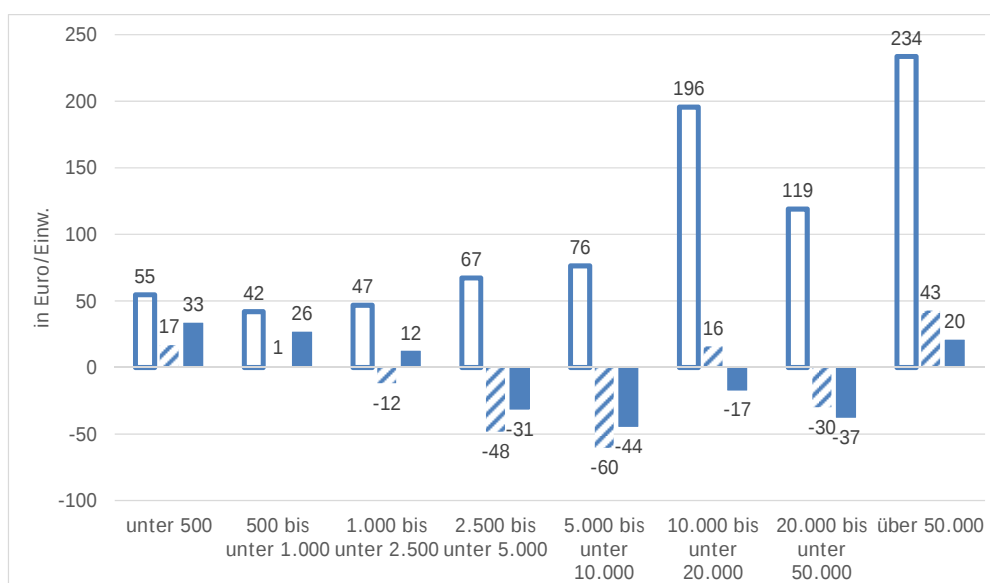
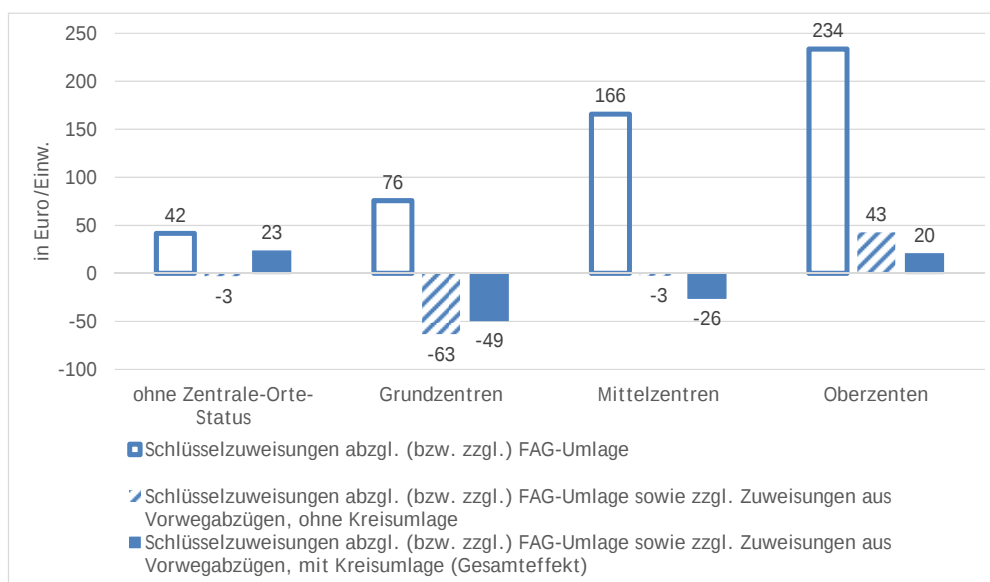
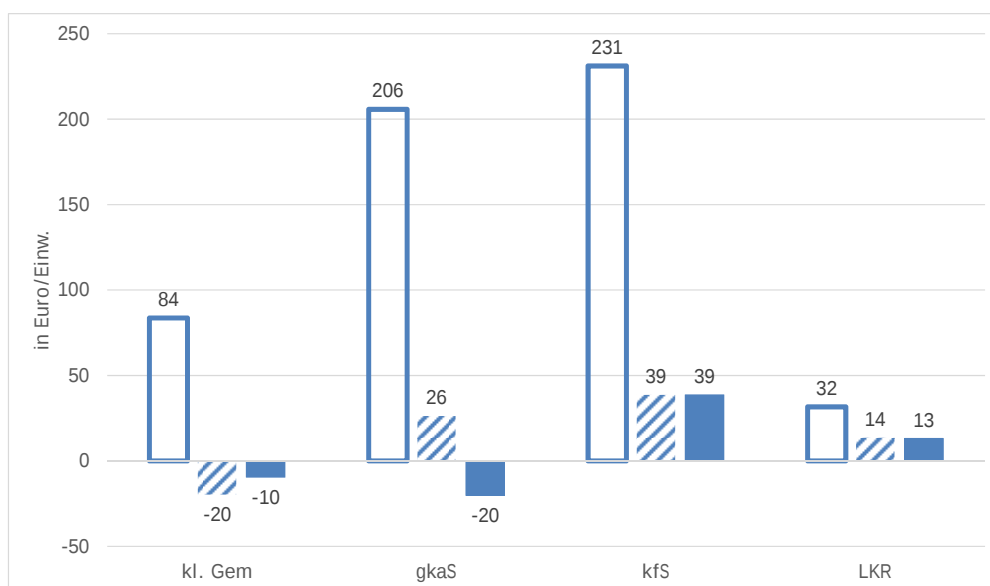
Dabei wird ersichtlich, dass der Regressionskoeffizient der Dummy-Variable für die Landeshauptstadt Schwerin¹¹⁹ positiv ausgeprägt ist, was wiederum bedeuten würde, dass der Hauptstadtstatus Schwerins **Minderbedarfe** verursacht. Dieser im Regressionsmodell festgestellte Zusammenhang ist allerdings massiv insignifikant, was anhand des hohen Standardfehlers deutlich wird, der beinahe so hoch ausfällt, wie der Regressionskoeffizient selbst, (p-Wert = 0,311). Insofern kann die Interpretation als „Minderbedarf“ keinesfalls verfolgt werden. Interessant ist hierbei auch die Wechselwirkung mit dem Regressionskoeffizient der Quote der Einwohner im Oberbereich, die infolge der Einbeziehung der Dummy-Variable für Schwerin im Vergleich zu Tabelle 14 um etwa 13,70 Euro/Einw. gesunken ist. Demzufolge würden den Oberzentren generell höhere Mehrbedarfe im FAG anerkannt werden.

¹¹⁹ Diese nimmt im Falle Schwerins den Wert „1“ an, während die restlichen Gemeinden mit dem Wert „0“ bedacht werden.

9.4 Verschiedene Gesamtmodelle

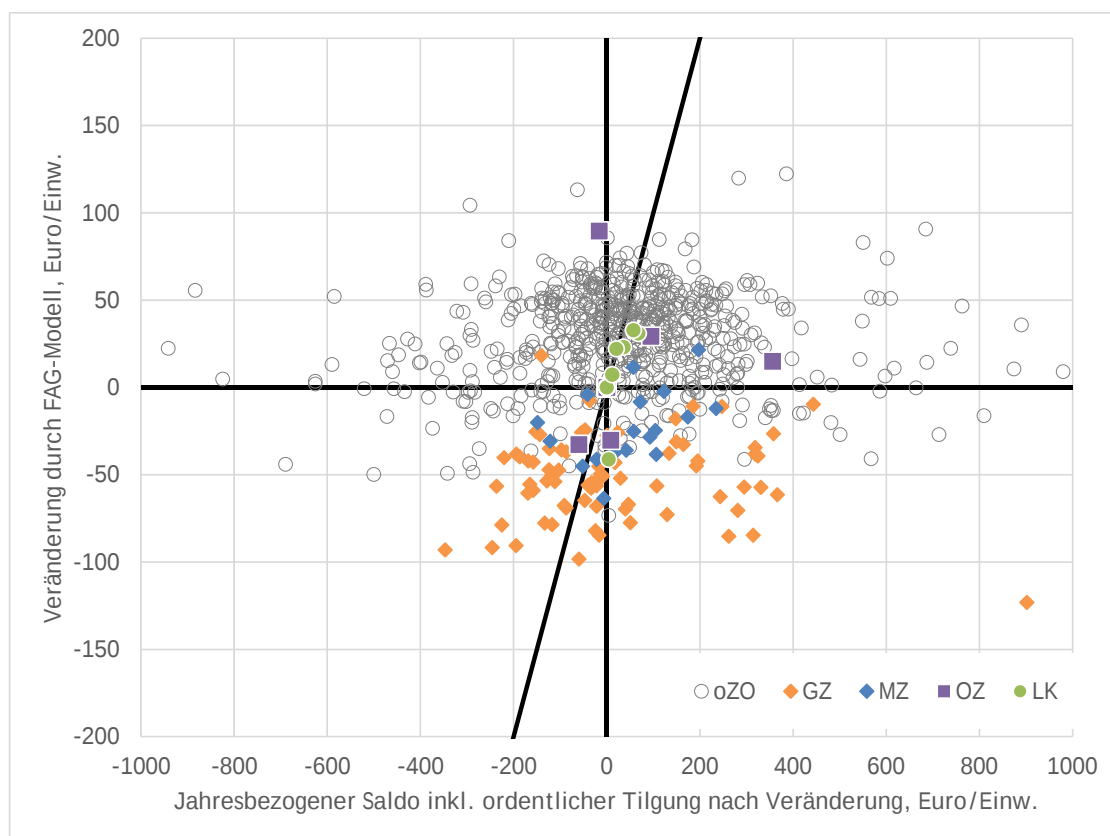
Abbildung 39: Ausführliche Ergebnisse des KFA-Modells auf Basis des Gutachternvorschlags von 2017





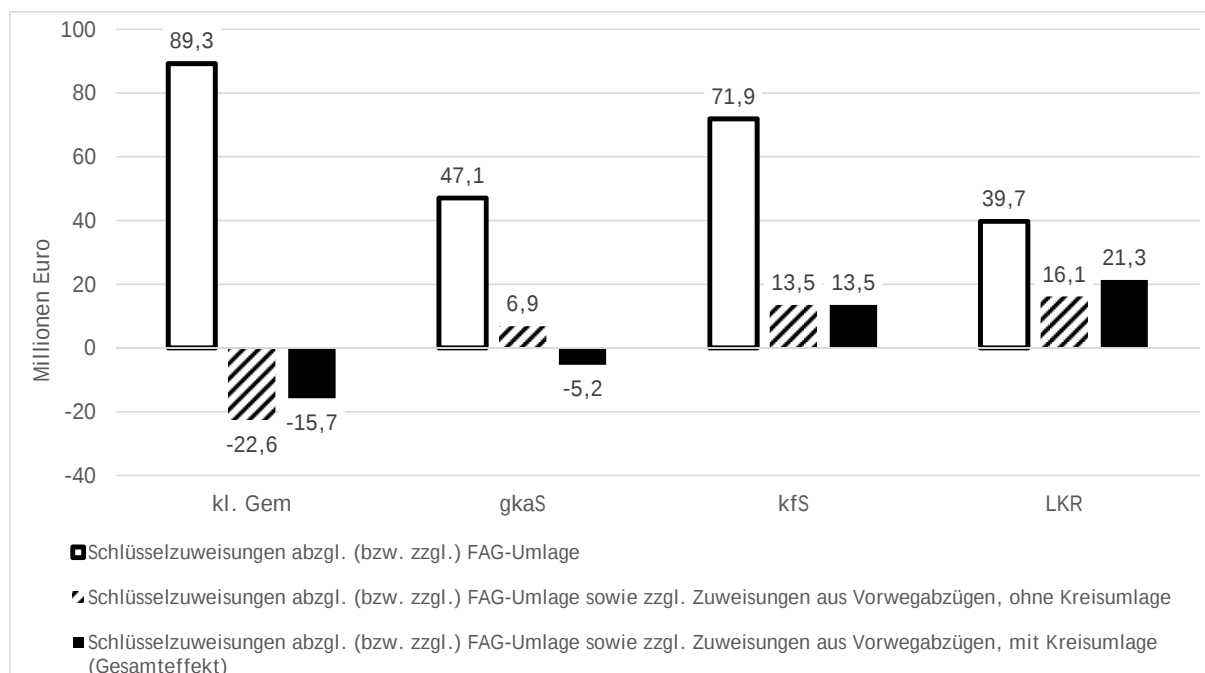
			Veränderung in Euro			Veränderung in Euro je Einwohner			
AGS	Typ	Klarname	Einwohner (31.12.2016)	SZW inkl. FAG-Umlage	SZW inkl. FAG- Umlage sowie Vorwegabzüge	SZW inkl. FAG- Umlage sowie Vorwegabzüge, mit Kreisumlage	SZW inkl. FAG-Umlage	SZW inkl. FAG- Umlage sowie Vorwegabzüge	SZW inkl. FAG- Umlage sowie Vorwegabzüge, mit Kreisumlage
große, kreisangehörige Gemeinden									
13071107	gkaS	Neubrandenburg	63.794	20.584.534	7.486.777	1.875.459	322,7	117,4	29,4
13073088	gkaS	Straalsund	59.101	11.857.810	1.196.709	-1.785.396	200,6	20,2	-30,2
13075039	gkaS	Greifswald	57.985	10.518.224	299.495	-1.889.683	181,4	5,2	-32,6
13074087	gkaS	Wismar	42.992	3.106.522	-3.104.778	-2.728.489	72,3	-72,2	-63,5
kreisfreie Städte									
13003000	kFS	Rostock	207.513	39.491.375	3.107.814	3.107.814	190,3	15,0	15,0
13004000	kFS	Schwerin, Landeshauptstadt	95.668	30.580.809	8.577.549	8.577.549	319,7	89,7	89,7
Landkreise									
13071	LKR	Mecklenburgische Seenplatte	261.816	5.905.944	1.460.196	6.044.029	22,6	5,6	23,1
13072	LKR	Landkreis Rostock	213.945	7.895.868	3.993.093	1.566.305	36,9	18,7	7,3
13073	LKR	Vorpommern-Rügen	224.971	10.944.398	6.930.721	6.960.909	48,6	30,8	30,9
13074	LKR	Nordwestmecklenburg	156.825	8.471.835	5.390.996	3.456.246	54,0	34,4	22,0
13075	LKR	Vorpommern-Greifswald	237.374	9.835.488	5.599.505	7.791.402	41,4	23,6	32,8
13076	LKR	Ludwigslust-Parchim	212.562	-1.781.836	-5.717.790	-8.754.430	-8,4	-26,9	-41,2
ung nach Kog nach Kommunaltyp									
	kl. Gem		1.083.621	90.583.556	-21.297.571	-10.298.999	83,6	-19,7	-9,5
	gkaS		223.872	46.067.090	5.878.203	-4.528.109	205,8	26,3	-20,2
	kFS		303.181	70.072.185	11.685.363	11.685.363	231,1	38,5	38,5
	LKR		1.307.493	41.271.698	17.656.721	17.064.460	31,6	13,5	13,1
ung nach GrG nach Größenklassen									
	unter 500		89.691	4.900.532	1.501.931	2.981.582	54,6	16,7	33,2
	500 bis unter 1.000		168.937	7.073.019	173.449	4.464.002	41,9	1,0	26,4
	1.000 bis unter 2.500		179.497	8.396.502	-2.123.653	2.182.959	46,8	-11,8	12,2
	2.500 bis unter 5.000		220.865	14.857.080	-10.643.544	-6.881.134	67,3	-48,2	-31,2
	5.000 bis unter 10.000		203.461	15.524.151	-12.287.151	-8.974.519	76,3	-60,4	-44,1
	10.000 bis unter 20.000		150.162	29.374.927	2.381.086	-2.538.989	195,6	15,9	-16,9
	20.000 bis unter 50.000		114.000	13.563.867	-3.404.468	-4.261.388	119,0	-29,9	-37,4
	über 50.000		484.061	113.032.753	20.668.344	9.885.743	233,5	42,7	20,4
	gesamt		1.610.674	247.994.529	13.922.716	13.922.716	154,0	8,6	8,6
	gesamt Gemeinden		1.610.674	206.722.831	-3.734.005	-3.141.745	128,3	-2,3	-2,0
kreisangehörige Gemeinden nach Landkreis									
13071		Mecklenburgische Seenplatte	261.816	37.841.528	3.773.434	-810.399	144,5	14,4	-3,1
13072		Landkreis Rostock	213.945	17.436.709	-4.685.249	-2.258.460	81,5	-21,9	-10,6
13073		Vorpommern-Rügen	224.971	23.552.651	-3.901.753	-3.931.941	104,7	-17,3	-17,5
13074		Nordwestmecklenburg	156.825	12.295.937	-4.975.671	-3.040.920	78,4	-31,7	-19,4
13075		Vorpommern-Greifswald	237.374	27.126.424	-1.364.605	-3.556.502	114,3	-5,7	-15,0
13076		Ludwigslust-Parchim	212.562	18.397.398	-4.265.524	-1.228.885	86,6	-20,1	-5,8
Gemeinden nach Zentrale-Orte-Status									
GZO		ohne Zentrale-Orte-Status	494.861	20.596.378	-1.498.677	11.550.904	41,6	-3,0	23,3
OZ		Grundzentren	351.009	26.562.500	-22.159.201	-17.269.565	75,7	-63,1	-49,2
MZ		Mittelzentren	280.743	46.531.201	-744.471	-7.308.827	165,7	-2,7	-26,0
OZ		Oberzentren	484.061	113.032.753	20.668.344	9.885.743	233,5	42,7	20,4
Gemeinden nach nivellierter Steuerkraft									
	70%	unter 0,7	262.650	22.278.484	5.022.728	5.049.854	84,8	19,1	19,2
	80%	0,7 bis unter 0,8	253.614	24.063.322	-5.861.459	-5.549.069	94,9	-23,1	-21,9
	90%	0,8 bis unter 0,9	270.857	38.214.129	-809.818	-6.013.153	141,1	-3,0	-22,2
	100%	0,9 bis unter 1	173.203	17.241.440	-5.059.377	-4.090.603	99,5	-29,2	-23,6
	110%	1 bis unter 1,1	140.395	34.507.784	7.534.375	8.267.521	245,8	53,7	58,9
	125%	1,1 bis unter 1,25	360.319	67.692.287	7.788.173	3.941.695	187,9	21,6	10,9
	125%	über 1,25	149.636	2.725.385	-12.348.627	-4.747.989	18,2	-82,5	-31,7
Zentrale Orte nach nivellierter Steuerkraft									
	70%	unter 0,7	190.068	15.218.578	8.381.148	8.842.305	80,1	44,1	46,5
	80%	0,7 bis unter 0,8	72.539	3.247.551	141.569	1.724.866	44,8	2,0	23,8
	90%	0,8 bis unter 0,9	55.053	1.689.879	-958.217	701.470	30,7	-17,4	12,7
	100%	0,9 bis unter 1	43.523	360.470	-1.668.591	282.269	8,3	-38,3	6,5
	110%	1 bis unter 1,1	23.965	138.012	-1.032.095	104.384	5,8	-43,1	4,4
	125%	1,1 bis unter 1,25	47.057	675.985	-2.135.027	144.415	14,4	-45,4	3,1
	125%	über 1,25	62.656	-734.098	-4.227.464	-248.805	-11,7	-67,5	-4,0
	70%	unter 0,7	63.886	5.479.999	-3.333.475	-3.434.792	85,8	-52,2	-53,8
	80%	0,7 bis unter 0,8	103.726	8.309.625	-5.743.454	-5.007.386	80,1	-55,4	-48,3
	90%	0,8 bis unter 0,9	37.104	3.893.036	-1.572.876	-1.643.936	104,9	-42,4	-44,3
	100%	0,9 bis unter 1	29.139	2.301.974	-1.584.338	-1.103.329	79,0	-54,4	-37,9
	110%	1 bis unter 1,1	8.456	1.137.247	-334.424	-386.384	134,5	-39,5	-45,7
	125%	1,1 bis unter 1,25	21.718	1.981.136	-1.469.470	-1.194.554	91,2	-67,7	-55,0
	125%	über 1,25	86.980	3.459.483	-8.121.164	-4.499.184	39,8	-93,4	-51,7
	70%	unter 0,7	8.696	1.579.906	-24.944	-357.659			
	80%	0,7 bis unter 0,8	77.349	12.506.146	-259.574	-2.266.548	161,7	-3,4	-29,3
	90%	0,8 bis unter 0,9	61.614	10.255.180	225.071	-1.395.608	166,4	3,7	-22,7
	100%	0,9 bis unter 1	100.541	14.578.996	-1.806.448	-3.269.544	145,0	-18,0	-32,5
	110%	1 bis unter 1,1	12.306	2.651.716	323.346	-28.028	215,5	26,3	-2,3
	125%	1,1 bis unter 1,25	20.237	4.959.256	798.079	8.561	245,1	39,4	0,4
	125%	über 1,25	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!
	OZ	Neubrandenburg	63.794	20.584.534	7.486.777	1.875.459	322,7	117,4	29,4
		Straalsund	59.101	11.857.810	1.196.709	-1.785.396	200,6	20,2	-30,2
		Greifswald	57.985	10.518.224	299.495	-1.889.683	181,4	5,2	-32,6
		Rostock	207.513	39.491.375	3.107.814	3.107.814	190,3	15,0	15,0
		Schwerin	95.668	30.580.809	8.577.549	8.577.549	319,7	89,7	89,7
		Wismar	42.992	3.106.522	-3.104.778	-2.728.489	72,3	-72,2	-63,5

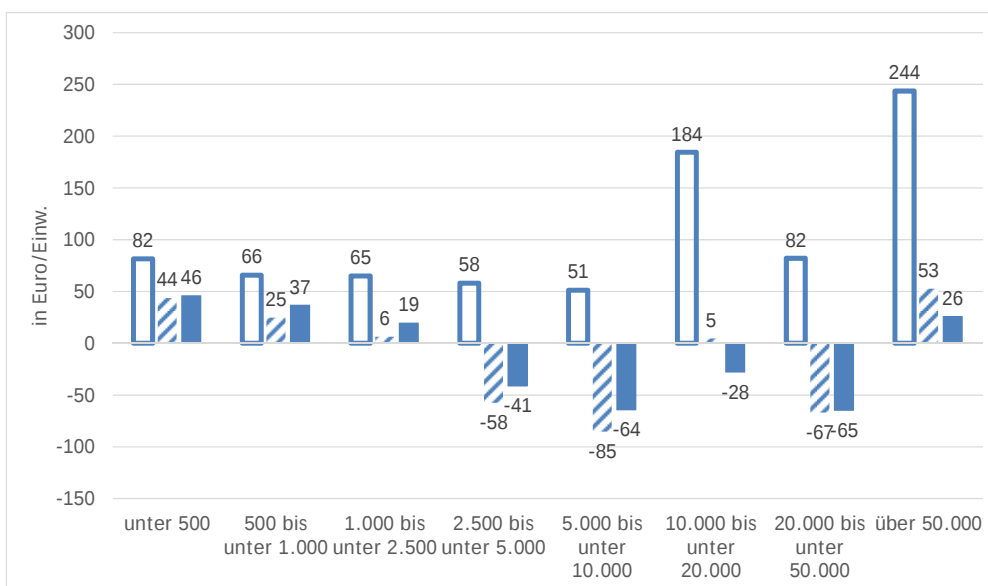
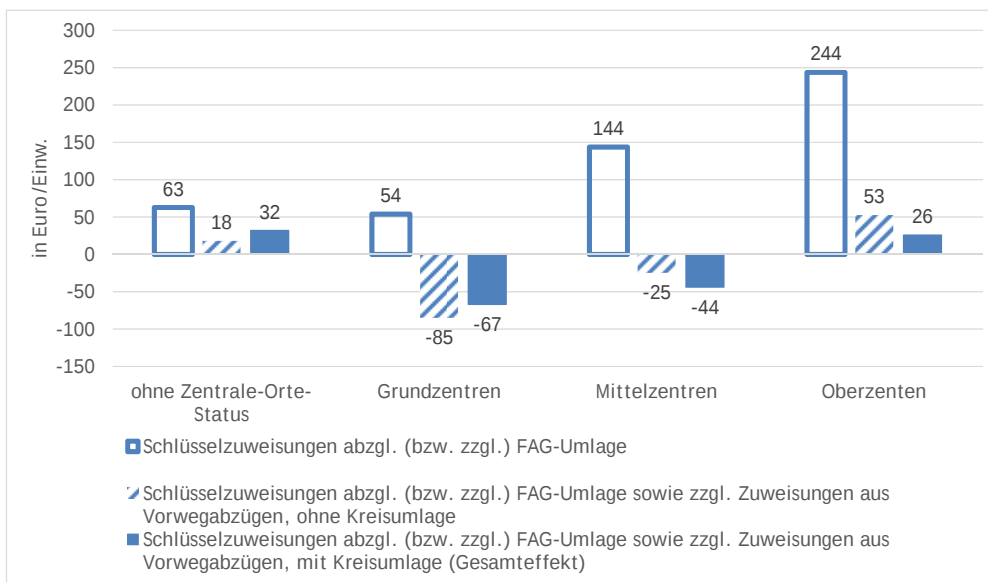
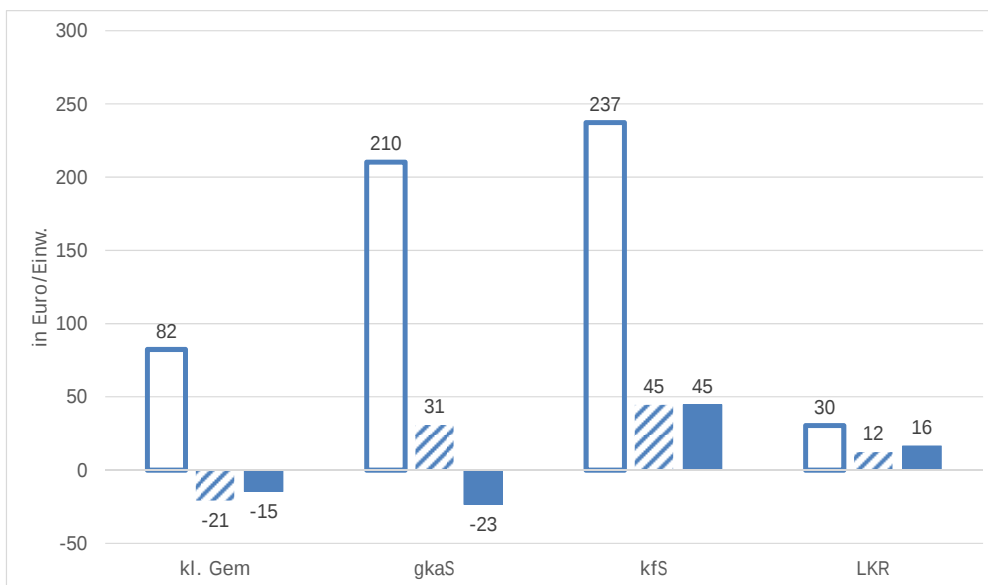
	Anzahl Kommunen	Auswirkungen auf das Haushaltsergebnis	Einwohnerzahl (31.12.2016)	Reformeffekt in Absolutgrößen	Reformeffekt in Euro/Einw.	Jahresbezogener Saldo laufender Rechnung 2017 (Referat II 320), in Absolutgrößen	neues Haushalts-ergebnis (nach Reformeffekt), in Absolutgrößen	Saldo laufender Rechnung 2017 (kumuliert), in Absolutgrößen	Jahresbezogener Saldo laufender Rechnung 2017 (Referat II 320), in Euro/Einw.	neues Haushalts-ergebnis (nach Reformeffekt), in Euro/Einw.	Saldo laufender Rechnung 2017 (kumuliert), in Euro/Einw.
insgesamt	21	durch FAG Saldo im Defizit	118.539	-6.700.162	-57	4.930.223	-1.769.939	-14.556.134	42	-15	-123
	85	negativer Saldo weiter verschlechtert	255.093	-9.632.950	-38	-25.837.471	-35.470.420	14.629.674	-101	-139	57
	98	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	660.073	-22.787.724	-35	102.700.510	79.912.787	398.459.731	156	121	604
	208	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	229.515	13.013.942	57	-37.244.365	-24.230.423	-195.608.738	-162	-106	-852
	59	durch FAG Saldenausgleich erreicht	195.596	5.175.000	26	-982.795	4.192.206	27.904.834	-5	21	143
	265	positiver Saldo weiter verbessert	1.459.351	34.854.610	24	131.147.814	166.002.424	-124.602.709	90	114	-85
oZO	5	durch FAG Saldo im Defizit	6.532	-156.294	-24	124.201	-32.093	6.771.290	19	-5	1.037
	50	negativer Saldo weiter verschlechtert	32.566	-566.253	-17	-10.523.041	-11.089.294	20.204.009	-323	-341	620
	54	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	62.326	-902.092	-14	24.321.794	23.419.702	138.755.464	390	376	2.226
	206	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	128.565	4.339.598	34	-26.263.693	-21.924.095	-11.041.326	-204	-171	-86
	58	durch FAG Saldenausgleich erreicht	38.771	1.718.755	44	-776.490	942.265	6.416.542	-20	24	165
	277	positiver Saldo weiter verbessert	226.101	7.117.190	31	35.070.137	42.187.327	157.231.007	155	187	695
GZ	14	durch FAG Saldo im Defizit	60.319	-3.457.720	-57	2.178.300	-1.279.420	-563.283	36	-21	-9
	30	negativer Saldo weiter verschlechtert	121.639	-6.126.157	-50	-10.784.626	-16.910.783	-15.870.442	-89	-139	-130
	32	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	163.769	-7.782.482	-48	44.723.477	36.940.995	170.719.665	273	226	1.042
	1	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	5.282	96.794	18	-836.138	-739.343	695.021	-158	-140	132
	0	durch FAG Saldenausgleich erreicht	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	positiver Saldo weiter verbessert	0	0	0	0	0	0	0	0	0
MZ	2	durch FAG Saldo im Defizit	51.688	-3.086.148	-60	2.627.721	-458.427	-20.764.141	51	-9	-402
	4	negativer Saldo weiter verschlechtert	42.903	-1.050.857	-24	-2.949.403	-4.000.261	8.208.931	-69	-93	191
	10	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	162.315	-3.563.323	-22	21.622.013	18.058.690	97.198.369	133	111	599
	0	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	durch FAG Saldenausgleich erreicht	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	2	positiver Saldo weiter verbessert	23.837	391.501	16	2.615.607	3.007.109	12.442.786	110	126	522
OZ	0	durch FAG Saldo im Defizit	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	1	negativer Saldo weiter verschlechtert	57.985	-1.889.683	-33	-1.580.400	-3.470.083	2.087.175	-27	-60	36
	1	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	59.101	-1.785.396	-30	2.287.926	502.529	-12.571.666	39	9	-213
	1	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	95.668	8.577.549	90	-10.144.534	-1.566.985	-185.262.434	-106	-16	-1.937
	0	durch FAG Saldenausgleich erreicht	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	2	positiver Saldo weiter verbessert	271.307	4.983.273	18	74.868.100	79.851.373	-124.627.244	276	294	-459
LK	0	durch FAG Saldo im Defizit	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	negativer Saldo weiter verschlechtert	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	1	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	212.562	-8.754.430	-41	9.745.300	990.870	4.357.900	46	5	21
	0	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	1	durch FAG Saldenausgleich erreicht	156.825	3.456.246	22	-206.305	3.249.941	21.488.292	-1	21	137
	4	positiver Saldo weiter verbessert	938.106	22.362.645	24	18.593.970	40.956.615	-169.649.257	20	44	-181



Quelle: Eigene Darstellung.

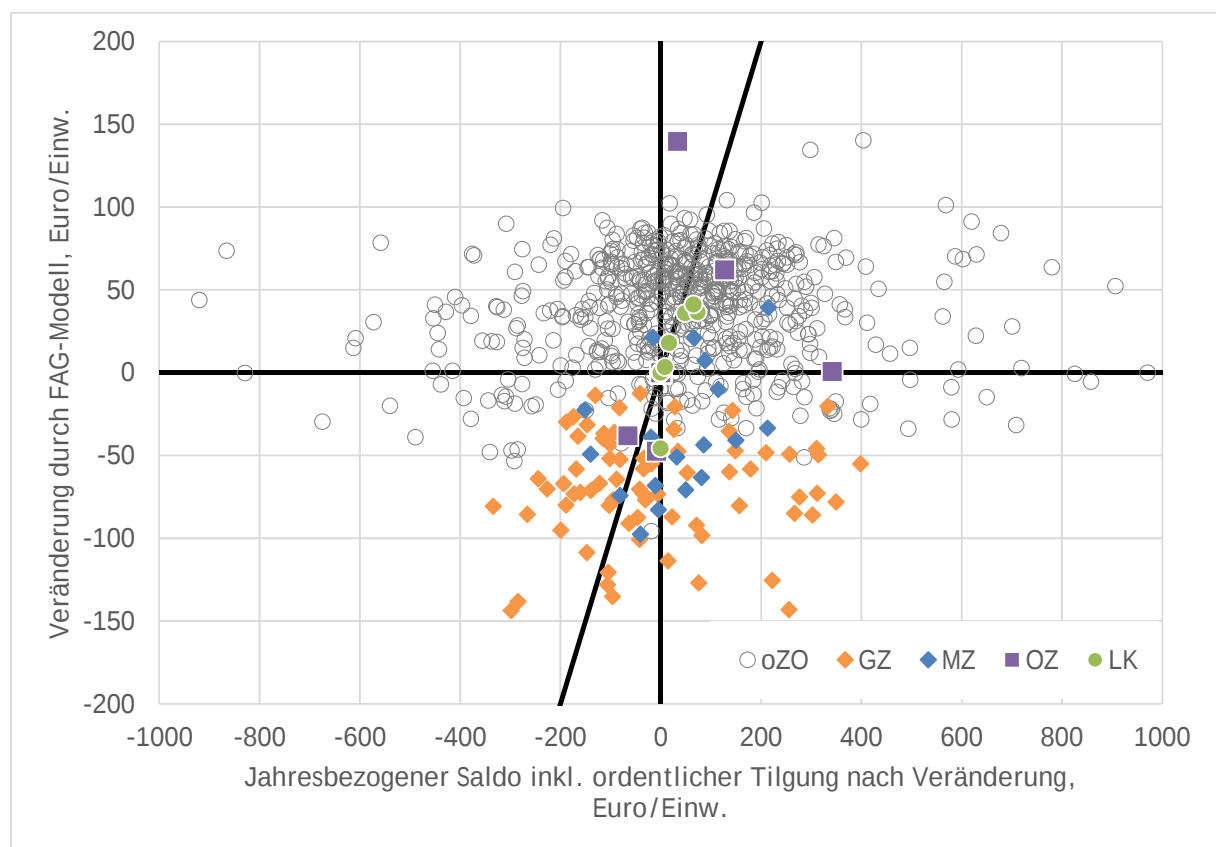
Abbildung 40: Ausführliche Ergebnisse des KFA-Modells auf Basis des aktuellen Gutachter-
vorschlags ohne Demografieansatz und ohne Erhöhung der Schlüsselmasse





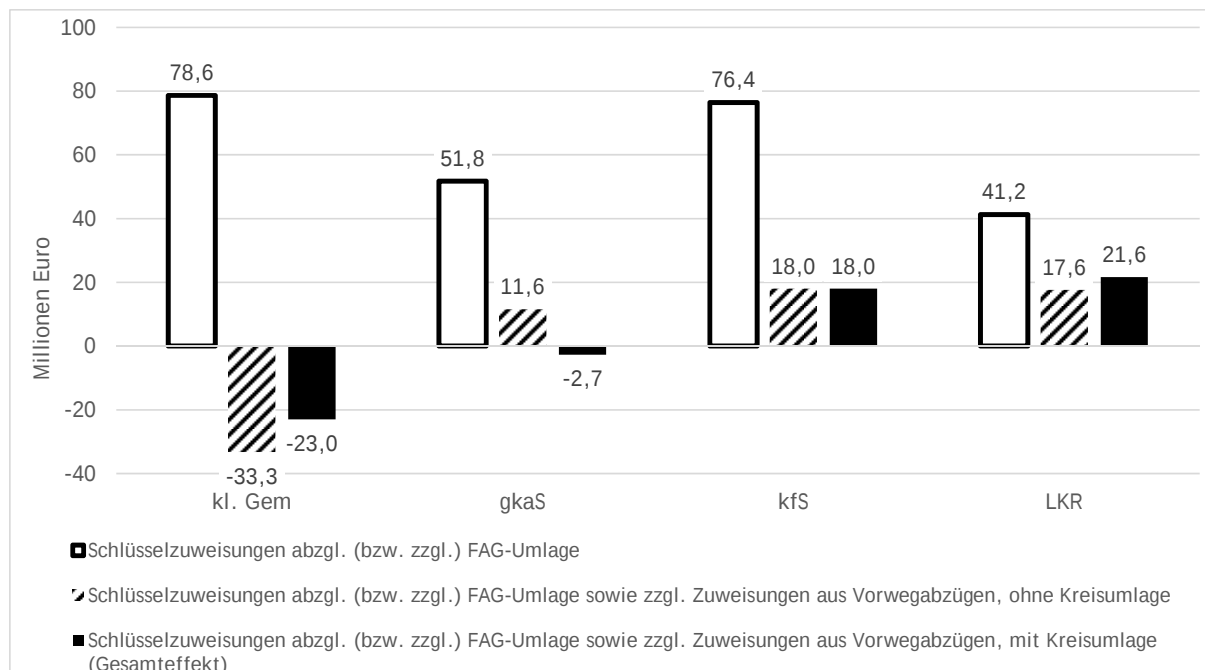
			Veränderung in Euro				Veränderung in Euro je Einwohner			
AGS	Typ	Klarname	Einwohner (31.12.2016)	SZW inkl. FAG-Umlage	SZW inkl. FAG- Umlage sowie Vorwegabzüge	SZW inkl. FAG- Umlage sowie Vorwegabzüge, mit Kreisumlage	SZW inkl. FAG-Umlage	SZW inkl. FAG- Umlage sowie Vorwegabzüge	SZW inkl. FAG- Umlage sowie Vorwegabzüge, mit Kreisumlage	
große, kreisangehörige Gemeinden										
13071107	gKaS	Neubrandenburg	63.794	24.886.199	11.788.443	3.973.379	390,1	184,8	62,3	
13073088	gKaS	Straßsund	59.101	10.625.660	-35.442	-2.795.615	179,8	-0,6	-47,3	
13075039	gKaS	Greifswald	57.985	10.483.643	264.914	-2.202.546	180,8	4,6	-38,0	
13074087	gKaS	Wismar	42.992	1.074.130	-5.137.169	-4.196.171	25,0	-119,5	-97,6	
kreisfreie Städte										
13003000	kFS	Rostock	207.513	36.548.499	164.937	164.937	176,1	0,8	0,8	
13004000	kFS	Schwerin, Landeshauptstadt	95.668	35.368.071	13.364.811	13.364.811	369,7	139,7	139,7	
Landkreise										
13071	LKR	Mecklenburgische Seenplatte	261.816	6.653.532	2.207.784	9.407.524	25,4	8,4	35,9	
13072	LKR	Landkreis Rostock	213.945	6.740.034	2.837.259	746.896	31,5	13,3	3,5	
13073	LKR	Vorpommern-Rügen	224.971	11.537.679	7.524.002	8.246.971	51,3	33,4	36,7	
13074	LKR	Nordwestmecklenburg	156.825	7.913.830	4.832.991	2.825.414	50,5	30,8	18,0	
13075	LKR	Vorpommern-Greifswald	237.374	10.558.475	6.322.493	9.803.308	44,5	26,6	41,3	
13076	LKR	Ludwigslust-Parchim	212.562	-3.661.312	-7.597.267	-9.693.239	-17,2	-35,7	-45,6	
ung nach Kog nach Kommunaltyp										
	kl. Gem		1.083.621	89.266.088	-22.615.040	-15.722.951	82,4	-20,9	-14,5	
	gKaS		223.872	47.069.632	6.880.745	-5.220.955	210,3	30,7	-23,3	
	kFS		303.181	71.916.570	13.529.748	13.529.748	237,2	44,6	44,6	
	LKR		1.307.493	39.742.239	16.127.262	21.336.873	30,4	12,3	16,3	
ung nach GrG nach Größenklassen										
	unter 500		89.691	7.316.461	3.917.861	4.094.323	81,6	43,7	45,6	
	500 bis unter 1.000		168.937	11.099.576	4.200.006	6.179.572	65,7	24,9	36,6	
	1.000 bis unter 2.500		179.497	11.665.266	1.145.110	3.481.277	65,0	6,4	19,4	
	2.500 bis unter 5.000		220.865	12.797.089	-12.703.535	-9.081.429	57,9	-57,5	-41,1	
	5.000 bis unter 10.000		203.461	10.427.850	-17.383.452	-13.056.796	51,3	-85,4	-64,2	
	10.000 bis unter 20.000		150.162	27.686.940	693.099	-4.175.212	184,4	4,6	-27,8	
	20.000 bis unter 50.000		114.000	9.347.036	-7.621.299	-7.360.857	82,0	-66,9	-64,6	
	über 50.000		484.061	117.912.071	25.547.662	12.504.965	243,6	52,8	25,8	
	gesamt		1.610.674	247.994.529	13.922.716	13.922.716	154,0	8,6	8,6	
	gesamt: Gemeinden		1.610.674	208.252.290	-2.204.547	-7.414.157	129,3	-1,4	-4,6	
kreisangehörige Gemeinden nach Landkreis										
13071		Mecklenburgische Seenplatte	261.816	41.073.249	7.005.155	-194.585	156,9	26,8	-0,7	
13072		Landkreis Rostock	213.945	16.016.320	-6.105.638	-4.015.275	74,9	-28,5	-18,8	
13073		Vorpommern-Rügen	224.971	22.744.869	-4.709.534	-5.432.504	101,1	-20,9	-24,1	
13074		Nordwestmecklenburg	156.825	10.304.517	-6.967.091	-4.959.513	65,7	-44,4	-31,6	
13075		Vorpommern-Greifswald	237.374	27.614.429	-876.600	-4.357.415	116,3	-3,7	-18,4	
13076		Ludwigslust-Parchim	212.562	18.582.336	-4.080.586	-1.984.614	87,4	-19,2	-9,3	
Gemeinden nach Zentrale-Orte-Status										
GZO		ohne Zentrale-Orte-Status	494.861	31.037.048	8.941.993	15.875.180	62,7	18,1	32,1	
OZ		Grundzentren	351.009	18.946.190	-29.775.511	-23.501.410	54,0	-84,8	-67,0	
MZ		Mittelzentren	280.743	40.356.980	-6.918.692	-12.292.892	143,8	-24,6	-43,8	
OZ		Oberzentren	484.061	117.912.071	25.547.662	12.504.965	243,6	52,8	25,8	
Gemeinden nach nivellierter Steuerkraft										
	70%	unter 0,7	262.650	29.671.297	12.415.542	8.508.797	113,0	47,3	32,4	
	80%	0,7 bis unter 0,8	253.614	22.539.089	-7.385.693	-7.449.593	88,9	-29,1	-29,4	
	90%	0,8 bis unter 0,9	270.857	35.206.019	-3.817.929	-9.018.055	130,0	-14,1	-33,3	
	100%	0,9 bis unter 1	173.203	15.560.570	-6.740.248	-5.877.230	89,8	-38,9	-33,9	
	110%	1 bis unter 1,1	140.395	38.742.097	11.768.689	12.523.464	276,0	83,8	89,2	
	125%	1,1 bis unter 1,25	360.319	67.014.351	7.110.237	1.474.089	186,0	19,7	4,1	
	125%	über 1,25	149.636	-481.133	-15.555.145	-7.575.629	-3,2	-104,0	-50,6	
Zentrale Orte nach nivellierter Steuerkraft										
	70%	unter 0,7	190.068	21.828.226	14.990.796	12.124.812	114,8	78,9	63,8	
	80%	0,7 bis unter 0,8	72.539	5.521.078	2.415.096	2.836.644	76,1	33,3	39,1	
	90%	0,8 bis unter 0,9	55.053	3.201.794	553.699	1.435.077	58,2	10,1	26,1	
	100%	0,9 bis unter 1	43.523	1.318.357	-710.704	704.238	30,3	-16,3	16,2	
	110%	1 bis unter 1,1	23.965	309.645	-860.462	105.258	12,9	-35,9	4,4	
	125%	1,1 bis unter 1,25	47.057	70.138	-2.740.874	-417.672	1,5	-58,2	-8,9	
	125%	über 1,25	62.656	-1.212.190	-4.705.556	-913.177	-19,3	-75,1	-14,6	
	70%	unter 0,7	63.886	6.161.776	-2.651.698	-3.276.845	96,4	-41,5	-51,3	
	80%	0,7 bis unter 0,8	103.726	7.727.798	-6.325.282	-5.765.890	74,5	-61,0	-55,6	
	90%	0,8 bis unter 0,9	37.104	2.232.129	-3.233.783	-2.837.561	60,2	-87,2	-76,5	
	100%	0,9 bis unter 1	29.139	1.002.348	-2.883.964	-2.031.221	34,4	-99,0	-69,7	
	110%	1 bis unter 1,1	8.456	475.458	-996.212	-822.728	56,2	-117,8	-97,3	
	125%	1,1 bis unter 1,25	21.718	615.624	-2.834.982	-2.104.715	28,3	-130,5	-96,9	
	125%	über 1,25	86.980	731.057	-10.849.589	-6.662.451	8,4	-124,7	-76,6	
	70%	unter 0,7	8.696	1.681.295	76.444	-339.170				
	80%	0,7 bis unter 0,8	77.349	9.290.213	-3.475.506	-4.520.348	120,1	-44,9	-58,4	
	90%	0,8 bis unter 0,9	61.614	8.662.793	-1.367.316	-2.617.409	140,6	-22,2	-42,5	
	100%	0,9 bis unter 1	100.541	13.239.864	-3.145.580	-4.550.247	131,7	-31,3	-45,3	
	110%	1 bis unter 1,1	12.306	2.588.923	260.553	-123.878	210,4	21,2	-10,1	
	125%	1,1 bis unter 1,25	20.237	4.893.891	732.714	-141.841	241,8	36,2	-7,0	
	125%	über 1,25	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	
		Neubrandenburg	63.794	24.886.199	11.788.443	3.973.379	390,1	184,8	62,3	
		Straßsund	59.101	10.625.660	-35.442	-2.795.615	179,8	-0,6	-47,3	
		Greifswald	57.985	10.483.643	264.914	-2.202.546	180,8	4,6	-38,0	
		Rostock	207.513	36.548.499	164.937	164.937	176,1	0,8	0,8	
		Schwerin	95.668	35.368.071	13.364.811	13.364.811	369,7	139,7	139,7	
		Wismar	42.992	1.074.130	-5.137.169	-4.196.171	25,0	-119,5	-97,6	

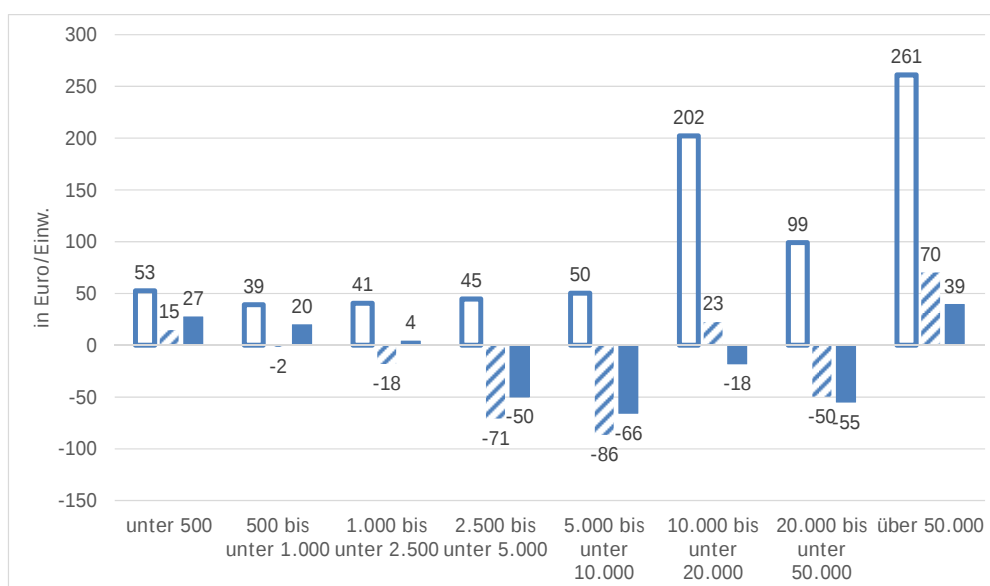
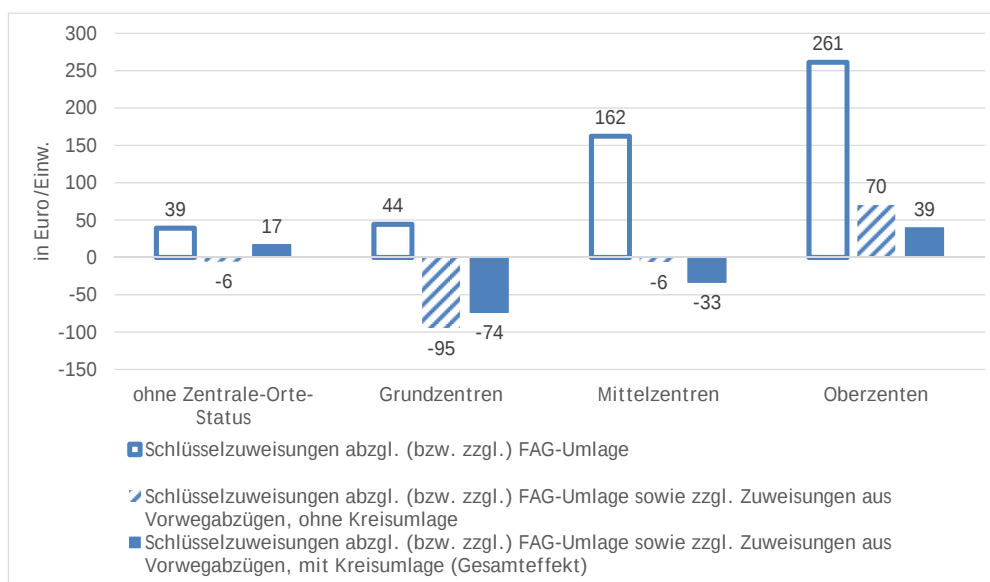
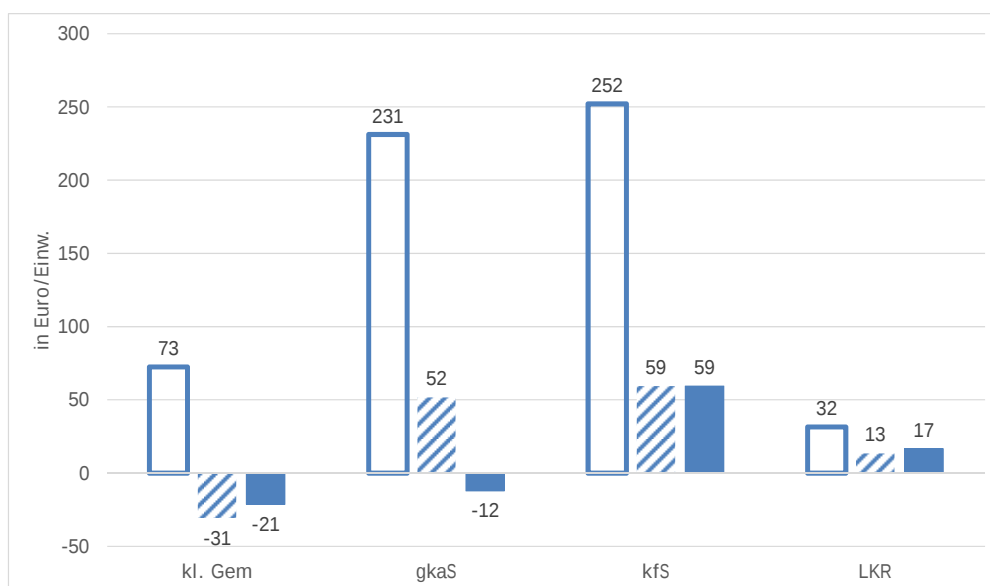
	Anzahl Kommunen	Auswirkungen auf das Haushaltsergebnis	Einwohnerzahl (31.12.2016)	Reformeffekt in Absolutgrößen	Reformeffekt in Euro/Einw.	Jahresbezogener Saldo laufender Rechnung 2017 (Referat II 320), in Absolutgrößen	neues Haushalts-ergebnis (nach Reformeffekt), in Absolutgrößen	Saldo laufender Rechnung 2017 (kumuliert), in Absolutgrößen	Jahresbezogener Saldo laufender Rechnung 2017 (Referat II 320), in Euro/Einw.	neues Haushalts-ergebnis (nach Reformeffekt), in Euro/Einw.	Saldo laufender Rechnung 2017 (kumuliert), in Euro/Einw.
insgesamt	26	durch FAG Saldo im Defizit	207.439	-14.418.227	-70	9.143.480	-5.274.747	-14.838.479	44	-25	-72
	71	negativer Saldo weiter verschlechtert	238.311	-12.119.194	-51	-25.382.795	-37.501.990	3.278.312	-107	-157	14
	92	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	566.017	-26.951.987	-48	99.749.443	72.797.456	408.657.160	176	129	722
	199	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	136.467	5.603.743	41	-26.874.169	-21.270.426	13.704	-197	-156	0
	82	durch FAG Saldenausgleich erreicht	305.426	19.291.916	63	-11.807.665	7.484.251	-156.366.247	-39	25	-512
	266	positiver Saldo weiter verbessert	1.464.507	42.516.465	29	129.885.624	172.402.089	-134.517.792	89	118	-92
oZO	6	durch FAG Saldo im Defizit	4.996	-153.116	-31	83.042	-70.074	19.191.910	17	-14	3.841
	36	negativer Saldo weiter verschlechtert	20.942	-563.354	-27	-9.618.451	-10.181.805	17.005.642	-459	-486	812
	53	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	72.324	-1.247.016	-17	26.726.007	25.478.991	143.205.251	370	352	1.980
	198	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	126.027	5.380.662	43	-26.487.946	-21.107.284	-8.834.312	-210	-167	-70
	80	durch FAG Saldenausgleich erreicht	52.933	3.101.692	59	-1.456.826	1.644.865	7.407.895	-28	31	140
	277	positiver Saldo weiter verbessert	217.639	9.356.312	43	32.707.084	42.063.396	140.360.600	150	193	645
GZ	15	durch FAG Saldo im Defizit	63.811	-4.851.768	-76	2.276.397	-2.575.371	228.412	36	-40	4
	31	negativer Saldo weiter verschlechtert	126.921	-7.833.182	-62	-11.620.764	-19.453.946	-15.175.420	-92	-153	-120
	31	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	160.277	-10.816.461	-67	44.625.380	33.808.920	169.927.970	278	211	1.060
	0	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	durch FAG Saldenausgleich erreicht	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	positiver Saldo weiter verbessert	0	0	0	0	0	0	0	0	0
MZ	4	durch FAG Saldo im Defizit	79.531	-6.617.728	-83	4.496.115	-2.121.613	-21.687.135	57	-27	-273
	3	negativer Saldo weiter verschlechtert	32.463	-1.520.112	-47	-2.563.180	-4.083.292	-639.085	-79	-126	-20
	7	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	120.854	-5.195.272	-43	18.652.756	13.457.484	91.166.040	154	111	754
	1	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	10.440	223.082	21	-386.223	-163.141	8.848.016	-37	-16	848
	0	durch FAG Saldenausgleich erreicht	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	3	positiver Saldo weiter verbessert	37.455	817.139	22	3.716.471	4.533.609	19.398.109	99	121	518
OZ	1	durch FAG Saldo im Defizit	59.101	-2.795.615	-47	2.287.926	-507.690	-12.571.666	39	-9	-213
	1	negativer Saldo weiter verschlechtert	57.985	-2.202.546	-38	-1.580.400	-3.782.946	2.087.175	-27	-65	36
	0	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	1	durch FAG Saldenausgleich erreicht	95.668	13.364.811	140	-10.144.534	3.220.277	-185.262.434	-106	34	-1.937
	2	positiver Saldo weiter verbessert	271.307	4.138.316	15	74.868.100	79.006.416	-124.627.244	276	291	-459
LK	0	durch FAG Saldo im Defizit	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	negativer Saldo weiter verschlechtert	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	1	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	212.562	-9.693.239	-46	9.745.300	52.061	4.357.900	46	0	21
	0	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	1	durch FAG Saldenausgleich erreicht	156.825	2.825.414	18	-206.305	2.619.109	21.488.292	-1	17	137
	4	positiver Saldo weiter verbessert	938.106	28.204.698	30	18.593.970	46.798.668	-169.649.257	20	50	-181



Quelle: Eigene Darstellung.

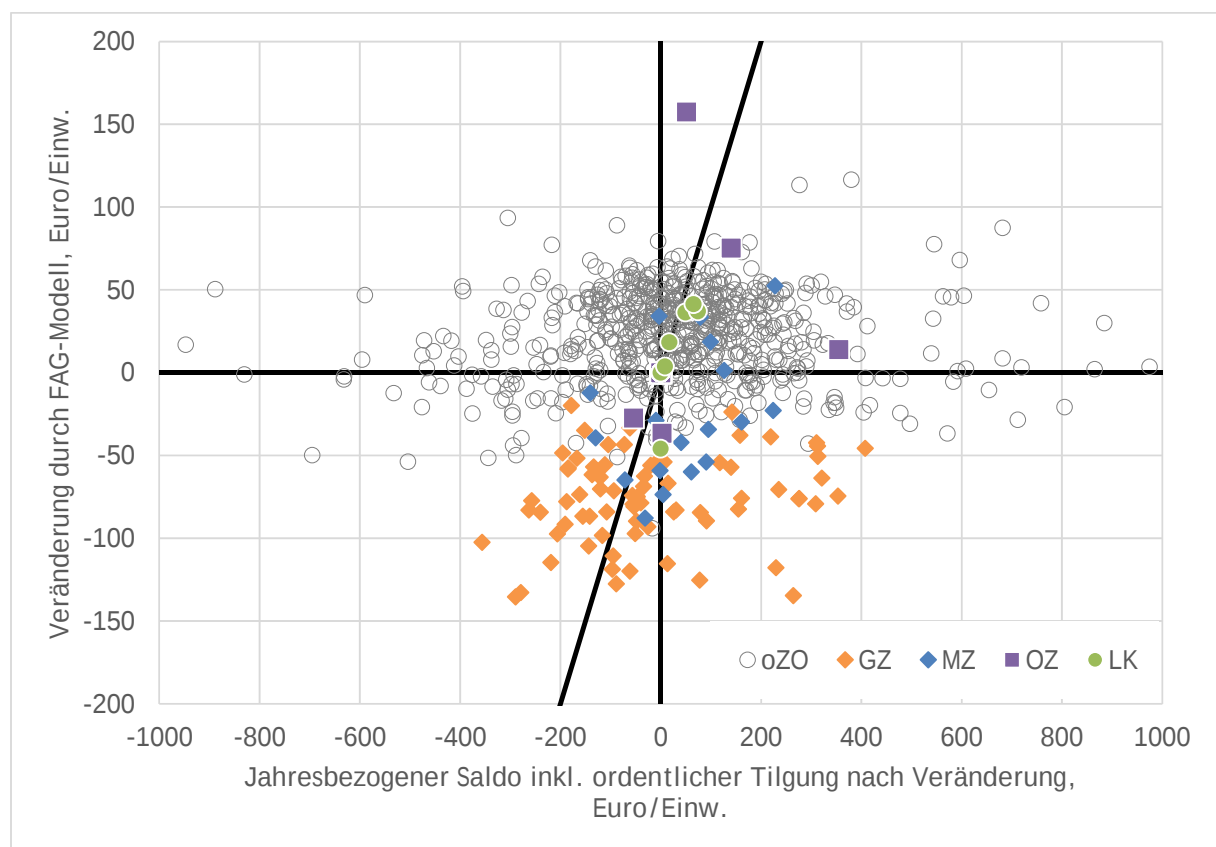
*Abbildung 41: Ausführliche Ergebnisse des KFA-Modells auf Basis des aktuellen Gutachter-
vorschlags ohne Demografieansatz und ohne Erhöhung der Schlüsselmasse,
Mindestausstattung 85/85*





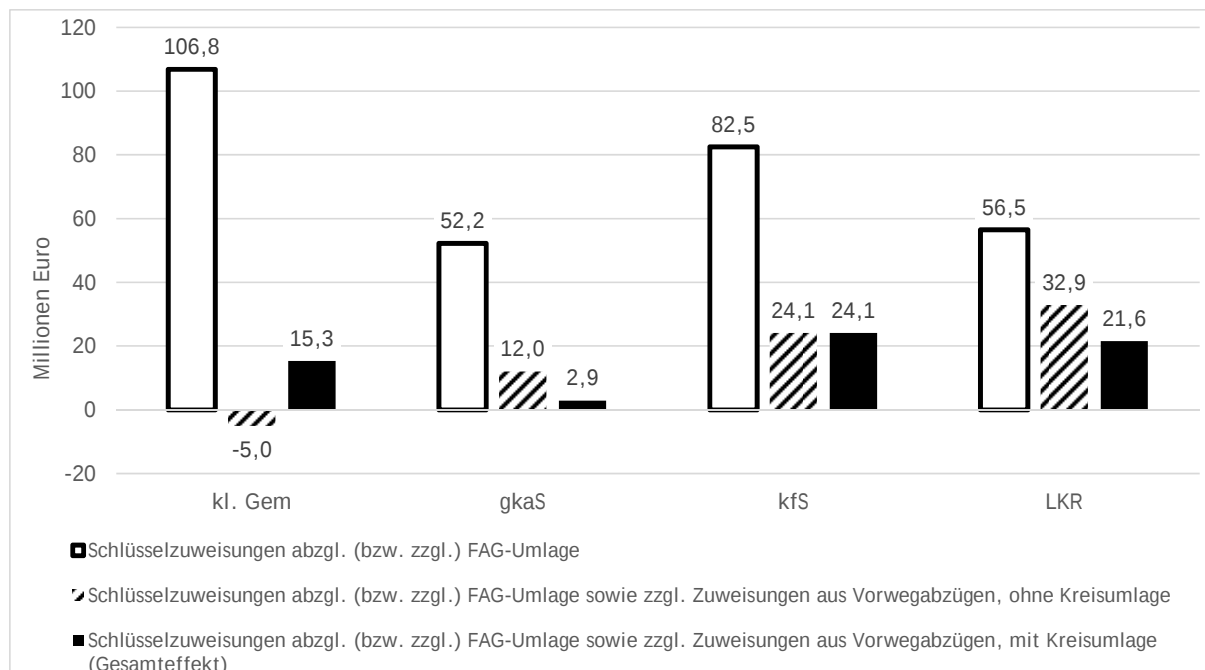
			Veränderung in Euro				Veränderung in Euro je Einwohner			
			Einwohner (31.12.2016)	SZW inkl. FAG-Umlage	SZW inkl. FAG- Umlage sowie Vorwegabzüge	SZW inkl. FAG- Umlage sowie Vorwegabzüge, mit Kreisumlage	SZW inkl. FAG-Umlage	SZW inkl. FAG- Umlage sowie Vorwegabzüge	SZW inkl. FAG- Umlage sowie Vorwegabzüge, mit Kreisumlage	
AGS	Typ	Klarname								
große, kreisangehörige Gemeinden										
13071107	gkaS	Neubrandenburg	63.794	26.477.036	13.379.279	4.807.825	415,0	209,7	75,4	
13073088	gkaS	Straßund	59.101	11.838.467	1.177.365	-2.154.207	200,3	19,9	-36,4	
13075039	gkaS	Greifswald	57.985	11.664.554	1.445.825	-1.583.325	201,2	24,9	-27,3	
13074087	gkaS	Wismar	42.992	1.784.134	-4.427.166	-3.774.546	41,5	-103,0	-87,8	
kreisfreie Städte										
13003000	kFS	Rostock	207.513	39.323.208	2.939.647	2.939.647	189,5	14,2	14,2	
13004000	kFS	Schwerin, Landeshauptstadt	95.668	37.076.321	15.073.061	15.073.061	387,6	157,6	157,6	
Landkreise										
13071	LKR	Mecklenburgische Seenplatte	261.816	6.857.296	2.411.548	9.505.578	26,2	9,2	36,3	
13072	LKR	Landkreis Rostock	213.945	6.992.191	3.089.416	812.588	32,7	14,4	3,8	
13073	LKR	Vorpommern-Rügen	224.971	11.626.759	7.613.082	8.366.703	51,7	33,8	37,2	
13074	LKR	Nordwestmecklenburg	156.825	8.064.147	4.983.308	2.881.210	51,4	31,8	18,4	
13075	LKR	Vorpommern-Greifswald	237.374	10.847.689	6.611.707	9.822.796	45,7	27,9	41,4	
13076	LKR	Ludwigslust-Parchim	212.562	-3.159.188	-7.095.143	-9.744.061	-14,9	-33,4	-45,8	
ung nach Kog nach Kommunaltyp										
		Kl. Gem	1.083.621	78.601.913	-33.279.215	-23.030.555	72,5	-30,7	-21,3	
		gkaS	223.872	51.764.191	11.575.304	-2.704.253	231,2	51,7	-12,1	
		kFS	303.181	76.399.529	18.012.708	18.012.708	252,0	59,4	59,4	
		LKR	1.307.493	41.228.895	17.613.918	21.644.816	31,5	13,5	16,6	
ung nach GröG nach Größenklassen										
		unter 500	89.691	4.717.114	1.318.514	2.457.639	52,6	14,7	27,4	
		500 bis unter 1.000	168.937	6.628.953	-270.617	3.326.018	39,2	-1,6	19,7	
		1.000 bis unter 2.500	179.497	7.289.313	-3.230.842	688.037	40,6	-18,0	3,8	
		2.500 bis unter 5.000	220.865	9.854.226	-15.646.397	-11.004.826	44,6	-70,8	-49,8	
		5.000 bis unter 10.000	203.461	10.213.909	-17.597.393	-13.346.566	50,2	-86,5	-65,6	
		10.000 bis unter 20.000	150.162	30.378.122	3.384.281	-2.686.955	202,3	22,5	-17,9	
		20.000 bis unter 50.000	114.000	11.304.409	-5.663.926	-6.238.449	99,2	-49,7	-54,7	
		über 50.000	484.061	126.379.587	34.015.178	19.083.001	261,1	70,3	39,4	
		gesamt	1.610.674	247.994.529	13.922.716	13.922.716	154,0	8,6	8,6	
		gesamt Gemeinden	1.610.674	206.765.634	-3.691.203	-7.722.100	128,4	-2,3	-4,8	
kreisangehörige Gemeinden nach Landkreis										
13071		Mecklenburgische Seenplatte	261.816	40.233.299	6.165.205	-928.826	153,7	23,5	-3,5	
13072		Landkreis Rostock	213.945	14.997.478	-7.124.479	-4.847.652	70,1	-33,3	-22,7	
13073		Vorpommern-Rügen	224.971	22.330.284	-5.124.120	-5.877.741	99,3	-22,8	-26,1	
13074		Nordwestmecklenburg	156.825	9.690.056	-7.581.552	-5.479.455	61,8	-48,3	-34,9	
13075		Vorpommern-Greifswald	237.374	26.472.612	-2.018.417	-5.229.506	111,5	-8,5	-22,0	
13076		Ludwigslust-Parchim	212.562	16.642.375	-6.020.547	-3.371.629	78,3	-28,3	-15,9	
Gemeinden nach Zentrale-Orte-Status										
gZO		ohne Zentrale-Orte-Status	494.861	19.337.621	-2.757.434	8.409.059	39,1	-5,6	17,0	
GZ		Grundzentren	351.009	15.519.826	-33.201.774	-25.830.792	44,2	-94,6	-73,6	
MZ		Mittelzentren	280.743	45.528.500	-1.747.172	-9.383.368	162,2	-6,2	-33,4	
OZ		Oberzentren	484.061	126.379.587	34.015.178	19.083.001	261,1	70,3	39,4	
Gemeinden nach nivellierter Steuerkraft										
		70% unter 0,7	262.650	20.919.541	3.663.786	3.037.455	79,6	13,9	11,6	
		80% 0,7 bis unter 0,8	253.614	18.912.680	-11.012.101	-9.832.923	74,6	-43,4	-38,8	
		90% 0,8 bis unter 0,9	270.857	36.814.237	-2.209.710	-8.391.433	135,9	-8,2	-31,0	
		100% 0,9 bis unter 1	173.203	16.371.064	-5.929.753	-5.500.050	94,5	-34,2	-31,8	
		110% 1 bis unter 1,1	140.395	40.553.151	13.579.742	14.269.745	288,9	96,7	101,6	
		125% 1,1 bis unter 1,25	360.319	72.547.793	12.643.679	5.740.156	201,3	35,1	15,9	
		125% über 1,25	149.636	647.167	-14.426.846	-7.045.051	4,3	-96,4	-47,1	
Zentrale Orte nach nivellierter Steuerkraft										
		70% unter 0,7	190.068	14.856.185	8.018.754	7.779.617	78,2	42,2	40,9	
		80% 0,7 bis unter 0,8	72.539	3.078.091	-27.891	1.300.152	42,4	-0,4	17,9	
		90% 0,8 bis unter 0,9	55.053	1.462.389	-1.185.706	320.374	26,6	-21,5	5,8	
		100% 0,9 bis unter 1	43.523	195.461	-1.833.600	-13.103	4,5	-42,1	-0,3	
		110% 1 bis unter 1,1	23.965	33.517	-1.136.590	-73.029	1,4	-47,4	-3,0	
		125% 1,1 bis unter 1,25	47.057	524.199	-2.286.813	-167.824	11,1	-48,6	-3,6	
		125% über 1,25	62.656	-812.222	-4.305.588	-737.128	-13,0	-68,7	-11,8	
		70% unter 0,7	63.886	4.212.468	-4.601.007	-4.492.277	65,9	-72,0	-70,3	
		80% 0,7 bis unter 0,8	103.726	5.171.843	-8.881.237	-7.382.069	49,9	-85,6	-71,2	
		90% 0,8 bis unter 0,9	37.104	2.064.873	-3.401.039	-2.963.049	55,7	-91,7	-79,9	
		100% 0,9 bis unter 1	29.139	1.085.861	-2.800.451	-1.995.181	37,3	-96,1	-68,5	
		110% 1 bis unter 1,1	8.456	611.215	-860.455	-747.146	72,3	-101,8	-88,4	
		125% 1,1 bis unter 1,25	21.718	914.278	-2.536.328	-1.943.148	42,1	-116,8	-89,5	
		125% über 1,25	86.980	1.459.389	-10.121.258	-6.307.923	16,8	-116,4	-72,5	
		70% unter 0,7	8.696	1.850.889	246.038	-249.885	137,9	-27,2	-48,5	
		80% 0,7 bis unter 0,8	77.349	10.662.747	-2.102.973	-3.751.006	158,8	-4,0	-32,6	
		90% 0,8 bis unter 0,9	61.614	9.783.954	-2.156.156	-2.011.226	150,1	-12,9	-34,7	
		100% 0,9 bis unter 1	100.541	15.089.742	-1.295.702	-3.491.766	230,1	40,9	1,4	
		110% 1 bis unter 1,1	12.306	2.832.097	503.727	16.859	262,3	56,7	5,1	
		125% 1,1 bis unter 1,25	20.237	5.309.072	1.147.895	103.656	0	0	0	
		125% über 1,25	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	
		70% unter 0,7	63.794	26.477.036	13.379.279	4.807.825	415,0	209,7	75,4	
		80% 0,7 bis unter 0,8	59.101	11.838.467	1.177.365	-2.154.207	200,3	19,9	-36,4	
		90% 0,8 bis unter 0,9	57.985	11.664.554	1.445.825	-1.583.325	201,2	24,9	-27,3	
		100% 0,9 bis unter 1	207.513	39.323.208	2.939.647	2.939.647	189,5	14,2	14,2	
		110% 1 bis unter 1,1	95.668	37.076.321	15.073.061	15.073.061	387,6	157,6	157,6	
		125% 1,1 bis unter 1,25	42.992	1.784.134	-4.427.166	-3.774.546	41,5	-103,0	-87,8	

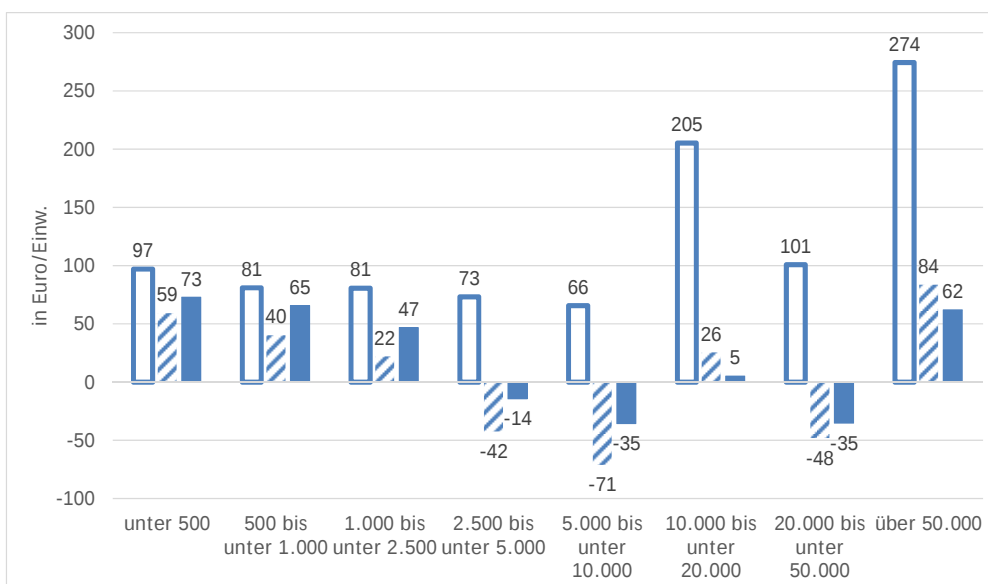
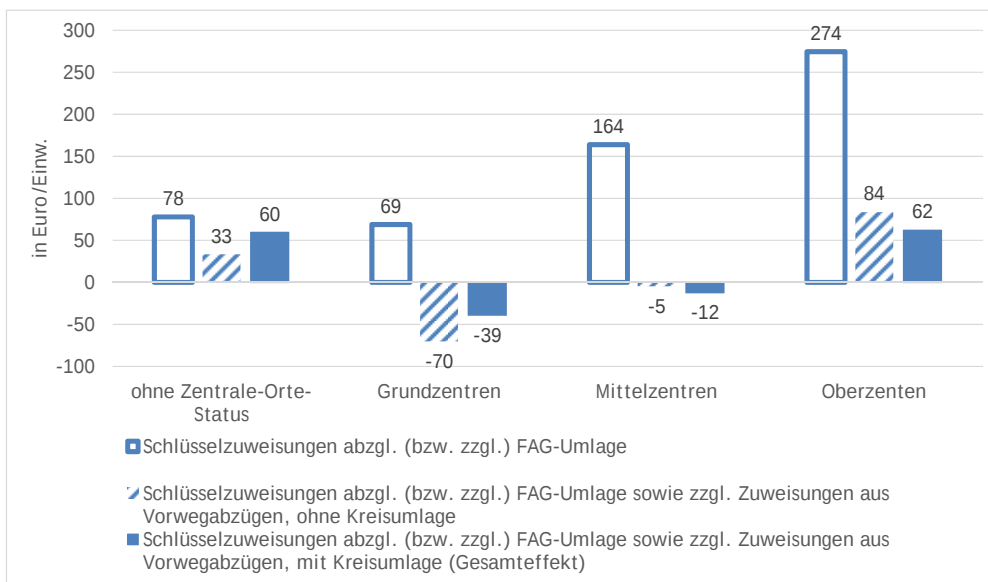
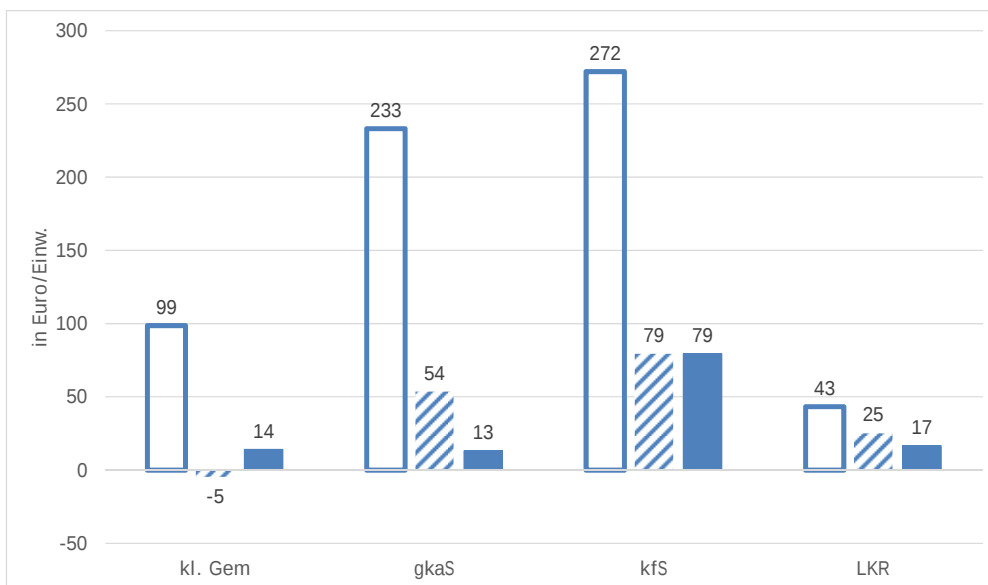
	Anzahl Kommunen	Auswirkungen auf das Haushaltsergebnis	Einwohnerzahl (31.12.2016)	Reformeffekt in Absolutgrößen	Reformeffekt in Euro/Einw.	Jahresbezogener Saldo laufender Rechnung 2017 (Referat II 320), in Absolutgrößen	neues Haushalts-ergebnis (nach Reformeffekt), in Absolutgrößen	Saldo laufender Rechnung 2017 (kumuliert), in Absolutgrößen	Jahresbezogener Saldo laufender Rechnung 2017 (Referat II 320), in Euro/Einw.	neues Haushalts-ergebnis (nach Reformeffekt), in Euro/Einw.	Saldo laufender Rechnung 2017 (kumuliert), in Euro/Einw.
insgesamt	26	durch FAG Saldo im Defizit	144.488	-10.843.588	-75	6.251.049	-4.592.539	11.753.693	43	-32	81
	104	negativer Saldo weiter verschlechtert	265.242	-12.815.851	-48	-34.563.271	-47.379.121	9.743.675	-130	-179	37
	110	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	625.948	-28.973.157	-46	102.000.037	73.026.880	378.906.005	163	117	605
	196	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	129.391	4.118.969	32	-18.584.598	-14.465.598	-4.869.577	-144	-112	-38
	52	durch FAG Saldenausgleich erreicht	285.571	19.254.002	67	-10.916.792	8.337.210	-157.948.329	-38	29	-553
	268	positiver Saldo weiter verbessert	1.467.527	43.182.340	29	130.527.462	173.709.801	-131.358.809	89	118	-90
oZO	7	durch FAG Saldo im Defizit	7.967	-259.209	-33	179.895	-79.314	23.803.875	23	-10	2.988
	69	negativer Saldo weiter verschlechtert	47.873	-823.121	-17	-18.798.926	-19.622.047	23.471.005	-393	-410	490
	71	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	78.639	-1.206.810	-15	27.528.925	26.322.115	141.219.711	350	335	1.796
	195	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	118.951	3.762.030	32	-18.198.344	-14.436.314	-13.717.593	-153	-121	-115
	50	durch FAG Saldenausgleich erreicht	33.078	1.299.731	39	-565.953	733.778	5.825.813	-17	22	176
	258	positiver Saldo weiter verbessert	208.353	5.636.438	27	31.807.313	37.443.751	137.734.175	153	180	661
GZ	16	durch FAG Saldo im Defizit	69.625	-5.660.270	-81	2.566.111	-3.094.159	3.682.112	37	-44	53
	31	negativer Saldo weiter verschlechtert	126.921	-9.211.989	-73	-11.620.764	-20.832.752	-15.175.420	-92	-164	-120
	30	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	154.463	-10.958.533	-71	44.335.666	33.377.133	166.474.270	287	216	1.078
	0	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	durch FAG Saldenausgleich erreicht	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	positiver Saldo weiter verbessert	0	0	0	0	0	0	0	0	0
MZ	3	durch FAG Saldo im Defizit	66.896	-4.924.108	-74	3.505.043	-1.419.066	-15.732.293	52	-21	-235
	3	negativer Saldo weiter verschlechtert	32.463	-1.197.416	-37	-2.563.180	-3.760.597	-639.085	-79	-116	-20
	7	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	121.183	-4.909.546	-41	18.102.220	13.192.675	79.425.789	149	109	655
	1	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	10.440	356.939	34	-386.223	-29.284	8.848.016	-37	-3	848
	0	durch FAG Saldenausgleich erreicht	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	4	positiver Saldo weiter verbessert	49.761	1.290.763	26	5.258.079	6.548.842	25.183.518	106	132	506
OZ	0	durch FAG Saldo im Defizit	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	1	negativer Saldo weiter verschlechtert	57.985	-1.583.325	-27	-1.580.400	-3.163.725	2.087.175	-27	-55	36
	1	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	59.101	-2.154.207	-36	2.287.926	133.719	-12.571.666	39	2	-213
	0	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	1	durch FAG Saldenausgleich erreicht	95.668	15.073.061	158	-10.144.534	4.928.527	-185.262.434	-106	52	-1.937
	2	positiver Saldo weiter verbessert	271.307	7.747.872	29	74.868.100	82.615.572	-124.627.244	276	305	-459
LK	0	durch FAG Saldo im Defizit	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	negativer Saldo weiter verschlechtert	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	1	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	212.562	-9.744.061	-46	9.745.300	1.239	4.357.900	46	0	21
	0	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	1	durch FAG Saldenausgleich erreicht	156.825	2.881.210	18	-206.305	2.674.905	21.488.292	-1	17	137
	4	positiver Saldo weiter verbessert	938.106	28.507.667	30	18.593.970	47.101.636	-169.649.257	20	50	-181



Quelle: Eigene Darstellung.

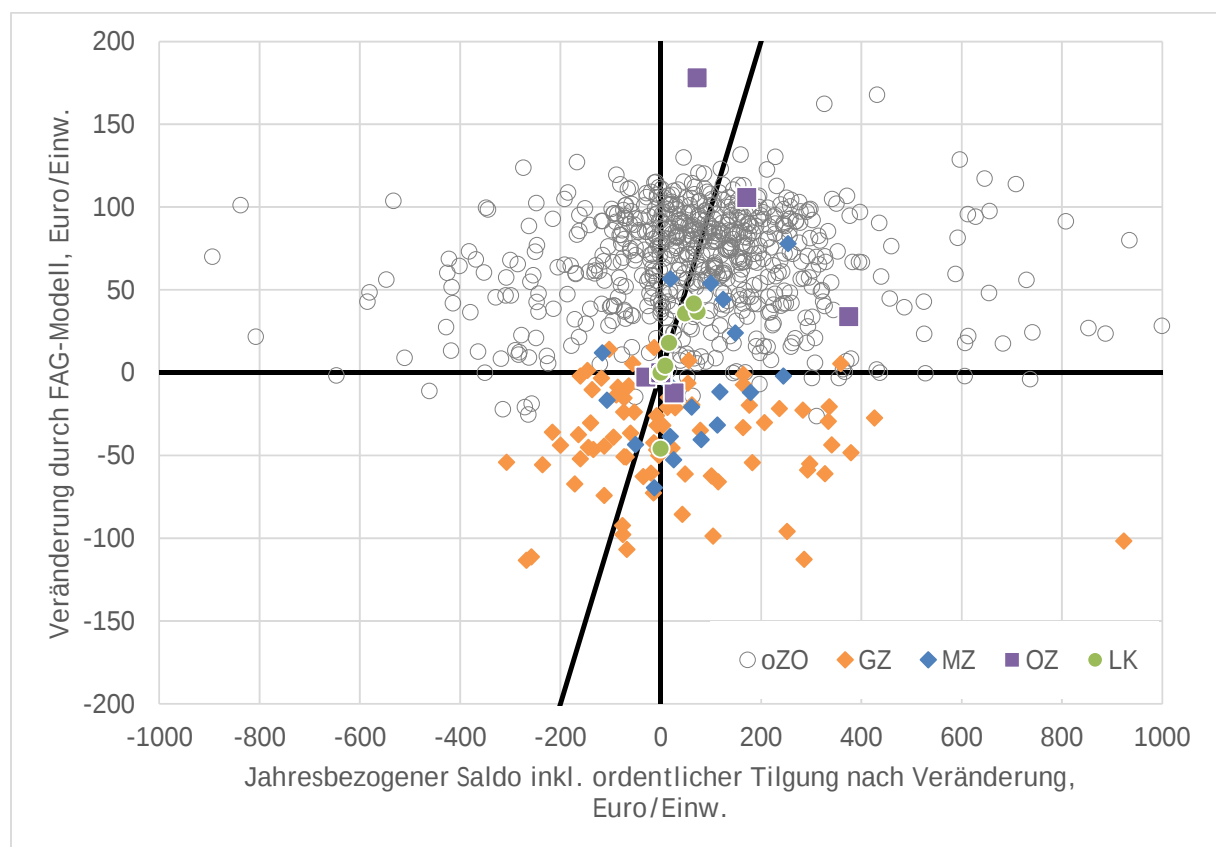
*Abbildung 42: Ausführliche Ergebnisse des KFA-Modells auf Basis des aktuellen Gutachter-
vorschlags ohne Demografieansatz und mit Erhöhung der Schlüsselmasse um
50 Mio. Euro*





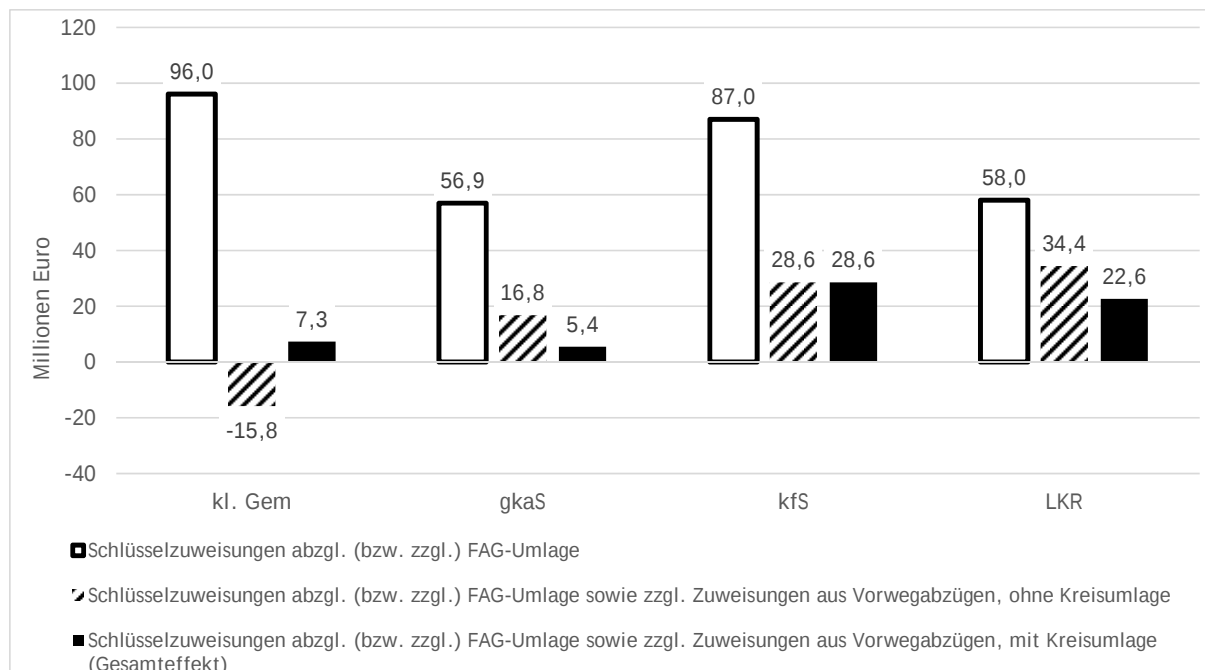
			Veränderung in Euro				Veränderung in Euro je Einwohner			
AGS	Typ	Klarname	Einwohner (31.12.2016)	SZW inkl. FAG-Umlage	SZW inkl. FAG- Umlage sowie Vorwegabzüge	SZW inkl. FAG- Umlage sowie Vorwegabzüge, mit Kreisumlage	SZW inkl. FAG-Umlage	SZW inkl. FAG- Umlage sowie Vorwegabzüge	SZW inkl. FAG- Umlage sowie Vorwegabzüge, mit Kreisumlage	
große, kreisangehörige Gemeinden										
13071107	gkaS	Neubrandenburg	63.794	26.623.625	13.525.869	6.755.726	417,3	212,0	105,9	
13073088	gkaS	Straßund	59.101	11.950.222	1.289.121	-716.776	202,2	21,8	-12,1	
13075039	gkaS	Greifswald	57.985	11.773.370	1.554.641	-146.378	203,0	26,8	-2,5	
13074087	gkaS	Wismar	42.992	1.849.558	-4.361.742	-2.983.932	43,0	-101,5	-69,4	
kreisfreie Städte										
13003000	kFS	Rostock	207.513	43.432.630	7.049.068	7.049.068	209,3	34,0	34,0	
13004000	kFS	Schwerin, Landeshauptstadt	95.668	39.043.393	17.040.133	17.040.133	408,1	178,1	178,1	
Landkreise										
13071	LKR	Mecklenburgische Seenplatte	261.816	10.145.073	5.699.325	9.399.933	38,7	21,8	35,9	
13072	LKR	Landkreis Rostock	213.945	9.379.402	5.476.627	902.161	43,8	25,6	4,2	
13073	LKR	Vorpommern-Rügen	224.971	14.527.286	10.513.609	8.248.387	64,6	46,7	36,7	
13074	LKR	Nordwestmecklenburg	156.825	9.813.879	6.733.040	2.827.469	62,6	42,9	18,0	
13075	LKR	Vorpommern-Greifswald	237.374	13.711.150	9.475.168	9.936.475	57,8	39,9	41,9	
13076	LKR	Ludwigslust-Parchim	212.562	-1.088.814	-5.024.769	-9.735.864	-5,1	-23,6	-45,8	
ung nach Kog nach Kommunaltyp										
	kl. Gem		1.083.621	106.833.754	-5.047.374	15.346.312	98,6	-4,7	14,2	
	gkaS		223.872	52.196.776	12.007.889	2.908.641	233,2	53,6	13,0	
	kFS		303.181	82.476.023	24.089.202	24.089.202	272,0	79,5	79,5	
	LKR		1.307.493	56.487.976	32.872.999	21.578.561	43,2	25,1	16,5	
ung nach GrG nach Größenklassen										
	unter 500		89.691	8.705.726	5.307.125	6.520.818	97,1	59,2	72,7	
	500 bis unter 1.000		168.937	13.685.958	6.786.388	11.057.553	81,0	40,2	65,5	
	1.000 bis unter 2.500		179.497	14.483.307	3.963.151	8.382.302	80,7	22,1	46,7	
	2.500 bis unter 5.000		220.865	16.156.107	-9.344.517	-3.135.099	73,1	-42,3	-14,2	
	5.000 bis unter 10.000		203.461	13.342.370	-14.468.932	-7.207.935	65,6	-71,1	-35,4	
	10.000 bis unter 20.000		150.162	30.825.071	3.831.230	751.165	205,3	25,5	5,0	
	20.000 bis unter 50.000		114.000	11.484.773	-5.483.562	-4.006.424	100,7	-48,1	-35,1	
	über 50.000		484.061	132.823.241	40.458.832	29.981.775	274,4	83,6	61,9	
	gesamt		1.610.674	297.994.529	63.922.716	63.922.716	185,0	39,7	39,7	
	gesamt Gemeinden		1.610.674	241.506.553	31.049.716	42.344.155	149,9	19,3	26,3	
kreisangehörige Gemeinden nach Landkreis										
13071		Mecklenburgische Seenplatte	261.816	46.116.829	12.048.735	8.348.127	176,1	46,0	31,9	
13072		Landkreis Rostock	213.945	19.434.107	-2.687.850	1.886.616	90,8	-12,6	8,8	
13073		Vorpommern-Rügen	224.971	26.586.995	-867.409	1.397.812	118,2	-3,9	6,2	
13074		Nordwestmecklenburg	156.825	12.941.966	-4.329.642	-424.071	82,5	-27,6	-2,7	
13075		Vorpommern-Greifswald	237.374	31.935.548	3.444.519	2.983.212	134,5	14,5	12,6	
13076		Ludwigslust-Parchim	212.562	22.015.085	-647.838	4.063.258	103,6	-3,0	19,1	
Gemeinden nach Zentrale-Orte-Status										
gZO		ohne Zentrale-Orte-Status	494.861	38.555.231	16.460.177	29.469.503	77,9	33,3	59,6	
OZ		Grundzentren	351.009	24.123.046	-24.598.655	-13.665.734	68,7	-70,1	-38,9	
MZ		Mittelzentren	280.743	46.005.035	-1.270.637	-3.441.389	163,9	-4,5	-12,3	
OZ		Oberzentren	484.061	132.823.241	40.458.832	29.981.775	274,4	83,6	61,9	
Gemeinden nach nivellierter Steuerkraft										
	70%	unter 0,7	262.650	33.988.187	16.732.431	15.683.322	129,4	63,7	59,7	
	80%	0,7 bis unter 0,8	253.614	26.927.625	-2.997.157	-326.202	106,2	-11,8	-1,3	
	90%	0,8 bis unter 0,9	270.857	40.552.100	1.528.153	-460.967	149,7	5,6	-1,7	
	100%	0,9 bis unter 1	173.203	18.770.186	-3.530.631	-739.462	108,4	-20,4	-4,3	
	110%	1 bis unter 1,1	140.395	43.220.558	16.247.149	17.521.550	307,8	115,7	124,8	
	125%	1,1 bis unter 1,25	360.319	77.204.690	17.300.576	13.734.621	214,3	48,0	38,1	
	125%	über 1,25	149.636	843.207	-14.230.805	-3.068.706	5,6	-95,1	-20,5	
Zentrale Orte nach nivellierter Steuerkraft										
	70%	unter 0,7	190.068	24.908.392	18.070.961	17.258.087	131,0	95,1	90,8	
	80%	0,7 bis unter 0,8	72.539	6.696.747	3.590.765	4.796.154	92,3	49,5	66,1	
	90%	0,8 bis unter 0,9	55.053	4.094.720	1.446.625	2.907.516	74,4	26,3	52,8	
	100%	0,9 bis unter 1	43.523	2.023.641	-5.420	1.882.932	46,5	-0,1	43,3	
	110%	1 bis unter 1,1	23.965	698.935	-471.173	764.051	29,2	-19,7	31,9	
	125%	1,1 bis unter 1,25	47.057	816.425	-1.994.587	840.765	17,3	-42,4	17,9	
	125%	über 1,25	62.656	-683.629	-4.176.995	1.019.999	-10,9	-66,7	16,3	
	70%	unter 0,7	63.886	7.213.278	-1.600.196	-1.523.026	112,9	-25,0	-23,8	
	80%	0,7 bis unter 0,8	103.726	9.441.658	-4.611.422	-2.920.587	91,0	-44,5	-28,2	
	90%	0,8 bis unter 0,9	37.104	2.846.524	-2.619.388	-1.838.362	76,7	-70,6	-49,5	
	100%	0,9 bis unter 1	29.139	1.486.345	-2.399.967	-1.238.564	51,0	-82,4	-42,5	
	110%	1 bis unter 1,1	8.456	623.725	-847.946	-577.433	73,8	-100,3	-68,3	
	125%	1,1 bis unter 1,25	21.718	984.681	-2.465.926	-1.479.057	45,3	-113,5	-68,1	
	125%	über 1,25	86.980	1.526.836	-10.053.810	-4.088.705	17,6	-115,6	-47,0	
	70%	unter 0,7	8.696	1.866.516	261.665	-51.738				
	80%	0,7 bis unter 0,8	77.349	10.789.220	-1.976.500	-2.201.769	139,5	-25,6	-28,5	
	90%	0,8 bis unter 0,9	61.614	9.887.264	-142.845	-666.968	160,5	-2,3	-10,8	
	100%	0,9 bis unter 1	100.541	15.260.201	-1.125.244	-1.383.831	151,8	-11,2	-13,8	
	110%	1 bis unter 1,1	12.306	2.854.505	526.134	294.799	232,0	42,8	24,0	
	125%	1,1 bis unter 1,25	20.237	5.347.329	1.186.152	568.118	264,2	58,6	28,1	
	125%	über 1,25	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	
	OZ	Neubrandenburg	63.794	26.623.625	13.525.869	6.755.726	417,3	212,0	105,9	
		Straßund	59.101	11.950.222	1.289.121	-716.776	202,2	21,8	-12,1	
		Greifswald	57.985	11.773.370	1.554.641	-146.378	203,0	26,8	-2,5	
		Rostock	207.513	43.432.630	7.049.068	7.049.068	209,3	34,0	34,0	
		Schwerin	95.668	39.043.393	17.040.133	17.040.133	408,1	178,1	178,1	
		Wismar	42.992	1.849.558	-4.361.742	-2.983.932	43,0	-101,5	-69,4	

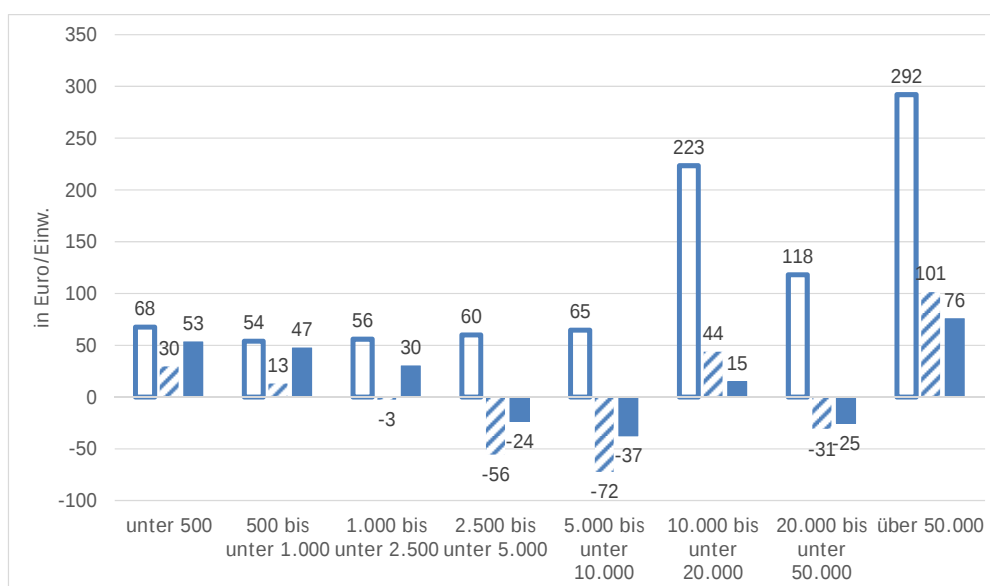
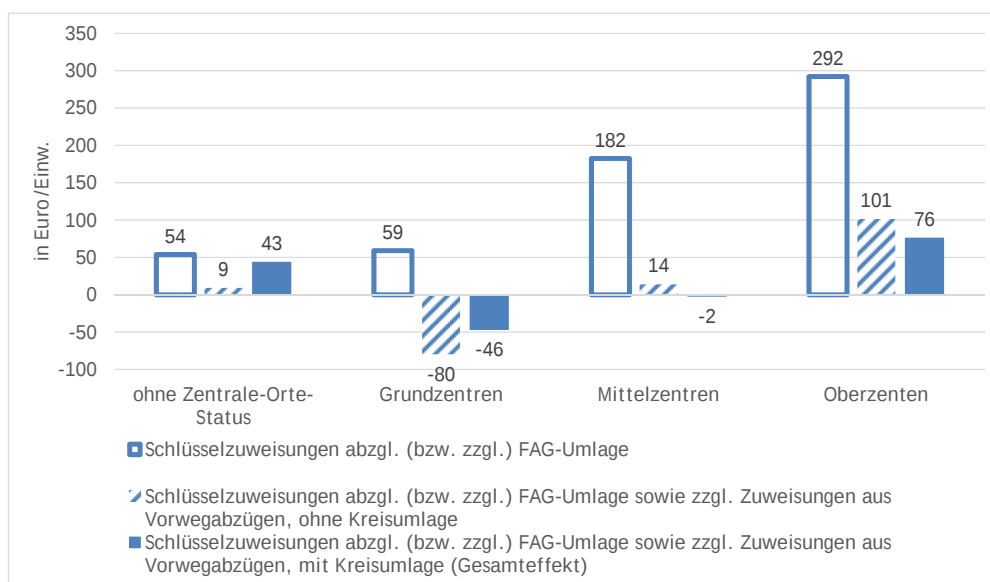
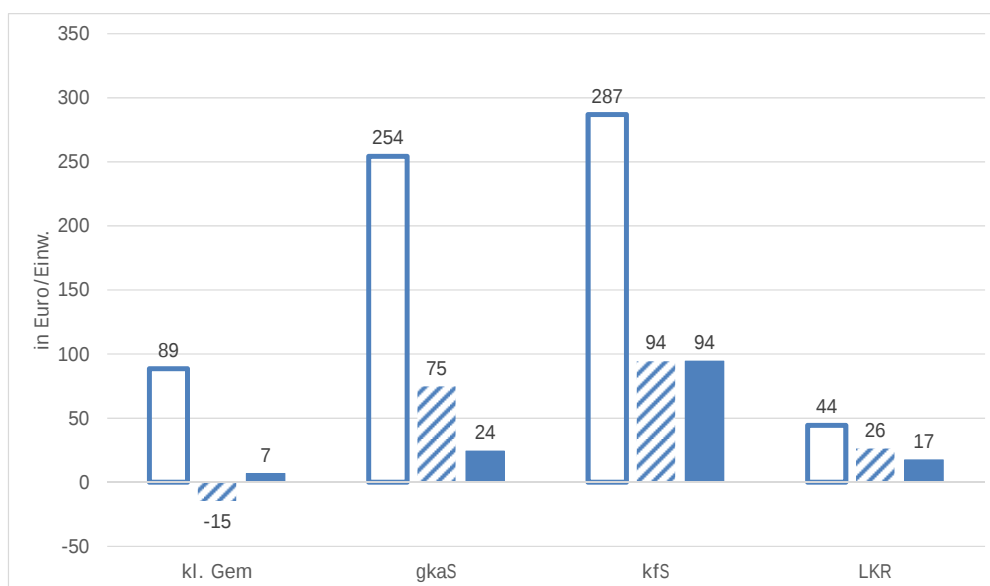
	Anzahl Kommunen	Auswirkungen auf das Haushaltsergebnis	Einwohnerzahl (31.12.2016)	Reformeffekt in Absolutgrößen	Reformeffekt in Euro/Einw.	Jahresbezogener Saldo laufender Rechnung 2017 (Referat II 320), in Absolutgrößen	neues Haushalts-ergebnis (nach Reformeffekt), in Absolutgrößen	Saldo laufender Rechnung 2017 (kumuliert), in Absolutgrößen	Jahresbezogener Saldo laufender Rechnung 2017 (Referat II 320), in Euro/Einw.	neues Haushalts-ergebnis (nach Reformeffekt), in Euro/Einw.	Saldo laufender Rechnung 2017 (kumuliert), in Euro/Einw.
insgesamt	12	durch FAG Saldo im Defizit	89.451	-5.599.748	-63	3.978.788	-1.620.960	-16.440.638	44	-18	-184
	40	negativer Saldo weiter verschlechtert	193.617	-5.270.585	-27	-16.044.148	-21.314.734	5.995.027	-83	-110	31
	54	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	600.083	-20.406.330	-34	80.087.244	59.680.914	286.426.366	133	99	477
	194	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	150.285	7.916.239	53	-34.676.688	-26.760.449	-19.187.585	-231	-178	-128
	118	durch FAG Saldenausgleich erreicht	336.302	26.436.252	79	-13.343.793	13.092.459	-139.881.672	-40	39	-416
	338	positiver Saldo weiter verbessert	1.548.429	60.846.889	39	154.712.515	215.559.403	-10.684.839	100	139	-7
oZO	0	durch FAG Saldo im Defizit	0	0	-19	0	0	0	-646	-665	1.278
	10	negativer Saldo weiter verschlechtert	4.943	-95.160	-4	-3.193.682	-3.288.842	6.315.617	374	370	3.401
	10	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	14.455	-54.538	63	5.405.767	5.351.230	49.161.345	-261	-199	-48
	189	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	121.590	7.606.526	81	-31.762.810	-24.156.284	-5.780.845	-36	46	205
	115	durch FAG Saldenausgleich erreicht	73.369	5.976.796	57	-2.606.731	3.370.065	15.044.454	193	250	904
	326	positiver Saldo weiter verbessert	280.504	16.035.878	10	54.110.366	70.146.244	253.596.416	215	221	550
GZ	11	durch FAG Saldo im Defizit	46.459	-2.615.816	-56	1.522.429	-1.093.387	4.323.503	-93	-133	-29
	27	negativer Saldo weiter verschlechtert	110.398	-4.426.707	-41	-10.266.570	-14.693.277	-3.231.088	258	217	963
	33	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	168.878	-6.842.550	10	43.497.347	36.654.797	161.021.150	-82	-72	-723
	4	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	16.523	164.430	6	-1.354.193	-1.189.763	-11.944.332	0	0	0
	0	durch FAG Saldenausgleich erreicht	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	2	positiver Saldo weiter verbessert	8.751	54.909	50	1.882.001	1.936.910	4.811.728	106	155	506
MZ	1	durch FAG Saldo im Defizit	42.992	-2.983.932	-30	2.456.359	-527.573	-20.764.141	57	-12	-483
	2	negativer Saldo weiter verschlechtert	20.291	-602.341	-21	-1.003.496	-1.605.836	823.323	-49	-79	41
	9	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	145.087	-3.056.602	12	19.150.904	16.094.302	84.457.637	132	111	582
	1	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	12.172	145.283	57	-1.559.685	-1.414.402	-1.462.408	-128	-116	-120
	1	durch FAG Saldenausgleich erreicht	10.440	591.853	50	-386.223	205.630	8.848.016	-37	20	848
	4	positiver Saldo weiter verbessert	49.761	2.464.350	51	5.258.079	7.722.429	25.183.518	276	327	-459
OZ	0	durch FAG Saldo im Defizit	0	0	-3	0	0	0	-27	-30	36
	1	negativer Saldo weiter verschlechtert	57.985	-146.378	-12	-1.580.400	-1.726.778	2.087.175	39	27	-213
	1	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	59.101	-716.776	178	2.287.926	1.571.150	-12.571.666	0	0	0
	0	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	0	0	0	0	0	0	-106	72	-1.937
	1	durch FAG Saldenausgleich erreicht	95.668	17.040.133	51	-10.144.534	6.895.599	-185.262.434	276	327	-459
	2	positiver Saldo weiter verbessert	271.307	13.804.795	30	74.868.100	88.672.895	-124.627.244	0	0	0
LK	0	durch FAG Saldo im Defizit	0	0	-46	0	0	0	46	0	21
	0	negativer Saldo weiter verschlechtert	212.562	-9.735.864	18	9.745.300	9.436	4.357.900	-1	17	137
	1	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	0	0	30	0	0	0	20	50	-181
	0	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	1	durch FAG Saldenausgleich erreicht	156.825	2.827.469	0	-206.305	2.621.164	21.488.292	0	0	0
	4	positiver Saldo weiter verbessert	938.106	28.486.956	0	18.593.970	47.080.926	-169.649.257	0	0	0



Quelle: Eigene Darstellung.

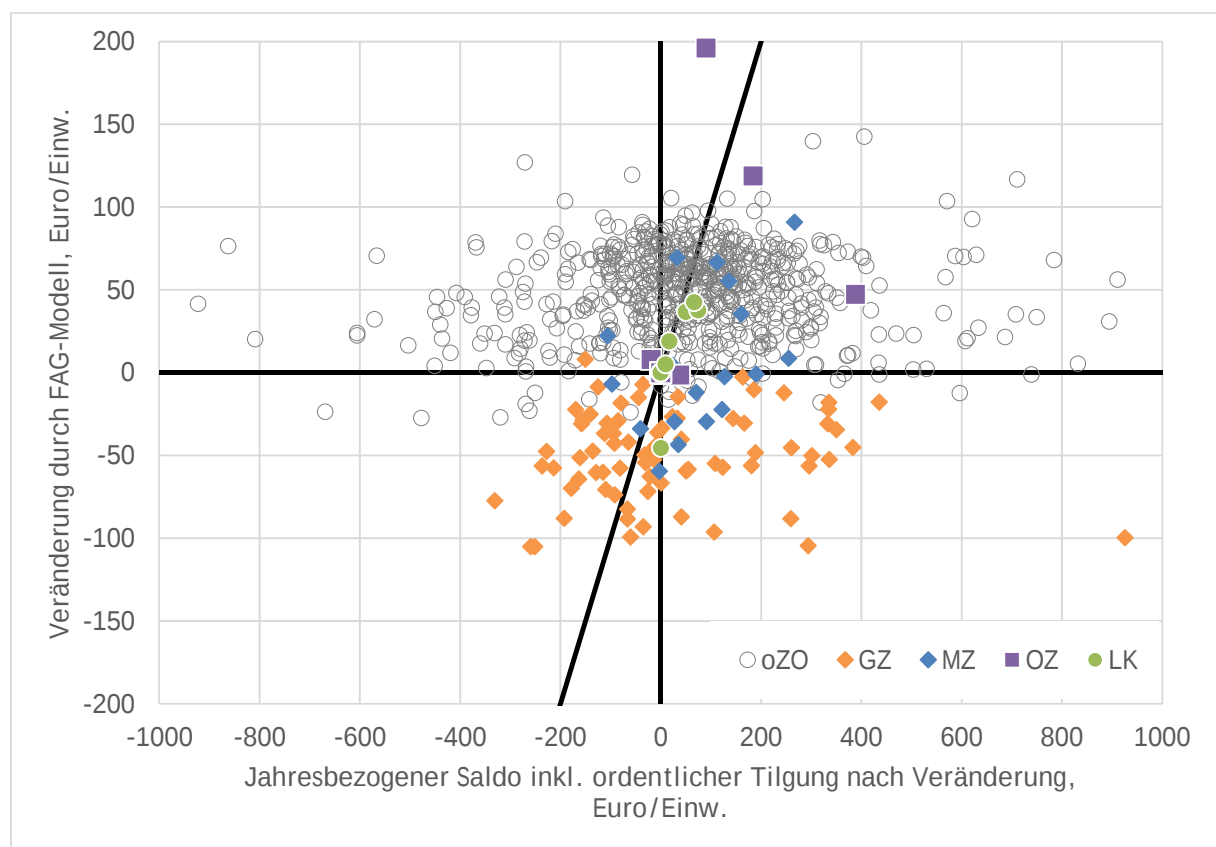
*Abbildung 43: Ausführliche Ergebnisse des KFA-Modells auf Basis des aktuellen Gutachter-
vorschlags ohne Demografieansatz und mit Erhöhung der Schlüsselmasse um
50 Mio. Euro, Mindestausstattung 85/85*





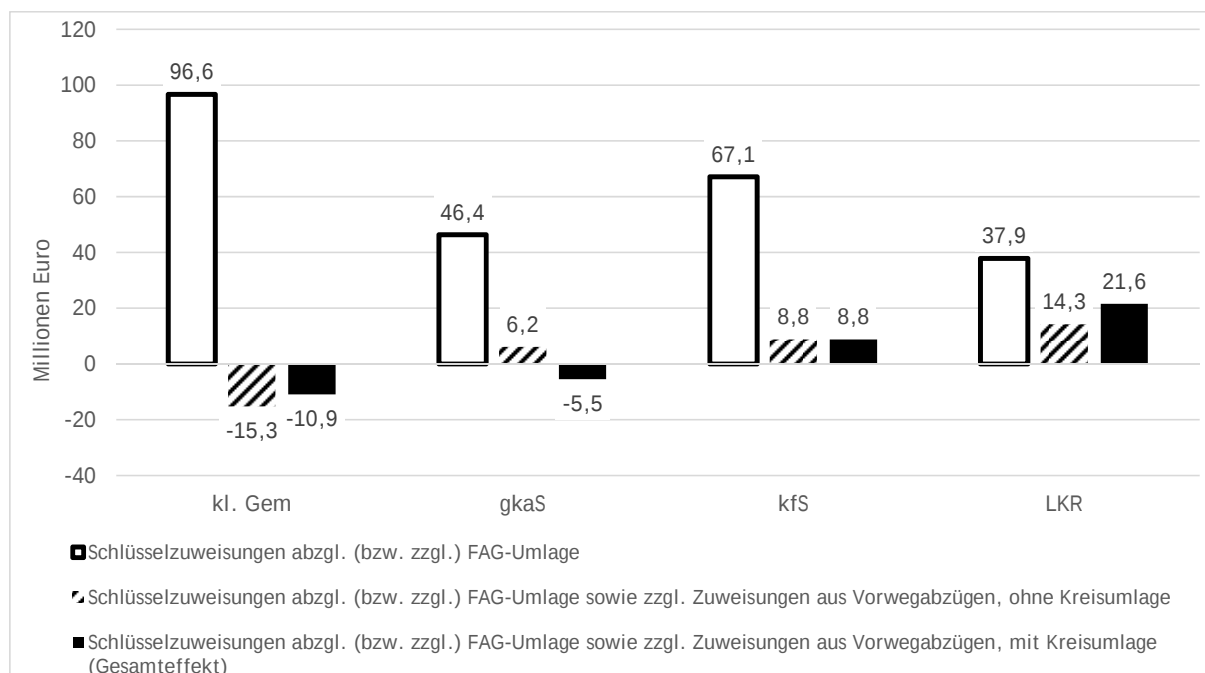
			Veränderung in Euro				Veränderung in Euro je Einwohner			
AGS	Typ	Klarname	Einwohner (31.12.2016)	SZW inkl. FAG-Umlage	SZW inkl. FAG- Umlage sowie Vorwegabzüge	SZW inkl. FAG- Umlage sowie Vorwegabzüge, mit Kreisumlage	SZW inkl. FAG-Umlage	SZW inkl. FAG- Umlage sowie Vorwegabzüge	SZW inkl. FAG- Umlage sowie Vorwegabzüge, mit Kreisumlage	
große, kreisangehörige Gemeinden										
13071107	gkaS	Neubrandenburg	63.794	28.230.600	15.132.843	7.589.316	442,5	237,2	119,0	
13073098	gkaS	Straßund	59.101	13.175.333	2.514.231	-75.090	222,9	42,5	-1,3	
13075039	gkaS	Greifswald	57.985	12.966.261	2.747.532	472.423	223,6	47,4	8,1	
13074087	gkaS	Wismar	42.992	2.566.764	-3.644.536	-2.562.473	59,7	-84,8	-59,6	
kreisfreie Städte										
13003000	kFS	Rostock	207.513	46.236.282	9.852.720	9.852.720	222,8	47,5	47,5	
13004000	kFS	Schwerin, Landeshauptstadt	95.668	40.769.345	18.766.085	18.766.085	426,2	196,2	196,2	
Landkreise										
13071	LKR	Mecklenburgische Seenplatte	261.816	10.353.041	5.907.293	9.646.629	39,5	22,6	36,8	
13072	LKR	Landkreis Rostock	213.945	9.628.541	5.725.766	1.071.142	45,0	26,8	5,0	
13073	LKR	Vorpommern-Rügen	224.971	14.622.923	10.609.246	8.482.288	65,0	47,2	37,7	
13074	LKR	Nordwestmecklenburg	156.825	9.959.098	6.878.259	2.962.358	63,5	43,9	18,9	
13075	LKR	Vorpommern-Greifswald	237.374	14.005.444	9.769.462	10.092.455	59,0	41,2	42,5	
13076	LKR	Ludwigslust-Parchim	212.562	-562.590	-4.498.544	-9.659.633	-2,6	-21,2	-45,4	
ung nach Kog nach Kommunaltyp										
	kl. Gem		1.083.621	96.043.486	-15.837.642	7.284.496	88,6	-14,6	6,7	
	gkaS		223.872	56.938.957	16.750.070	5.424.175	254,3	74,8	24,2	
	kFS		303.181	87.005.627	28.618.806	28.618.806	287,0	94,4	94,4	
	LKR		1.307.493	58.006.458	34.391.482	22.595.239	44,4	26,3	17,3	
ung nach GrG nach Größenklassen										
	unter 500		89.691	6.056.494	2.657.893	4.767.496	67,5	29,6	53,2	
	500 bis unter 1.000		168.937	9.128.754	2.229.184	7.989.711	54,0	13,2	47,3	
	1.000 bis unter 2.500		179.497	10.047.349	-472.807	5.395.098	56,0	-2,6	30,1	
	2.500 bis unter 5.000		220.865	13.224.723	-12.275.901	-5.195.820	59,9	-55,6	-23,5	
	5.000 bis unter 10.000		203.461	13.137.458	-14.673.844	-7.591.331	64,6	-72,1	-37,3	
	10.000 bis unter 20.000		150.162	33.553.470	6.559.629	2.241.255	223,4	43,7	14,9	
	20.000 bis unter 50.000		114.000	13.462.002	-3.506.332	-2.884.385	118,1	-30,8	-25,3	
	über 50.000		484.061	141.377.821	49.013.412	36.605.454	292,1	101,3	75,6	
	gesamt		1.610.674	297.994.529	63.922.716	63.922.716	185,0	39,7	39,7	
	gesamt Gemeinden		1.610.674	239.988.070	29.531.234	41.327.477	149,0	18,3	25,7	
kreisangehörige Gemeinden nach Landkreis										
13071		Mecklenburgische Seenplatte	261.816	45.264.167	11.196.073	7.456.737	172,9	42,8	28,5	
13072		Landkreis Rostock	213.945	18.428.335	-3.693.623	961.001	86,1	-17,3	4,5	
13073		Vorpommern-Rügen	224.971	26.150.350	-1.304.054	822.905	116,2	-5,8	3,7	
13074		Nordwestmecklenburg	156.825	12.347.821	-4.923.786	-1.007.885	78,7	-31,4	-6,4	
13075		Vorpommern-Greifswald	237.374	30.779.615	2.288.586	1.965.594	129,7	9,6	8,3	
13076		Ludwigslust-Parchim	212.562	20.012.154	-2.650.768	2.510.320	94,1	-12,5	11,8	
Gemeinden nach Zentrale-Orte-Status										
GZO		ohne Zentrale-Orte-Status	494.861	26.682.447	4.587.393	21.467.900	53,9	9,3	43,4	
OZ		Grundzentren	351.009	20.698.788	-28.022.913	-16.213.830	59,0	-79,8	-46,2	
MZ		Mittelzentren	280.743	51.229.015	3.953.343	-532.047	182,5	14,1	-1,9	
OZ		Oberzentren	484.061	141.377.821	49.013.412	36.605.454	292,1	101,3	75,6	
Gemeinden nach nivellierter Steuerkraft										
	70%	unter 0,7	262.650	25.091.046	7.835.291	9.851.174	95,5	29,8	37,5	
	80%	0,7 bis unter 0,8	253.614	23.259.083	-6.665.699	-2.908.954	91,7	-26,3	-11,5	
	90%	0,8 bis unter 0,9	270.857	42.192.437	3.168.490	92.783	155,8	11,7	0,3	
	100%	0,9 bis unter 1	173.203	19.584.797	-2.716.021	-420.304	113,1	-15,7	-2,4	
	110%	1 bis unter 1,1	140.395	45.041.593	18.068.184	19.262.599	320,8	128,7	137,2	
	125%	1,1 bis unter 1,25	360.319	82.775.627	22.871.513	18.006.516	229,7	63,5	50,0	
	125%	über 1,25	149.636	2.043.489	-13.030.524	-2.556.337	13,7	-87,1	-17,1	
Zentrale Orte nach nivellierter Steuerkraft										
	70%	unter 0,7	190.068	17.815.910	10.978.479	12.631.294	93,7	57,8	66,5	
	80%	0,7 bis unter 0,8	72.539	4.210.206	1.104.224	3.158.070	58,0	15,2	43,5	
	90%	0,8 bis unter 0,9	55.053	2.328.030	-320.066	1.722.748	42,3	-5,8	31,3	
	100%	0,9 bis unter 1	43.523	879.859	-1.149.202	1.114.282	20,2	-26,4	25,6	
	110%	1 bis unter 1,1	23.965	411.243	-758.865	563.230	17,2	-31,7	23,5	
	125%	1,1 bis unter 1,25	47.057	1.259.934	-1.551.078	1.073.322	26,8	-33,0	22,8	
	125%	über 1,25	62.656	-222.734	-3.716.100	1.204.955	-3,6	-59,3	19,2	
	70%	unter 0,7	63.886	5.237.306	-3.576.168	-2.817.785	82,0	-56,0	-44,1	
	80%	0,7 bis unter 0,8	103.726	6.873.200	-7.179.879	-4.635.284	66,3	-69,2	-44,7	
	90%	0,8 bis unter 0,9	37.104	2.703.016	-2.762.896	-1.965.979	72,8	-74,5	-53,0	
	100%	0,9 bis unter 1	29.139	1.576.093	-2.310.219	-1.208.997	54,1	-79,3	-41,5	
	110%	1 bis unter 1,1	8.456	760.859	-710.811	-502.148	90,0	-84,1	-59,4	
	125%	1,1 bis unter 1,25	21.718	1.282.090	-2.168.516	-1.322.344	59,0	-99,8	-60,9	
	125%	über 1,25	86.980	2.266.223	-9.314.424	-3.761.292	26,1	-107,1	-43,2	
	70%	unter 0,7	8.696	2.037.830	432.980	37.666				
	80%	0,7 bis unter 0,8	77.349	12.175.676	-590.044	-1.431.739	157,4	-7,6	-18,5	
	90%	0,8 bis unter 0,9	61.614	11.019.798	989.688	-61.319	178,9	16,1	-1,0	
	100%	0,9 bis unter 1	100.541	17.128.844	743.400	-325.589	170,4	7,4	-3,2	
	110%	1 bis unter 1,1	12.306	3.100.145	771.775	435.432	251,9	62,7	35,4	
	125%	1,1 bis unter 1,25	20.237	5.766.721	1.605.544	813.502	285,0	79,3	40,2	
	125%	über 1,25	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	
	OZ	Neubrandenburg	63.794	28.230.600	15.132.843	7.589.316	442,5	237,2	119,0	
		Straßund	59.101	13.175.333	2.514.231	-75.090	222,9	42,5	-1,3	
		Greifswald	57.985	12.966.261	2.747.532	472.423	223,6	47,4	8,1	
		Rostock	207.513	46.236.282	9.852.720	9.852.720	222,8	47,5	47,5	
		Schwerin	95.668	40.769.345	18.766.085	18.766.085	426,2	196,2	196,2	
		Wismar	42.992	2.566.764	-3.644.536	-2.562.473	59,7	-84,8	-59,6	

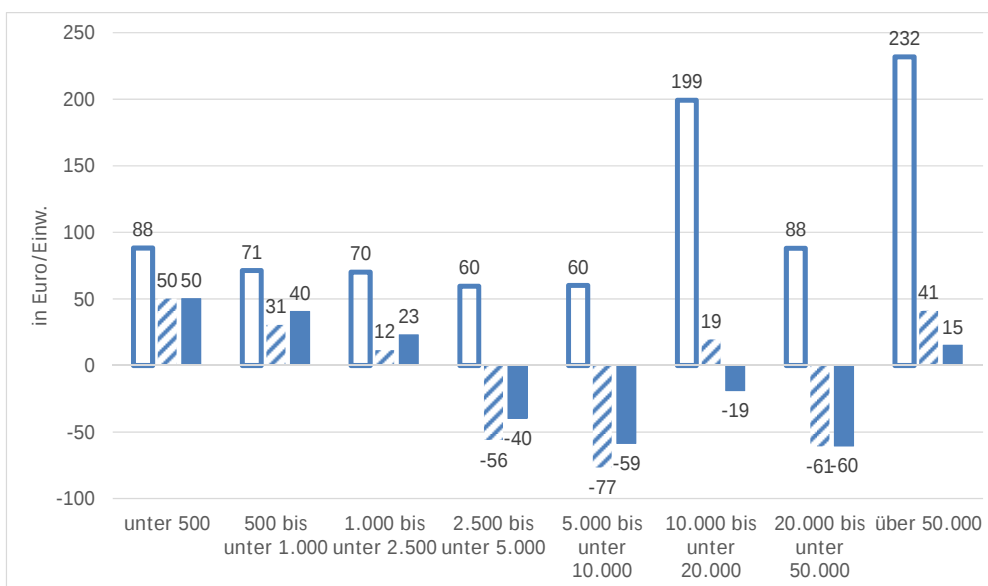
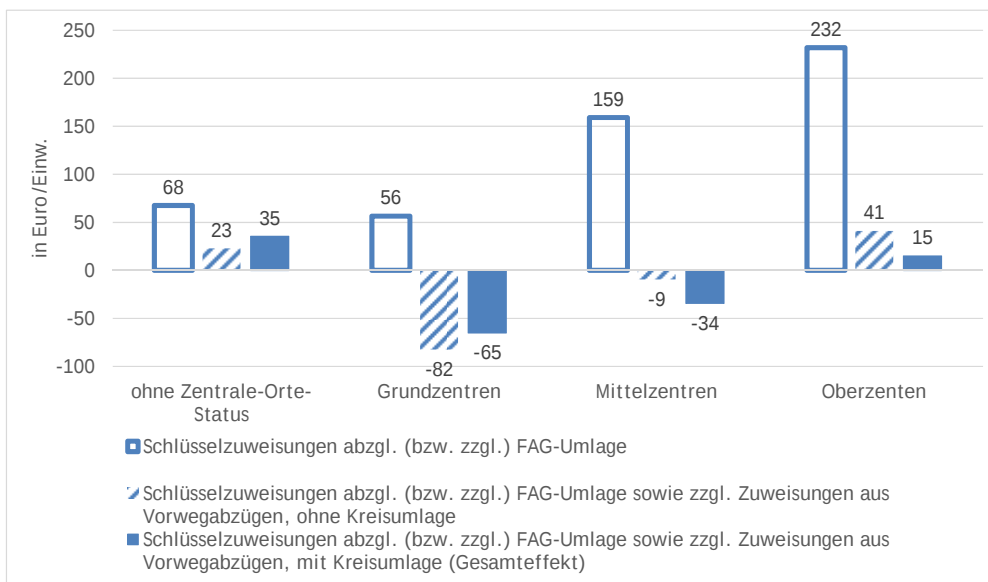
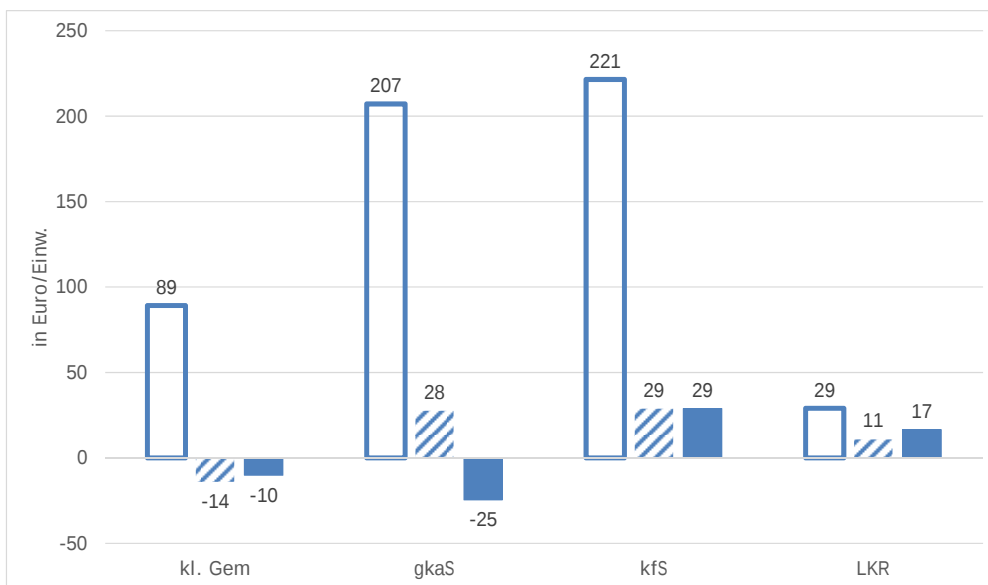
	Anzahl Kommunen	Auswirkungen auf das Haushaltsergebnis	Einwohnerzahl (31.12.2016)	Reformeffekt in Absolutgrößen	Reformeffekt in Euro/Einw.	Jahresbezogener Saldo laufender Rechnung 2017 (Referat II 320), in Absolutgrößen	neues Haushalts-ergebnis (nach Reformeffekt), in Absolutgrößen	Saldo laufender Rechnung 2017 (kumuliert), in Absolutgrößen	Jahresbezogener Saldo laufender Rechnung 2017 (Referat II 320), in Euro/Einw.	neues Haushalts-ergebnis (nach Reformeffekt), in Euro/Einw.	Saldo laufender Rechnung 2017 (kumuliert), in Euro/Einw.
insgesamt	14	durch FAG Saldo im Defizit	97.450	-5.761.233	-59	4.241.631	-1.519.602	-13.447.602	44	-16	-138
	44	negativer Saldo weiter verschlechtert	147.877	-6.346.363	-43	-15.445.506	-21.791.870	-8.339.546	-104	-147	-56
	56	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	577.450	-18.956.467	-33	77.142.794	58.186.326	263.875.742	134	101	457
	216	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	210.456	6.939.539	33	-36.247.588	-29.308.049	-2.538.605	-172	-139	-12
	92	durch FAG Saldenausgleich erreicht	321.871	26.001.923	81	-12.371.535	13.630.388	-142.196.079	-38	42	-442
	334	positiver Saldo weiter verbessert	1.563.063	62.045.317	40	157.394.123	219.439.440	8.872.748	101	140	6
oZO	0	durch FAG Saldo im Defizit	0	0	-27	0	0	0			
	12	negativer Saldo weiter verschlechtert	5.947	-158.053	-7	-3.657.384	-3.815.438	6.707.572	-615	-642	1.128
	14	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	17.730	-128.557	-7	5.447.739	5.319.181	48.887.924	307	300	2.757
	213	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	135.017	6.153.011	46	-32.271.366	-26.118.355	-3.858.394	-239	-193	-29
	89	durch FAG Saldenausgleich erreicht	58.938	3.547.499	60	-1.634.473	1.913.026	12.730.047	-28	32	216
	322	positiver Saldo weiter verbessert	277.229	12.054.000	43	54.068.394	66.122.394	253.869.837	195	239	916
GZ	13	durch FAG Saldo im Defizit	54.458	-3.198.760	-59	1.785.272	-1.413.488	7.316.539	33	-26	134
	30	negativer Saldo weiter verschlechtert	121.639	-5.782.122	-48	-10.784.626	-16.566.748	-15.870.442	-89	-136	-130
	33	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	169.630	-7.275.321	-43	45.116.505	37.841.183	162.839.842	266	223	960
	1	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	5.282	42.374	8	-836.138	-793.764	695.021	-158	-150	132
	0	durch FAG Saldenausgleich erreicht	0	0		0	0	0			
	0	positiver Saldo weiter verbessert	0	0		0	0	0			
MZ	1	durch FAG Saldo im Defizit	42.992	-2.562.473	-60	2.456.359	-106.114	-20.764.141	57	-2	-483
	2	negativer Saldo weiter verschlechtert	20.291	-406.188	-20	-1.003.496	-1.409.684	823.323	-49	-69	41
	7	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	118.427	-1.817.866	-15	14.545.324	12.727.458	60.361.742	123	107	510
	1	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	12.172	271.731	22	-1.559.685	-1.287.953	-1.462.408	-128	-106	-120
	1	durch FAG Saldenausgleich erreicht	10.440	725.981	70	-386.223	339.758	8.848.016	-37	33	848
	6	positiver Saldo weiter verbessert	76.421	3.256.767	43	9.863.659	13.120.426	49.279.413	129	172	645
OZ	0	durch FAG Saldo im Defizit	0	0		0	0	0			
	0	negativer Saldo weiter verschlechtert	0	0		0	0	0			
	1	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	59.101	-75.090	-1	2.287.926	2.212.836	-12.571.666	39	37	-213
	1	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	57.985	472.423	8	-1.580.400	-1.107.977	2.087.175	-27	-19	36
	1	durch FAG Saldenausgleich erreicht	95.668	18.766.085	196	-10.144.534	8.621.551	-185.262.434	-106	90	-1.937
	2	positiver Saldo weiter verbessert	271.307	17.442.036	64	74.868.100	92.310.136	-124.627.244	276	340	-459
LK	0	durch FAG Saldo im Defizit	0	0		0	0	0			
	0	negativer Saldo weiter verschlechtert	0	0		0	0	0			
	1	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	212.562	-9.659.633	-45	9.745.300	85.667	4.357.900	46	0	21
	0	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	0	0		0	0	0			
	1	durch FAG Saldenausgleich erreicht	156.825	2.962.358	19	-206.305	2.756.053	21.488.292	-1	18	137
	4	positiver Saldo weiter verbessert	938.106	29.292.514	31	18.593.970	47.886.483	-169.649.257	20	51	-181



Quelle: Eigene Darstellung.

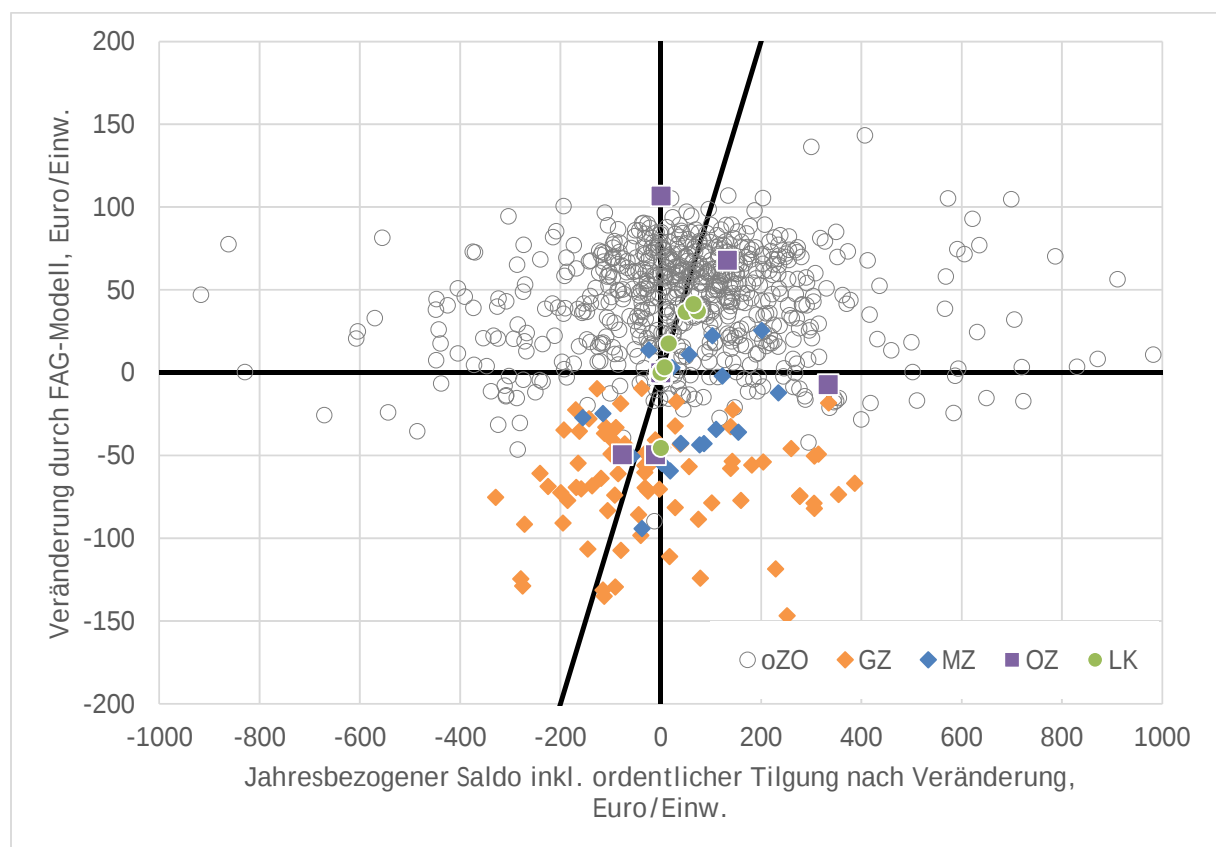
Abbildung 44: Ausführliche Ergebnisse des KFA-Modells auf Basis des aktuellen Gutachter-
vorschlags mit Demografieansatz und ohne Erhöhung der Schlüsselmasse





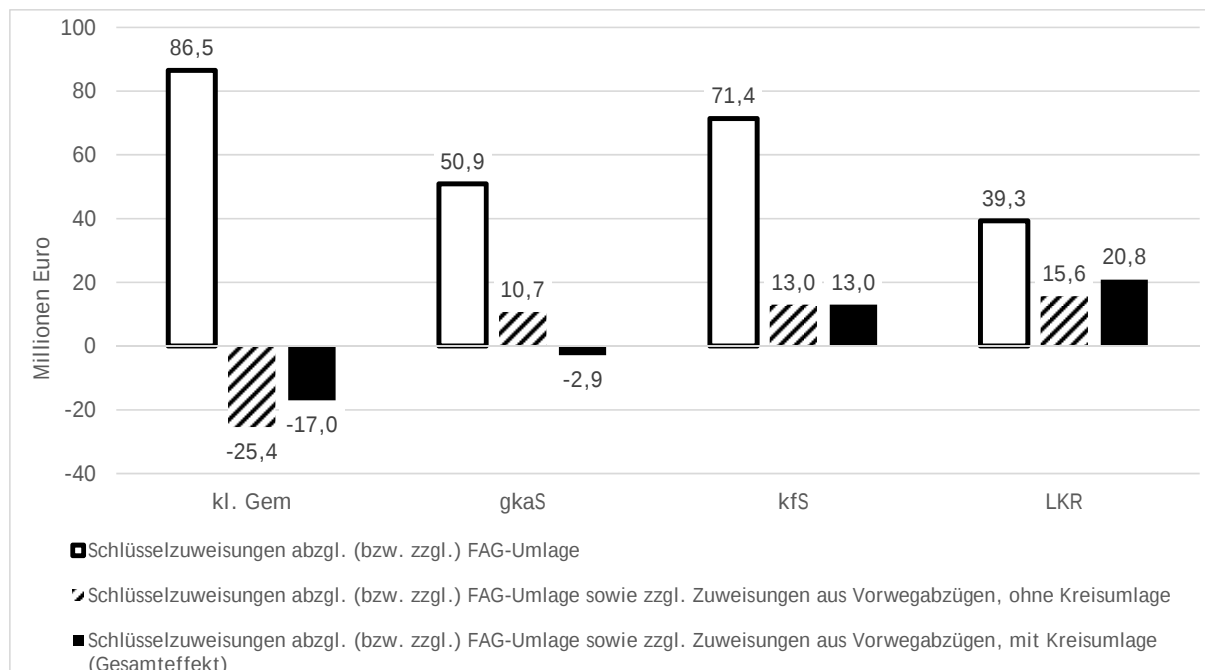
			Veränderung in Euro				Veränderung in Euro je Einwohner			
AGS	Typ	Klarname	Einwohner (31.12.2016)	SZW inkl. FAG-Umlage	SZW inkl. FAG- Umlage sowie Vorwegabzüge	SZW inkl. FAG- Umlage sowie Vorwegabzüge, mit Kreisumlage	SZW inkl. FAG-Umlage	SZW inkl. FAG- Umlage sowie Vorwegabzüge	SZW inkl. FAG- Umlage sowie Vorwegabzüge, mit Kreisumlage	
große, kreisangehörige Gemeinden										
13071107	gkaS	Neubrandenburg	63.794	25.448.750	12.350.993	4.337.032	398,9	193,6	68,0	
13073088	gkaS	Straßsund	59.101	10.356.431	-304.670	-2.922.115	175,2	-5,2	-49,4	
13075039	gkaS	Greifswald	57.985	9.277.161	-941.568	-2.867.404	160,0	-16,2	-49,5	
13074087	gkaS	Wismar	42.992	1.283.182	-4.928.118	-4.046.402	29,8	-114,6	-94,1	
kreisfreie Städte										
13003000	kFS	Rostock	207.513	34.913.760	-1.469.802	-1.469.802	168,2	-7,1	-7,1	
13004000	kFS	Schwerin, Landeshauptstadt	95.668	32.227.267	10.224.007	10.224.007	336,9	106,9	106,9	
Landkreise										
13071	LKR	Mecklenburgische Seenplatte	261.816	6.008.637	1.562.889	9.625.441	22,9	6,0	36,8	
13072	LKR	Landkreis Rostock	213.945	6.530.381	2.627.606	705.148	30,5	12,3	3,3	
13073	LKR	Vorpommern-Rügen	224.971	11.109.335	7.095.658	8.333.469	49,4	31,5	37,0	
13074	LKR	Nordwestmecklenburg	156.825	7.893.311	4.812.472	2.765.974	50,3	30,7	17,6	
13075	LKR	Vorpommern-Greifswald	237.374	10.304.314	6.068.331	9.814.756	43,4	25,6	41,3	
13076	LKR	Ludwigslust-Parchim	212.562	-3.977.807	-7.913.762	-9.658.052	-18,7	-37,2	-45,4	
ung nach Kog nach Kommunaltyp										
	kl. Gem		1.083.621	96.619.807	-15.261.320	-10.919.336	89,2	-14,1	-10,1	
	gkaS		223.872	46.365.524	6.176.637	-5.498.890	207,1	27,6	-24,6	
	kFS		303.181	67.141.027	8.754.205	8.754.205	221,5	28,9	28,9	
	LKR		1.307.493	37.868.171	14.253.194	21.586.736	29,0	10,9	16,5	
ung nach GrG nach Größenklassen										
	unter 500		89.691	7.913.029	4.514.428	4.491.622	88,2	50,3	50,1	
	500 bis unter 1.000		168.937	12.058.160	5.158.589	6.831.674	71,4	30,5	40,4	
	1.000 bis unter 2.500		179.497	12.595.054	2.074.899	4.113.009	70,2	11,6	22,9	
	2.500 bis unter 5.000		220.865	13.142.950	-12.357.673	-8.791.806	59,5	-56,0	-39,8	
	5.000 bis unter 10.000		203.461	12.226.508	-15.584.794	-11.907.809	60,1	-76,6	-58,5	
	10.000 bis unter 20.000		150.162	29.921.775	2.927.934	-2.818.502	199,3	19,5	-18,8	
	20.000 bis unter 50.000		114.000	10.045.513	-6.922.822	-6.883.926	88,1	-60,7	-60,4	
	über 50.000		484.061	112.223.369	19.858.960	7.301.718	231,8	41,0	15,1	
	gesamt		1.610.674	247.994.529	13.922.716	13.922.716	154,0	8,6	8,6	
	gesamt Gemeinden		1.610.674	210.126.358	-330.478	-7.664.020	130,5	-0,2	-4,8	
kreisangehörige Gemeinden nach Landkreis										
13071		Mecklenburgische Seenplatte	261.816	43.404.183	9.336.089	1.273.537	165,8	35,7	4,9	
13072		Landkreis Rostock	213.945	16.745.435	-5.376.522	-3.454.064	78,3	-25,1	-16,1	
13073		Vorpommern-Rügen	224.971	24.210.525	-3.243.878	-4.481.690	107,6	-14,4	-19,9	
13074		Nordwestmecklenburg	156.825	10.373.358	-6.898.249	-4.851.752	66,1	-44,0	-30,9	
13075		Vorpommern-Greifswald	237.374	28.495.096	4.067	-3.742.357	120,0	0,0	-15,8	
13076		Ludwigslust-Parchim	212.562	19.756.733	-2.906.189	-1.161.899	92,9	-13,7	-5,5	
Gemeinden nach Zentrale-Orte-Status										
GZO		ohne Zentrale-Orte-Status	494.861	33.434.833	11.339.778	17.524.015	67,6	22,9	35,4	
OZ		Grundzentren	351.009	19.826.588	-28.895.113	-22.844.464	56,5	-82,3	-65,1	
MZ		Mittelzentren	280.743	44.641.568	-2.634.104	-9.645.289	159,0	-9,4	-34,4	
OZ		Oberzentren	484.061	112.223.369	19.858.960	7.301.718	231,8	41,0	15,1	
Gemeinden nach nivellierter Steuerkraft										
	70%	unter 0,7	262.650	31.440.237	14.184.481	9.657.802	119,7	54,0	36,8	
	80%	0,7 bis unter 0,8	253.614	25.084.643	-4.840.139	-5.849.331	98,9	-19,1	-23,1	
	90%	0,8 bis unter 0,9	270.857	35.283.598	-3.740.350	-8.815.673	130,3	-13,8	-32,5	
	100%	0,9 bis unter 1	173.203	16.049.441	-6.251.376	-5.534.137	92,7	-36,1	-32,0	
	110%	1 bis unter 1,1	140.395	35.685.335	8.711.927	9.451.016	254,2	62,1	67,3	
	125%	1,1 bis unter 1,25	360.319	66.621.567	6.717.453	661.026	184,9	18,6	1,8	
	125%	über 1,25	149.636	-38.463	-15.112.475	-7.234.724	-0,3	-101,0	-48,3	
Zentrale Orte nach nivellierter Steuerkraft										
	70%	unter 0,7	190.068	22.715.731	15.878.301	12.731.529	119,5	83,5	67,0	
	80%	0,7 bis unter 0,8	72.539	5.846.666	2.740.684	3.060.877	80,6	37,8	42,2	
	90%	0,8 bis unter 0,9	55.053	3.423.452	775.357	1.592.139	62,2	14,1	28,9	
	100%	0,9 bis unter 1	43.523	1.500.562	-528.499	831.994	34,5	-12,1	19,1	
	110%	1 bis unter 1,1	23.965	357.358	-812.749	141.373	14,9	-33,9	5,9	
	125%	1,1 bis unter 1,25	47.057	314.142	-2.496.870	-252.052	6,7	-53,1	-5,4	
	125%	über 1,25	62.656	-723.079	-4.216.445	-581.845	-11,5	-67,3	-9,3	
	70%	unter 0,7	63.886	6.415.080	-2.398.395	-3.099.974	100,4	-37,5	-48,5	
	80%	0,7 bis unter 0,8	103.726	8.073.388	-5.979.692	-5.518.117	77,8	-57,6	-53,2	
	90%	0,8 bis unter 0,9	37.104	2.239.895	-3.226.016	-2.820.940	60,4	-86,9	-76,0	
	100%	0,9 bis unter 1	29.139	1.077.301	-2.809.011	-1.982.018	37,0	-96,4	-68,0	
	110%	1 bis unter 1,1	8.456	362.192	-1.109.479	-889.803	42,8	-131,2	-105,2	
	125%	1,1 bis unter 1,25	21.718	974.116	-2.476.490	-1.880.733	44,9	-114,0	-86,6	
	125%	über 1,25	86.980	684.616	-10.896.030	-6.652.879	7,9	-125,3	-76,5	
	70%	unter 0,7	8.696	2.309.426	704.575	26.247				
	80%	0,7 bis unter 0,8	77.349	11.164.589	-1.601.131	-3.392.091	144,3	-20,7	-43,9	
	90%	0,8 bis unter 0,9	61.614	9.986.658	-43.452	-1.797.353	162,1	-0,7	-29,2	
	100%	0,9 bis unter 1	100.541	13.471.578	-2.913.867	-4.384.113	134,0	-29,0	-43,6	
	110%	1 bis unter 1,1	12.306	2.738.519	410.149	-24.561	222,5	33,3	-2,0	
	125%	1,1 bis unter 1,25	20.237	4.970.799	809.622	-73.419	245,6	40,0	-3,6	
	125%	über 1,25	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	
	OZ	Neubrandenburg	63.794	25.448.750	12.350.993	4.337.032	398,9	193,6	68,0	
		Straßsund	59.101	10.356.431	-304.670	-2.922.115	175,2	-5,2	-49,4	
		Greifswald	57.985	9.277.161	-941.568	-2.867.404	160,0	-16,2	-49,5	
		Rostock	207.513	34.913.760	-1.469.802	-1.469.802	168,2	-7,1	-7,1	
		Schwerin	95.668	32.227.267	10.224.007	10.224.007	336,9	106,9	106,9	
		Wismar	42.992	1.283.182	-4.928.118	-4.046.402	29,8	-114,6	-94,1	

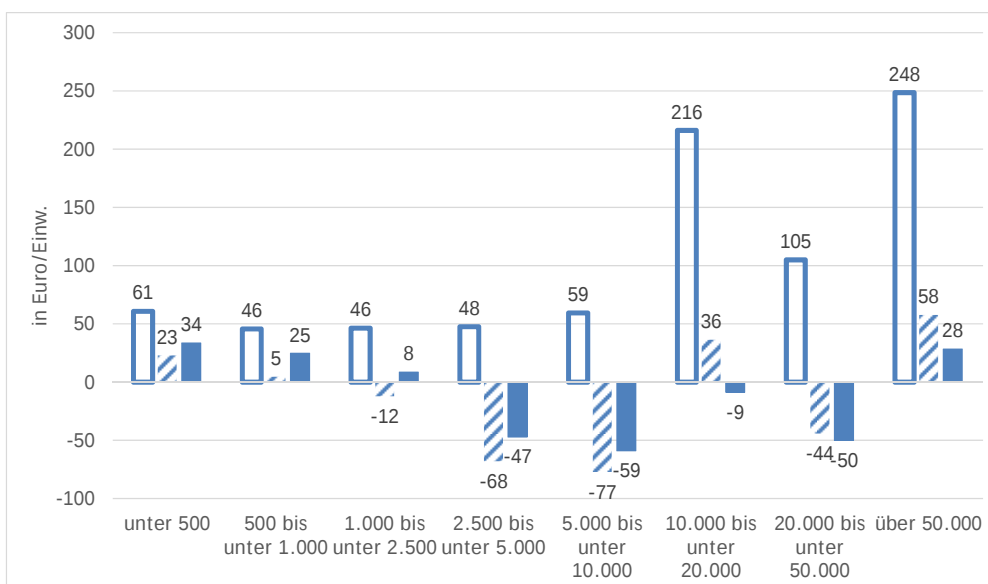
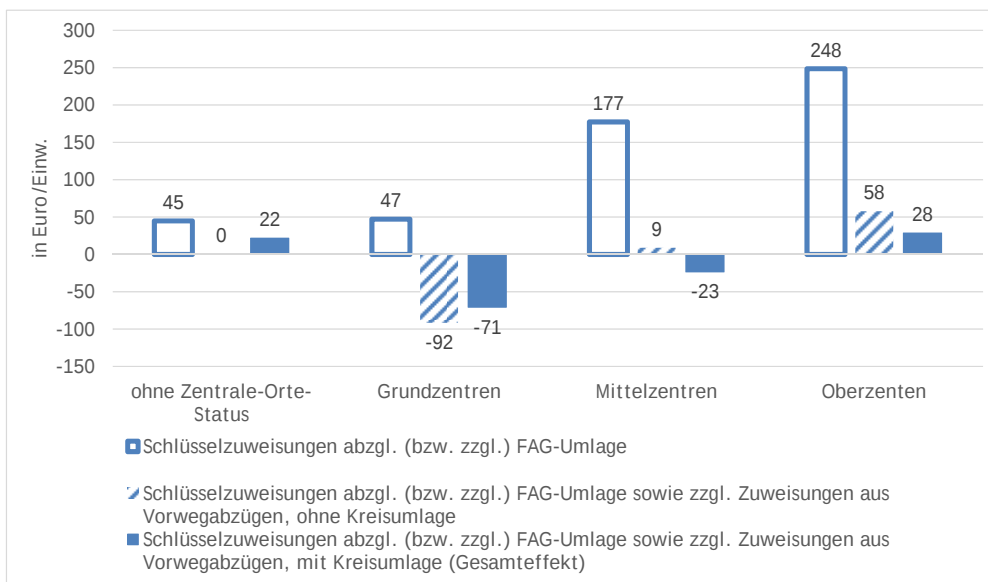
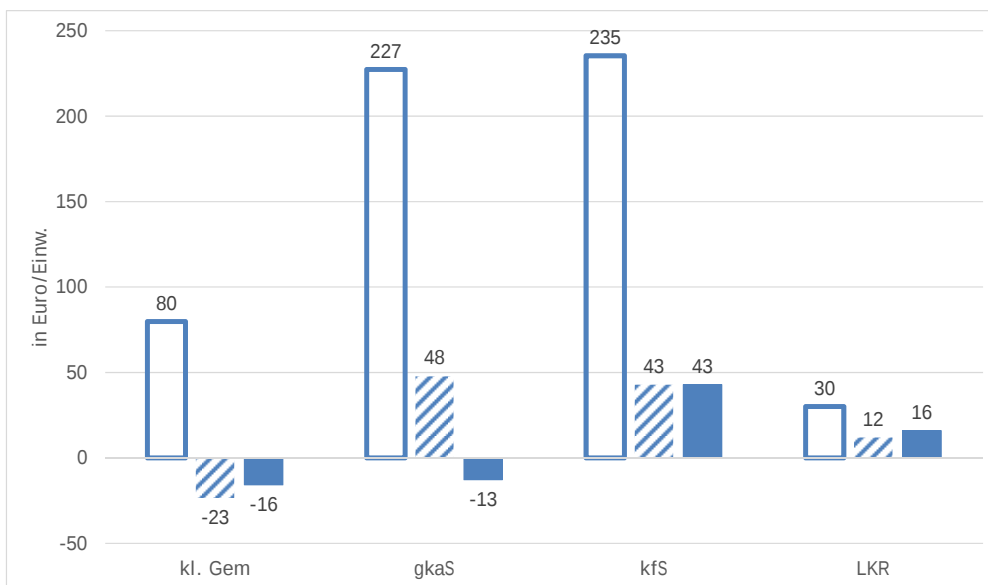
	Anzahl Kommunen	Auswirkungen auf das Haushaltsergebnis	Einwohnerzahl (31.12.2016)	Reformeffekt in Absolutgrößen	Reformeffekt in Euro/Einw.	Jahresbezogener Saldo laufender Rechnung 2017 (Referat II 320), in Absolutgrößen	neues Haushalts-ergebnis (nach Reformeffekt), in Absolutgrößen	Saldo laufender Rechnung 2017 (kumuliert), in Absolutgrößen	Jahresbezogener Saldo laufender Rechnung 2017 (Referat II 320), in Euro/Einw.	neues Haushalts-ergebnis (nach Reformeffekt), in Euro/Einw.	Saldo laufender Rechnung 2017 (kumuliert), in Euro/Einw.
insgesamt	21	durch FAG Saldo im Defizit	170.552	-11.861.391	-70	7.102.031	-4.759.360	-14.227.755	42	-28	-83
	65	negativer Saldo weiter verschlechtert	235.726	-11.858.579	-50	-24.140.963	-35.999.542	2.216.124	-102	-153	9
	88	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	795.375	-28.126.438	-35	169.636.598	141.510.159	358.721.861	213	178	451
	199	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	135.291	5.821.564	43	-28.020.333	-22.198.769	-1.508.192	-207	-164	-11
	88	durch FAG Saldenausgleich erreicht	309.187	16.363.771	53	-11.903.334	4.460.437	-153.782.163	-38	14	-497
	295	positiver Saldo weiter verbessert	1.272.036	43.583.789	34	62.039.919	105.623.708	-85.193.216	49	83	-67
oZO	4	durch FAG Saldo im Defizit	4.648	-123.650	-27	81.349	-42.301	18.879.640	18	-9	4.062
	30	negativer Saldo weiter verschlechtert	18.357	-438.219	-24	-8.376.619	-8.814.838	15.943.454	-456	-480	869
	46	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	66.326	-974.320	-15	24.026.168	23.051.848	135.738.389	362	348	2.047
	198	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	124.851	5.678.291	45	-27.634.110	-21.955.819	-10.356.207	-221	-176	-83
	86	durch FAG Saldenausgleich erreicht	56.694	3.373.790	60	-1.552.495	1.821.295	9.991.979	-27	32	176
	286	positiver Saldo weiter verbessert	223.985	10.008.123	45	35.408.616	45.416.739	148.139.732	158	203	661
GZ	15	durch FAG Saldo im Defizit	63.811	-4.769.224	-75	2.276.397	-2.492.826	228.412	36	-39	4
	31	negativer Saldo weiter verschlechtert	126.921	-7.465.636	-59	-11.620.764	-19.086.400	-15.175.420	-92	-150	-120
	31	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	160.277	-10.609.604	-66	44.625.380	34.015.776	169.927.970	278	212	1.060
	0	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	durch FAG Saldenausgleich erreicht	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	positiver Saldo weiter verbessert	0	0	0	0	0	0	0	0	0
MZ	1	durch FAG Saldo im Defizit	42.992	-4.046.402	-94	2.456.359	-1.590.043	-20.764.141	57	-37	-483
	3	negativer Saldo weiter verschlechtert	32.463	-1.087.320	-33	-2.563.180	-3.650.501	-639.085	-79	-112	-20
	9	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	148.697	-5.414.661	-36	20.521.150	15.106.489	90.243.046	138	102	607
	1	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	10.440	143.273	14	-386.223	-242.950	8.848.016	-37	-23	848
	0	durch FAG Saldenausgleich erreicht	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	4	positiver Saldo weiter verbessert	46.151	759.821	16	3.887.833	4.647.654	19.398.109	84	101	420
OZ	1	durch FAG Saldo im Defizit	59.101	-2.922.115	-49	2.287.926	-634.190	-12.571.666	39	-11	-213
	1	negativer Saldo weiter verschlechtert	57.985	-2.867.404	-49	-1.580.400	-4.447.804	2.087.175	-27	-77	36
	1	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	207.513	-1.469.802	-7	70.718.600	69.248.798	-41.545.444	341	334	-200
	0	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	1	durch FAG Saldenausgleich erreicht	95.668	10.224.007	107	-10.144.534	79.473	-185.262.434	-106	1	-1.937
	1	positiver Saldo weiter verbessert	63.794	4.337.032	68	4.149.500	8.486.532	-83.081.800	65	133	-1.302
LK	0	durch FAG Saldo im Defizit	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	negativer Saldo weiter verschlechtert	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	1	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	212.562	-9.658.052	-45	9.745.300	87.248	4.357.900	46	0	21
	0	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	1	durch FAG Saldenausgleich erreicht	156.825	2.765.974	18	-206.305	2.559.669	21.488.292	-1	16	137
	4	positiver Saldo weiter verbessert	938.106	28.478.814	30	18.593.970	47.072.783	-169.649.257	20	50	-181



Quelle: Eigene Darstellung.

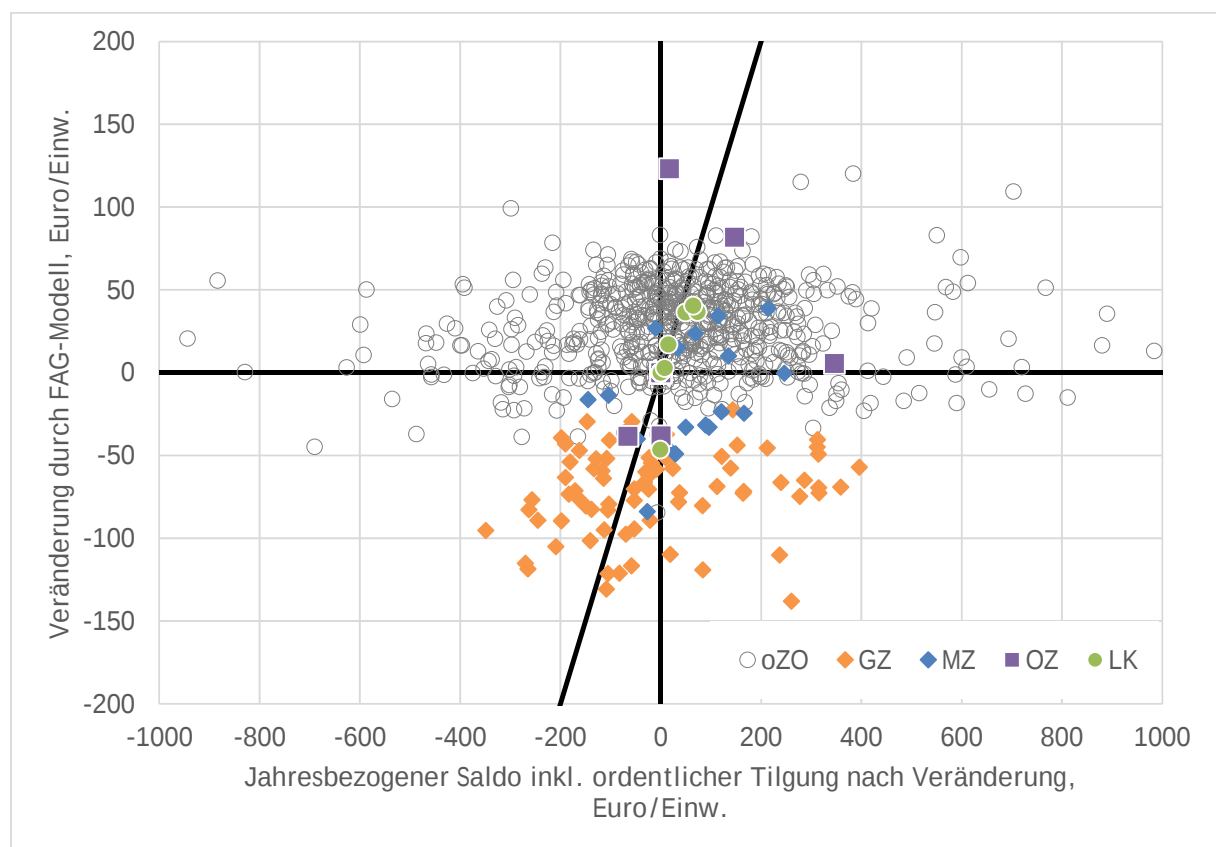
*Abbildung 45: Ausführliche Ergebnisse des KFA-Modells auf Basis des aktuellen Gutachter-
vorschlags mit Demografieansatz und ohne Erhöhung der Schlüsselmasse, Min-
destausstattung 85/85*





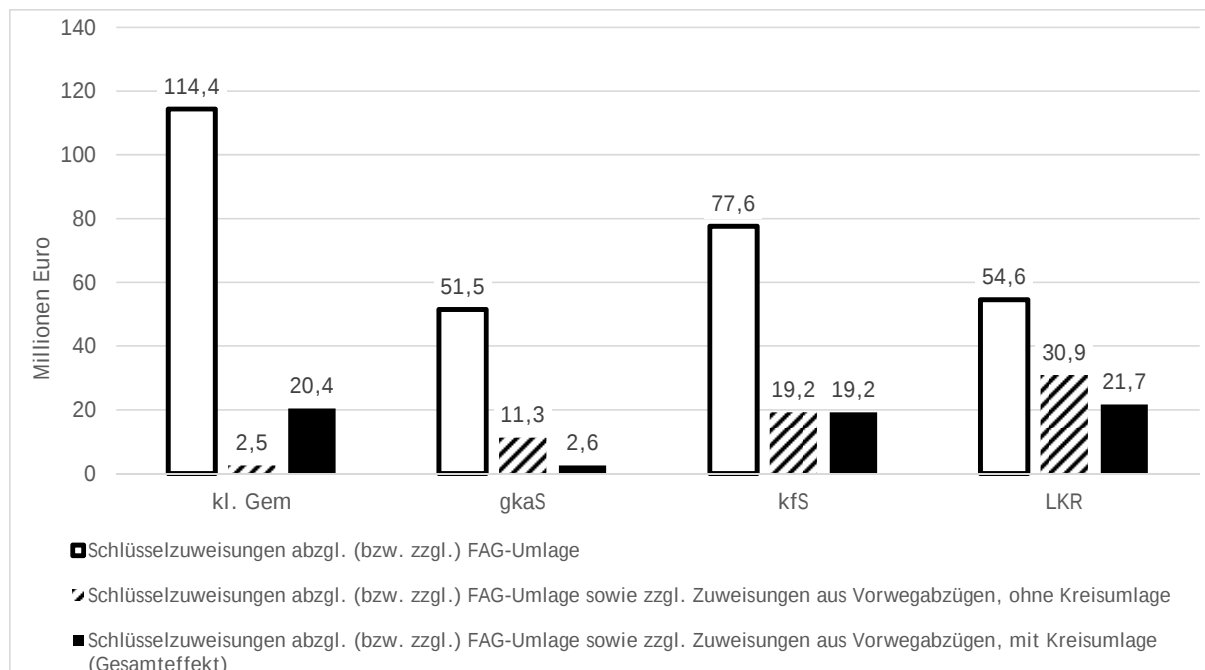
			Veränderung in Euro			Veränderung in Euro je Einwohner			
AGS	Typ	Klarname	Einwohner (31.12.2016)	SZW inkl. FAG-Umlage	SZW inkl. FAG- Umlage sowie Vorwegabzüge	SZW inkl. FAG- Umlage sowie Vorwegabzüge, mit Kreisumlage	SZW inkl. FAG-Umlage	SZW inkl. FAG- Umlage sowie Vorwegabzüge	SZW inkl. FAG- Umlage sowie Vorwegabzüge, mit Kreisumlage
große, kreisangehörige Gemeinden									
13071107	gKaS	Neubrandenburg	63.794	26.998.682	13.900.925	5.229.555	423,2	217,9	82,0
13073098	gKaS	Straßsund	59.101	11.521.763	860.661	-2.248.021	195,0	14,6	-38,0
13075039	gKaS	Greifswald	57.985	10.389.807	171.078	-2.227.252	179,2	3,0	-38,4
13074087	gKaS	Wismar	42.992	1.973.949	-4.237.351	-3.604.303	45,9	-98,6	-83,8
kreisfreie Städte									
13003000	kFS	Rostock	207.513	37.555.890	1.172.328	1.172.328	181,0	5,6	5,6
13004000	kFS	Schwerin, Landeshauptstadt	95.668	33.804.112	11.800.852	11.800.852	353,3	123,4	123,4
Landkreise									
13071	LKR	Mecklenburgische Seenplatte	261.816	6.125.528	1.679.779	9.524.704	23,4	6,4	36,4
13072	LKR	Landkreis Rostock	213.945	6.796.010	2.893.235	605.111	31,8	13,5	2,8
13073	LKR	Vorpommern-Rügen	224.971	11.176.498	7.162.821	8.259.955	49,7	31,8	36,7
13074	LKR	Nordwestmecklenburg	156.825	8.092.635	5.011.796	2.679.194	51,6	32,0	17,1
13075	LKR	Vorpommern-Greifswald	237.374	10.587.997	6.352.014	9.624.353	44,6	26,8	40,5
13076	LKR	Ludwigslust-Parchim	212.562	-3.522.031	-7.457.986	-9.868.192	-16,6	-35,1	-46,4
ung nach Kog nach Kommunaltyp									
		Kl. Gem	1.083.621	86.493.690	-25.387.438	-17.025.569	79,8	-23,4	-15,7
		gKaS	223.872	50.884.201	10.695.314	-2.850.021	227,3	47,8	-12,7
		kFS	303.181	71.360.002	12.973.180	12.973.180	235,4	42,8	42,8
		LKR	1.307.493	39.256.636	15.641.660	20.825.126	30,0	12,0	15,9
ung nach GrG nach Größenklassen									
		unter 500	89.691	5.451.689	2.053.089	3.004.901	60,8	22,9	33,5
		500 bis unter 1.000	168.937	7.695.023	795.453	4.183.658	45,5	4,7	24,8
		1.000 bis unter 2.500	179.497	8.323.397	-2.196.758	1.517.490	46,4	-12,2	8,5
		2.500 bis unter 5.000	220.865	10.495.809	-15.004.815	-10.367.469	47,5	-67,9	-46,9
		5.000 bis unter 10.000	203.461	12.098.818	-15.712.484	-11.974.186	59,5	-77,2	-58,9
		10.000 bis unter 20.000	150.162	32.450.199	5.456.358	-1.294.394	216,1	36,3	-8,6
		20.000 bis unter 50.000	114.000	11.952.704	-5.015.631	-5.699.872	104,8	-44,0	-50,0
		über 50.000	484.061	120.270.254	27.905.845	13.727.462	248,5	57,6	28,4
		gesamt	1.610.674	247.994.529	13.922.716	13.922.716	154,0	8,6	8,6
		gesamt Gemeinden	1.610.674	208.737.892	-1.718.944	-6.902.410	129,6	-1,1	-4,3
kreisangehörige Gemeinden nach Landkreis									
13071		Mecklenburgische Seenplatte	261.816	42.891.098	8.823.004	978.079	163,8	33,7	3,7
13072		Landkreis Rostock	213.945	15.677.776	-6.444.182	-4.156.058	73,3	-30,1	-19,4
13073		Vorpommern-Rügen	224.971	23.876.806	-3.577.598	-4.674.732	106,1	-15,9	-20,8
13074		Nordwestmecklenburg	156.825	9.578.598	-7.693.010	-5.360.409	61,1	-49,1	-34,2
13075		Vorpommern-Greifswald	237.374	27.378.701	-1.112.328	-4.384.667	115,3	-4,7	-18,5
13076		Ludwigslust-Parchim	212.562	17.974.912	-4.688.010	-2.277.804	84,6	-22,1	-10,7
Gemeinden nach Zentrale-Orte-Status									
GZO		ohne Zentrale-Orte-Status	494.861	22.138.406	43.351	10.685.431	44,7	0,1	21,6
GZ		Grundzentren	351.009	16.591.808	-32.129.893	-24.778.803	47,3	-91,5	-70,6
MZ		Mittelzentren	280.743	49.737.425	2.461.753	-6.536.500	177,2	8,8	-23,3
OZ		Oberzentren	484.061	120.270.254	27.905.845	13.727.462	248,5	57,6	28,4
Gemeinden nach nivellierter Steuerkraft									
		70% unter 0,7	262.650	22.706.702	5.450.946	4.387.452	86,5	20,8	16,7
		80% 0,7 bis unter 0,8	253.614	21.557.316	-8.367.465	-7.985.128	85,0	-33,0	-31,5
		90% 0,8 bis unter 0,9	270.857	36.567.316	-2.456.631	-8.148.554	135,0	-9,1	-30,1
		100% 0,9 bis unter 1	173.203	17.092.924	-5.207.894	-4.879.507	98,7	-30,1	-28,2
		110% 1 bis unter 1,1	140.395	37.498.814	10.525.406	11.181.756	267,1	75,0	79,6
		125% 1,1 bis unter 1,25	360.319	72.115.356	12.211.242	5.008.831	200,1	33,9	13,9
		125% über 1,25	149.636	1.199.464	-13.874.548	-6.467.261	8,0	-92,7	-43,2
Zentrale Orte nach nivellierter Steuerkraft									
		70% unter 0,7	190.068	15.782.152	8.944.722	8.545.397	83,0	47,1	45,0
		80% 0,7 bis unter 0,8	72.539	3.382.321	276.339	1.564.111	46,6	3,8	21,6
		90% 0,8 bis unter 0,9	55.053	1.660.428	-987.668	499.630	30,2	-17,9	9,1
		100% 0,9 bis unter 1	43.523	441.670	-1.587.391	185.368	10,1	-36,5	4,3
		110% 1 bis unter 1,1	23.965	227.083	-943.025	67.738	9,5	-39,4	2,8
		125% 1,1 bis unter 1,25	47.057	881.466	-1.929.546	102.381	18,7	-41,0	2,2
		125% über 1,25	62.656	-236.714	-3.730.080	-279.194	-3,8	-59,5	-4,5
		70% unter 0,7	63.886	4.436.632	-4.376.842	-4.286.886	69,4	-68,5	-67,1
		80% 0,7 bis unter 0,8	103.726	5.640.750	-8.412.330	-6.988.270	54,4	-81,1	-67,4
		90% 0,8 bis unter 0,9	37.104	1.894.685	-3.571.226	-3.033.949	51,1	-96,2	-81,8
		100% 0,9 bis unter 1	29.139	1.387.222	-2.499.090	-1.790.886	47,6	-85,8	-61,5
		110% 1 bis unter 1,1	8.456	490.695	-980.976	-811.580	58,0	-116,0	-96,0
		125% 1,1 bis unter 1,25	21.718	1.305.646	-2.144.961	-1.679.165	60,1	-98,8	-77,3
		125% über 1,25	86.980	1.436.178	-10.144.468	-6.188.066	16,5	-116,6	-71,1
		70% unter 0,7	8.696	2.487.918	883.067	128.941			
		80% 0,7 bis unter 0,8	77.349	12.534.245	-231.474	-2.560.969	162,0	-3,0	-33,1
		90% 0,8 bis unter 0,9	61.614	11.100.633	1.070.523	-1.138.962	180,2	17,4	-18,5
		100% 0,9 bis unter 1	100.541	15.264.032	-1.121.413	-3.273.988	151,8	-11,2	-32,6
		110% 1 bis unter 1,1	12.306	2.976.925	648.554	124.746	241,9	52,7	10,1
		125% 1,1 bis unter 1,25	20.237	5.373.673	1.212.496	183.732	265,5	59,9	9,1
		125% über 1,25	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!
		70% unter 0,7	63.794	26.998.682	13.900.925	5.229.555	423,2	217,9	82,0
		80% 0,7 bis unter 0,8	59.101	11.521.763	860.661	-2.248.021	195,0	14,6	-38,0
		90% 0,8 bis unter 0,9	57.985	10.389.807	171.078	-2.227.252	179,2	3,0	-38,4
		100% 0,9 bis unter 1	207.513	37.555.890	1.172.328	1.172.328	181,0	5,6	5,6
		110% 1 bis unter 1,1	95.668	33.804.112	11.800.852	11.800.852	353,3	123,4	123,4
		125% 1,1 bis unter 1,25	42.992	1.973.949	-4.237.351	-3.604.303	45,9	-98,6	-83,8

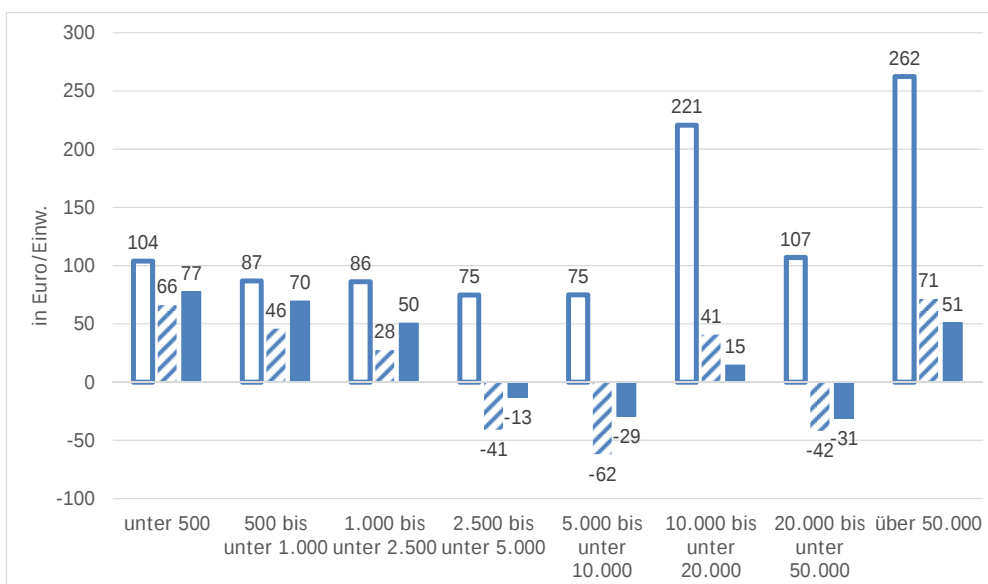
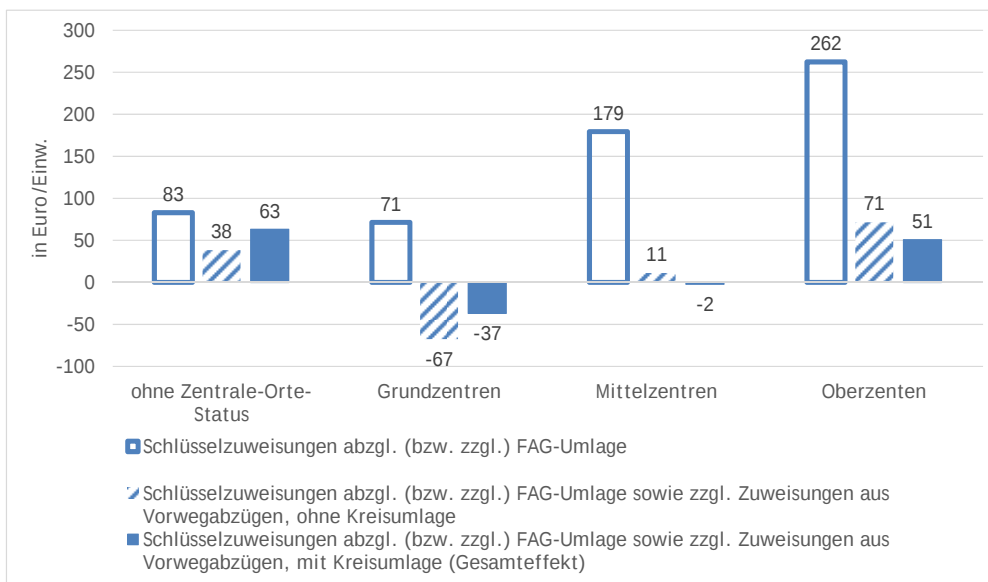
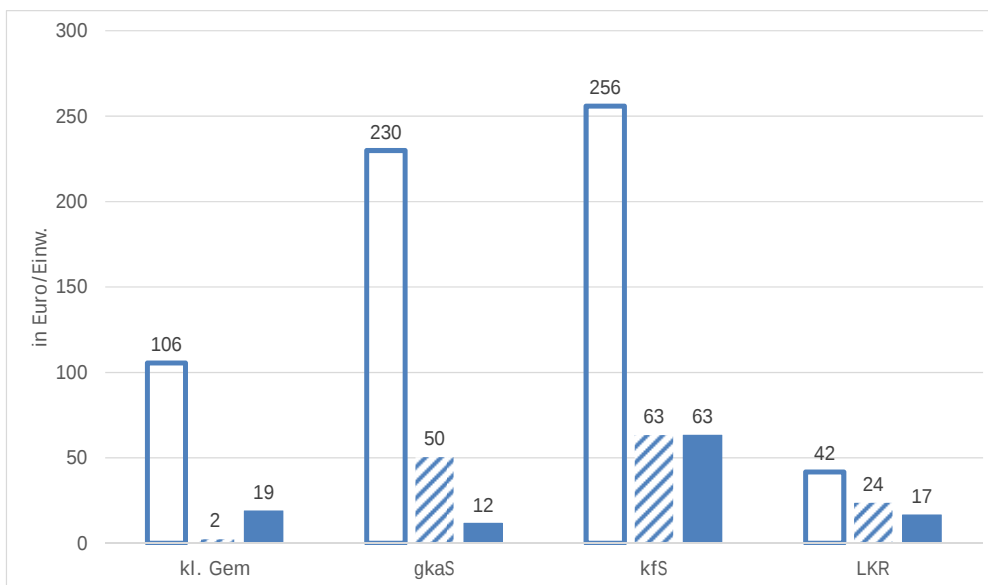
	Anzahl Kommunen	Auswirkungen auf das Haushaltsergebnis	Einwohnerzahl (31.12.2016)	Reformeffekt in Absolutgrößen	Reformeffekt in Euro/Einw.	Jahresbezogener Saldo laufender Rechnung 2017 (Referat II 320), in Absolutgrößen	neues Haushalts-ergebnis (nach Reformeffekt), in Absolutgrößen	Saldo laufender Rechnung 2017 (kumuliert), in Absolutgrößen	Jahresbezogener Saldo laufender Rechnung 2017 (Referat II 320), in Euro/Einw.	neues Haushalts-ergebnis (nach Reformeffekt), in Euro/Einw.	Saldo laufender Rechnung 2017 (kumuliert), in Euro/Einw.
insgesamt	24	durch FAG Saldo im Defizit	331.901	-19.115.378	-58	14.929.403	-4.185.975	10.483.563	45	-13	32
	79	negativer Saldo weiter verschlechtert	249.002	-12.293.766	-49	-24.121.675	-36.415.441	5.971.093	-97	-146	24
	94	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	417.548	-17.502.589	-42	91.064.419	73.561.830	366.971.892	218	176	879
	214	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	140.352	4.396.016	31	-28.859.272	-24.463.256	-2.317.440	-206	-174	-17
	59	durch FAG Saldausgleich erreicht	290.850	16.103.693	55	-11.083.683	5.020.010	-156.727.884	-38	17	-539
	266	positiver Saldo weiter verbessert	1.488.514	42.334.739	28	132.784.726	175.119.465	-118.154.567	89	118	-79
oZO	6	durch FAG Saldo im Defizit	6.722	-194.799	-29	161.632	-33.167	23.207.693	24	-5	3.452
	44	negativer Saldo weiter verschlechtert	31.633	-548.298	-17	-8.357.331	-8.905.628	19.696.423	-264	-282	623
	55	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	67.593	-767.763	-11	25.461.286	24.693.523	128.611.651	377	365	1.903
	213	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	129.912	4.116.023	32	-28.473.049	-24.357.026	-11.165.456	-219	-187	-86
	57	durch FAG Saldausgleich erreicht	38.357	1.623.647	42	-732.844	890.803	7.046.258	-19	23	184
	275	positiver Saldo weiter verbessert	220.644	6.456.621	29	33.893.215	40.349.836	150.938.417	154	183	684
GZ	16	durch FAG Saldo im Defizit	69.625	-5.448.084	-78	2.566.111	-2.881.972	3.682.112	37	-41	53
	31	negativer Saldo weiter verschlechtert	126.921	-8.782.334	-69	-11.620.764	-20.403.098	-15.175.420	-92	-161	-120
	30	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	154.463	-10.548.385	-68	44.335.666	33.787.281	166.474.270	287	219	1.078
	0	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	durch FAG Saldausgleich erreicht	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	positiver Saldo weiter verbessert	0	0	0	0	0	0	0	0	0
MZ	1	durch FAG Saldo im Defizit	42.992	-3.604.303	-84	2.456.359	-1.147.944	-20.764.141	57	-27	-483
	3	negativer Saldo weiter verschlechtert	32.463	-735.883	-23	-2.563.180	-3.299.063	-639.085	-79	-102	-20
	8	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	136.391	-3.938.419	-29	18.979.541	15.041.122	84.457.637	139	110	619
	1	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	10.440	279.993	27	-386.223	-106.230	8.848.016	-37	-10	848
	0	durch FAG Saldausgleich erreicht	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	5	positiver Saldo weiter verbessert	58.457	1.462.112	25	5.429.442	6.891.553	25.183.518	93	118	431
OZ	0	durch FAG Saldo im Defizit	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	1	negativer Saldo weiter verschlechtert	57.985	-2.227.252	-38	-1.580.400	-3.807.652	2.087.175	-27	-66	36
	1	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	59.101	-2.248.021	-38	2.287.926	39.904	-12.571.666	39	1	-213
	0	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	1	durch FAG Saldausgleich erreicht	95.668	11.800.852	123	-10.144.534	1.656.318	-185.262.434	-106	17	-1.937
	2	positiver Saldo weiter verbessert	271.307	6.401.682	24	74.868.100	81.269.982	-124.627.244	276	300	-459
LK	1	durch FAG Saldo im Defizit	212.562	-9.868.192	-46	9.745.300	-122.892	4.357.900	46	-1	21
	0	negativer Saldo weiter verschlechtert	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	1	durch FAG Saldausgleich erreicht	156.825	2.679.194	17	-206.305	2.472.889	21.488.292	-1	16	137
	4	positiver Saldo weiter verbessert	938.106	28.014.124	30	18.593.970	46.608.093	-169.649.257	20	50	-181



Quelle: Eigene Darstellung.

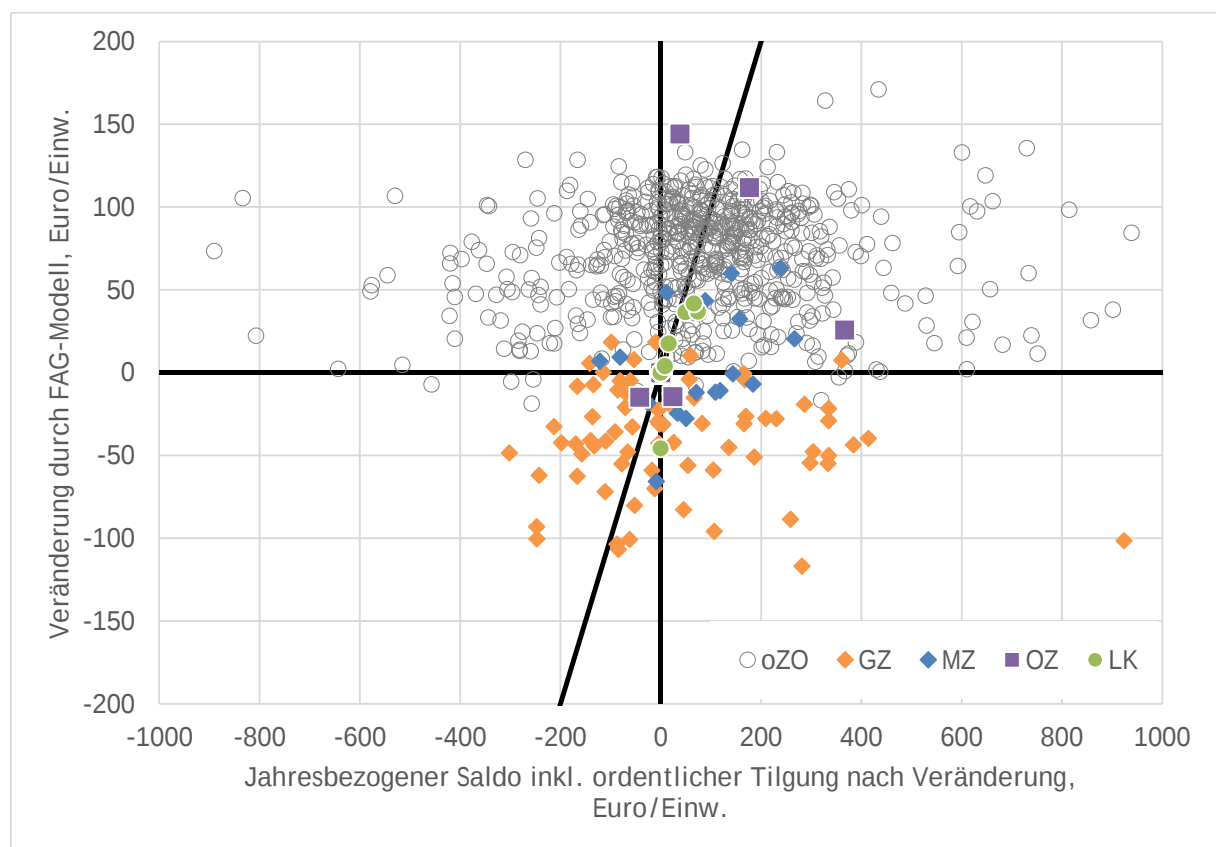
*Abbildung 46: Ausführliche Ergebnisse des KFA-Modells auf Basis des aktuellen Gutachter-
vorschlags mit Demografieansatz und mit Erhöhung der Schlüsselmasse um
50 Mio. Euro*





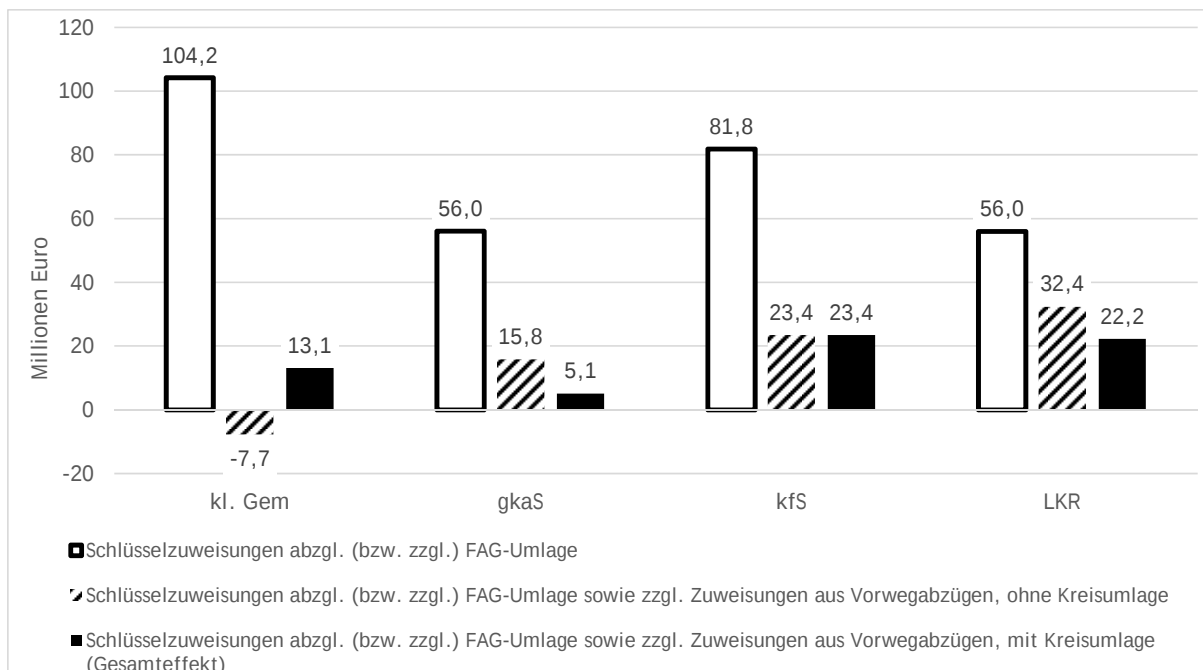
			Veränderung in Euro				Veränderung in Euro je Einwohner			
AGS	Typ	Klarname	Einwohner (31.12.2016)	SZW inkl. FAG-Umlage	SZW inkl. FAG- Umlage sowie Vorwegabzüge	SZW inkl. FAG- Umlage sowie Vorwegabzüge, mit Kreisumlage	SZW inkl. FAG-Umlage	SZW inkl. FAG- Umlage sowie Vorwegabzüge	SZW inkl. FAG- Umlage sowie Vorwegabzüge, mit Kreisumlage	
große, kreisangehörige Gemeinden										
13071107	gkaS	Neubrandenburg	63.794	27.196.622	14.098.866	7.137.874	426,3	221,0	111,9	
13073098	gkaS	Straßund	59.101	11.670.587	1.009.485	-854.349	197,5	17,1	-14,5	
13075039	gkaS	Greifswald	57.985	10.531.902	313.173	-856.091	181,6	5,4	-14,8	
13074087	gkaS	Wismar	42.992	2.062.166	-4.149.134	-2.827.905	48,0	-96,5	-65,8	
kreisfreie Städte										
13003000	kFS	Rostock	207.513	41.747.018	5.363.456	5.363.456	201,2	25,8	25,8	
13004000	kFS	Schwerin, Landeshauptstadt	95.668	35.815.135	13.811.875	13.811.875	374,4	144,4	144,4	
Landkreise										
13071	LKR	Mecklenburgische Seenplatte	261.816	9.489.483	5.043.735	9.574.327	36,2	19,3	36,6	
13072	LKR	Landkreis Rostock	213.945	9.155.550	5.252.775	849.478	42,8	24,6	4,0	
13073	LKR	Vorpommern-Rügen	224.971	14.085.738	10.072.061	8.308.483	62,6	44,8	36,9	
13074	LKR	Nordwestmecklenburg	156.825	9.799.204	6.718.365	2.763.997	62,5	42,8	17,6	
13075	LKR	Vorpommern-Greifswald	237.374	13.452.502	9.216.519	9.931.441	56,7	38,8	41,8	
13076	LKR	Ludwigslust-Parchim	212.562	-1.427.250	-5.363.205	-9.723.285	-6,7	-25,2	-45,7	
ung nach Kog nach Kommunaltyp										
kl. Gem			1.083.621	114.415.871	2.534.743	20.443.413	105,6	2,3	18,9	
gkaS			223.872	51.461.278	11.272.391	2.599.529	229,9	50,4	11,6	
kFS			303.181	77.562.153	19.175.332	19.175.332	255,8	63,2	63,2	
LKR			1.307.493	54.555.227	30.940.251	21.704.442	41,7	23,7	16,6	
ung nach GrG nach Größenklassen										
unter 500			89.691	9.318.941	5.920.341	6.940.567	103,9	66,0	77,4	
500 bis unter 1.000			168.937	14.664.507	7.764.936	11.741.669	86,8	46,0	69,5	
1.000 bis unter 2.500			179.497	15.457.669	4.937.514	9.060.174	86,1	27,5	50,5	
2.500 bis unter 5.000			220.865	16.502.369	-8.998.254	-2.836.903	74,7	-40,7	-12,8	
5.000 bis unter 10.000			203.461	15.226.961	-12.584.341	-5.967.634	74,8	-61,9	-29,3	
10.000 bis unter 20.000			150.162	33.111.320	6.117.479	2.185.157	220,5	40,7	14,6	
20.000 bis unter 50.000			114.000	12.196.270	-4.772.065	-3.507.523	107,0	-41,9	-30,8	
über 50.000			484.061	126.961.265	34.596.856	24.602.766	262,3	71,5	50,8	
gesamt			1.610.674	297.994.529	63.922.716	63.922.716	185,0	39,7	39,7	
gesamt Gemeinden			1.610.674	243.439.301	32.982.465	42.218.274	151,1	20,5	26,2	
kreisangehörige Gemeinden nach Landkreis										
13071		Mecklenburgische Seenplatte	261.816	48.489.860	14.421.765	9.891.174	185,2	55,1	37,8	
13072		Landkreis Rostock	213.945	20.213.947	-1.908.011	2.495.285	94,5	-8,9	11,7	
13073		Vorpommern-Rügen	224.971	28.098.123	643.719	2.407.296	124,9	2,9	10,7	
13074		Nordwestmecklenburg	156.825	12.988.481	-4.283.126	-328.758	82,8	-27,3	-2,1	
13075		Vorpommern-Greifswald	237.374	32.835.935	4.344.906	3.629.984	138,3	18,3	15,3	
13076		Ludwigslust-Parchim	212.562	23.250.803	587.881	4.947.961	109,4	2,8	23,3	
Gemeinden nach Zentrale-Orte-Status										
gZO		ohne Zentrale-Orte-Status	494.861	41.032.362	18.937.308	31.216.602	82,9	38,3	63,1	
OZ		Grundzentren	351.009	25.057.462	-23.664.239	-12.953.944	71,4	-67,4	-36,9	
MZ		Mittelzentren	280.743	50.388.213	3.112.541	-647.151	179,5	11,1	-2,3	
OZ		Oberzentren	484.061	126.961.265	34.596.856	24.602.766	262,3	71,5	50,8	
Gemeinden nach nivellierter Steuerkraft										
70%		unter 0,7	262.650	35.796.955	18.541.199	16.893.377	136,3	70,6	64,3	
80%		0,7 bis unter 0,8	253.614	29.525.058	-399.724	1.357.589	116,4	-1,6	5,4	
90%		0,8 bis unter 0,9	270.857	40.620.334	1.596.387	-261.228	150,0	5,9	-1,0	
100%		0,9 bis unter 1	173.203	19.270.593	-3.030.225	-378.329	111,3	-17,5	-2,2	
110%		1 bis unter 1,1	140.395	40.076.982	13.103.573	14.363.987	285,5	93,3	102,3	
125%		1,1 bis unter 1,25	360.319	76.777.600	16.873.486	12.906.074	213,1	46,8	35,8	
125%		über 1,25	149.636	1.371.780	-13.702.232	-2.663.196	9,2	-91,6	-17,8	
Zentrale Orte nach nivellierter Steuerkraft										
70%		unter 0,7	190.068	25.820.037	18.982.606	17.898.112	135,8	99,9	94,2	
80%		0,7 bis unter 0,8	72.539	7.031.203	3.925.221	5.032.615	96,9	54,1	69,4	
90%		0,8 bis unter 0,9	55.053	4.322.437	1.674.341	3.072.882	78,5	30,4	55,8	
100%		0,9 bis unter 1	43.523	2.210.845	181.784	2.017.548	50,8	4,2	46,4	
110%		1 bis unter 1,1	23.965	747.369	-422.738	801.737	31,2	-17,6	33,5	
125%		1,1 bis unter 1,25	47.057	1.060.851	-1.750.161	1.011.593	22,5	-37,2	21,5	
125%		über 1,25	62.656	-160.379	-3.653.745	1.382.116	-2,6	-58,3	22,1	
70%		unter 0,7	63.886	7.466.205	-1.347.269	-1.340.885	116,9	-21,1	-21,0	
80%		0,7 bis unter 0,8	103.726	9.784.692	-4.268.388	-2.666.996	94,3	-41,2	-25,7	
90%		0,8 bis unter 0,9	37.104	2.852.511	-2.613.400	-1.822.479	76,9	-70,4	-49,1	
100%		0,9 bis unter 1	29.139	1.566.804	-2.319.509	-1.184.372	53,8	-79,6	-40,6	
110%		1 bis unter 1,1	8.456	507.106	-964.565	-648.641	60,0	-114,1	-76,7	
125%		1,1 bis unter 1,25	21.718	1.347.985	-2.102.621	-1.245.259	62,1	-96,8	-57,3	
125%		über 1,25	86.980	1.532.159	-10.048.487	-4.045.311	17,6	-115,5	-46,5	
70%		unter 0,7	8.696	2.510.713	905.862	336.149				
80%		0,7 bis unter 0,8	77.349	12.709.163	-56.557	-1.008.029	164,3	-0,7	-13,0	
90%		0,8 bis unter 0,9	61.614	11.242.897	1.212.788	198.908	182,5	19,7	3,2	
100%		0,9 bis unter 1	100.541	15.492.945	-892.500	-1.211.504	154,1	-8,9	-12,0	
110%		1 bis unter 1,1	12.306	3.007.371	679.001	399.017	244,4	55,2	32,4	
125%		1,1 bis unter 1,25	20.237	5.425.123	1.263.946	638.409	268,1	62,5	31,5	
125%		über 1,25	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	
OZ										
Neubrandenburg			63.794	27.196.622	14.098.866	7.137.874	426,3	221,0	111,9	
Straßund			59.101	11.670.587	1.009.485	-854.349	197,5	17,1	-14,5	
Greifswald			57.985	10.531.902	313.173	-856.091	181,6	5,4	-14,8	
Rostock			207.513	41.747.018	5.363.456	5.363.456	201,2	25,8	25,8	
Schwerin			95.668	35.815.135	13.811.875	13.811.875	374,4	144,4	144,4	
Wismar			42.992	2.062.166	-4.149.134	-2.827.905	48,0	-96,5	-65,8	

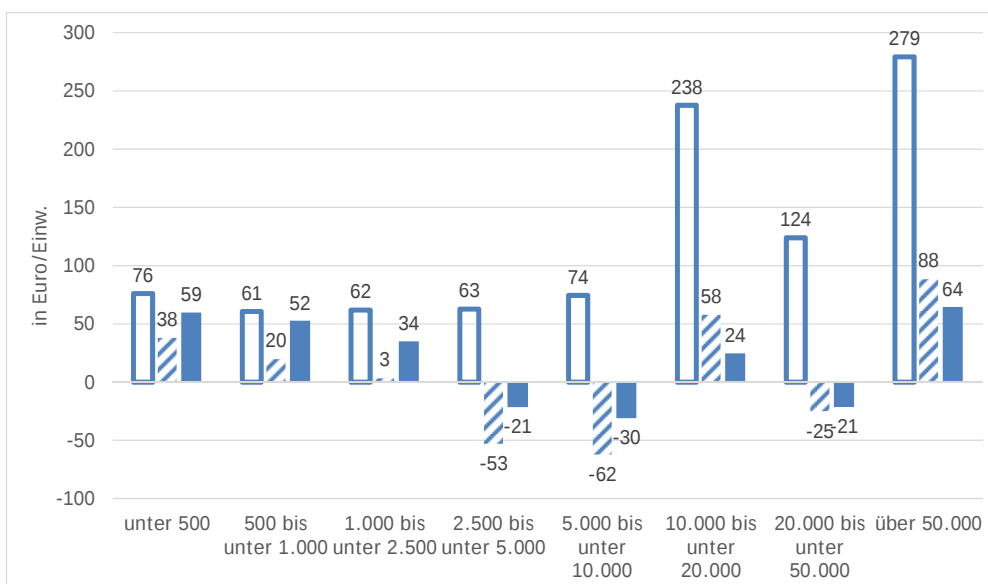
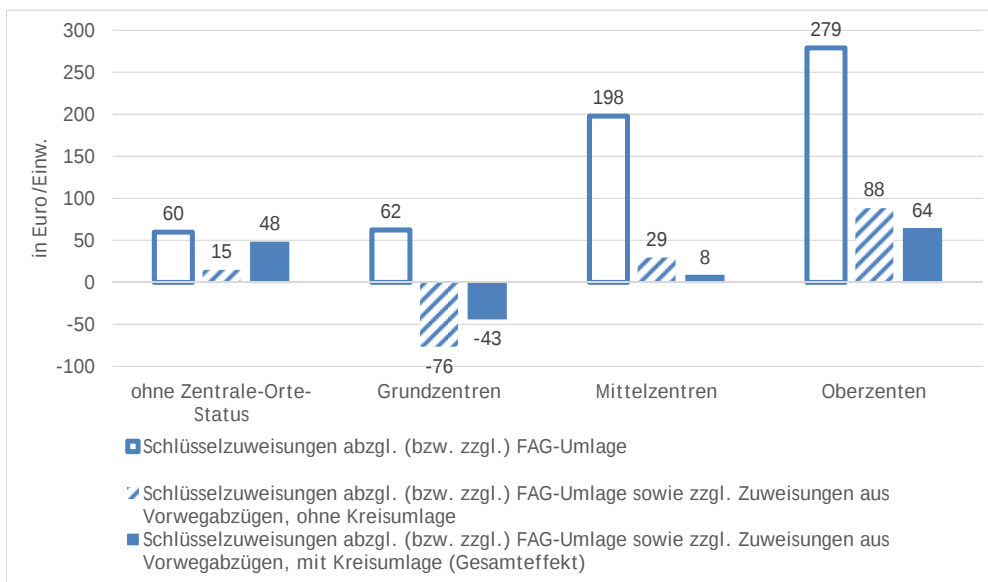
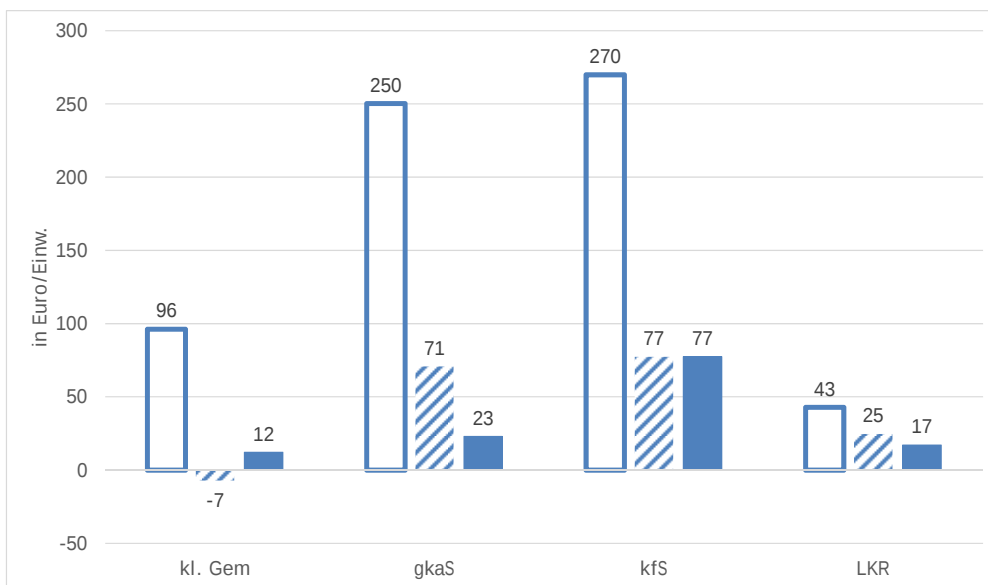
	Anzahl Kommunen	Auswirkungen auf das Haushaltsergebnis	Einwohnerzahl (31.12.2016)	Reformeffekt in Absolutgrößen	Reformeffekt in Euro/Einw.	Jahresbezogener Saldo laufender Rechnung 2017 (Referat II 320), in Absolutgrößen	neues Haushalts-ergebnis (nach Reformeffekt), in Absolutgrößen	Saldo laufender Rechnung 2017 (kumuliert), in Absolutgrößen	Jahresbezogener Saldo laufender Rechnung 2017 (Referat II 320), in Euro/Einw.	neues Haushalts-ergebnis (nach Reformeffekt), in Euro/Einw.	Saldo laufender Rechnung 2017 (kumuliert), in Euro/Einw.
insgesamt	11	durch FAG Saldo im Defizit	86.885	-5.281.777	-61	3.859.995	-1.421.782	-16.204.977	44	-16	-187
	35	negativer Saldo weiter verschlechtert	177.877	-5.198.717	-29	-14.066.543	-19.265.260	7.635.330	-79	-108	43
	46	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	565.342	-18.803.837	-33	71.352.116	52.548.279	236.497.595	126	93	418
	151	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	159.252	7.940.897	50	-36.152.863	-28.211.967	-19.557.393	-227	-177	-123
	126	durch FAG Saldenausgleich erreicht	343.075	23.827.397	69	-13.845.223	9.982.174	-141.152.167	-40	29	-411
	347	positiver Saldo weiter verbessert	1.585.736	61.438.753	39	163.566.437	225.005.190	39.008.271	103	142	25
oZO	0	durch FAG Saldo im Defizit	0	0	-15	0	0	0	-674	-688	1.602
	7	negativer Saldo weiter verschlechtert	3.940	-57.186	-5	-2.653.667	-2.710.853	6.312.085	304	299	6.188
	3	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	115.820	7.536.792	65	1.157.425	1.136.755	23.564.130	-275	-210	-39
	184	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	80.142	6.744.356	84	-31.801.395	-24.264.603	-4.506.819	-39	45	172
	123	durch FAG Saldenausgleich erreicht	291.151	17.013.310	58	-3.108.161	3.636.195	13.773.959	200	259	959
	333	positiver Saldo weiter verbessert				58.358.708	75.372.017	279.193.631			
GZ	10	durch FAG Saldo im Defizit	43.893	-2.453.872	-56	1.403.636	-1.050.236	4.559.165	32	-24	104
	26	negativer Saldo weiter verschlechtert	106.064	-4.104.921	-39	-9.768.476	-13.873.397	-3.921.423	-92	-131	-37
	34	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	171.444	-6.694.786	-39	43.616.141	36.921.355	160.785.489	254	215	938
	5	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	20.857	222.457	11	-1.852.287	-1.629.830	-11.253.997	-89	-78	-540
	0	durch FAG Saldenausgleich erreicht	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	2	positiver Saldo weiter verbessert	8.751	77.177	9	1.882.001	1.959.178	4.811.728	215	224	550
MZ	1	durch FAG Saldo im Defizit	42.992	-2.827.905	-66	2.456.359	-371.546	-20.764.141	57	-9	-483
	1	negativer Saldo weiter verschlechtert	9.888	-180.520	-18	-64.000	-244.520	3.157.493	-6	-25	319
	7	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	118.427	-1.510.747	-13	14.545.324	13.034.577	60.361.742	123	110	510
	2	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	22.575	181.647	8	-2.499.180	-2.317.533	-3.796.578	-111	-103	-168
	1	durch FAG Saldenausgleich erreicht	10.440	507.168	49	-386.223	120.945	8.848.016	-37	12	848
	6	positiver Saldo weiter verbessert	76.421	3.183.206	42	9.863.659	13.046.865	49.279.413	129	171	645
OZ	0	durch FAG Saldo im Defizit	0	0	-15	0	0	0	-27	-42	36
	1	negativer Saldo weiter verschlechtert	57.985	-856.091	-14	-1.580.400	-2.436.491	2.087.175	39	24	-213
	1	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	59.101	-854.349	-14	2.287.926	1.433.577	-12.571.666	0	0	0
	0	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	1	durch FAG Saldenausgleich erreicht	95.668	13.811.875	144	-10.144.534	3.667.341	-185.262.434	-106	38	-1.937
	2	positiver Saldo weiter verbessert	271.307	12.501.330	46	74.868.100	87.369.430	-124.627.244	276	322	-459
LK	0	durch FAG Saldo im Defizit	0	0	-46	0	0	0	46	0	21
	0	negativer Saldo weiter verschlechtert	212.562	-9.723.285	-18	9.745.300	22.015	4.357.900	-1	16	137
	1	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	156.825	2.763.997	31	-206.305	2.557.692	21.488.292	20	50	-181
	4	durch FAG Saldenausgleich erreicht	938.106	28.663.730	18	18.593.970	47.257.699	-169.649.257			
		positiver Saldo weiter verbessert									



Quelle: Eigene Darstellung.

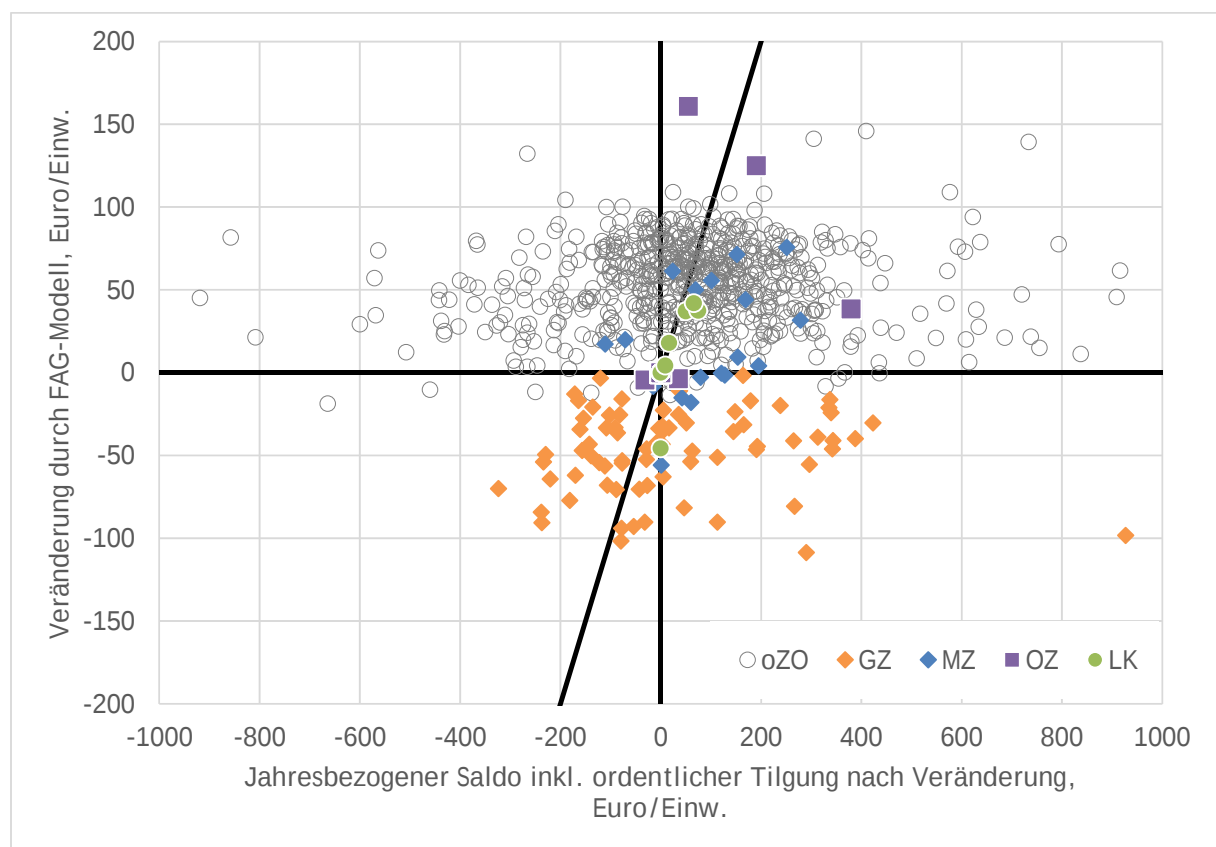
*Abbildung 47: Ausführliche Ergebnisse des KFA-Modells auf Basis des aktuellen Gutachter-
vorschlags mit Demografieansatz und mit Erhöhung der Schlüsselmasse um
50 Mio. Euro, Mindestausstattung 85/85*





			Veränderung in Euro				Veränderung in Euro je Einwohner			
AGS	Typ	Klarname	Einwohner (31.12.2016)	SZW inkl. FAG-Umlage	SZW inkl. FAG- Umlage sowie Vorwegabzüge	SZW inkl. FAG- Umlage sowie Vorwegabzüge, mit Kreisumlage	SZW inkl. FAG-Umlage	SZW inkl. FAG- Umlage sowie Vorwegabzüge	SZW inkl. FAG- Umlage sowie Vorwegabzüge, mit Kreisumlage	
große, kreisangehörige Gemeinden										
13071107	gkaS	Neubrandenburg	63.794	28.762.925	15.665.169	7.988.725	450,9	245,6	125,2	
13073088	gkaS	Straßund	59.101	12.848.227	2.187.125	-209.808	217,4	37,0	-3,5	
13075039	gkaS	Greifswald	57.985	11.656.301	1.437.572	-245.893	201,0	24,8	-4,2	
13074087	gkaS	Wismar	42.992	2.760.229	-3.451.071	-2.402.339	64,2	-80,3	-55,9	
kreisfreie Städte										
13003000	kFS	Rostock	207.513	44.418.097	8.034.536	8.034.536	214,0	38,7	38,7	
13004000	kFS	Schwerin, Landeshauptstadt	95.668	37.409.125	15.405.865	15.405.865	391,0	161,0	161,0	
Landkreise										
13071	LKR	Mecklenburgische Seenplatte	261.816	9.602.861	5.157.113	9.745.863	36,7	19,7	37,2	
13072	LKR	Landkreis Rostock	213.945	9.427.190	5.524.415	932.591	44,1	25,8	4,4	
13073	LKR	Vorpommern-Rügen	224.971	14.159.073	10.145.396	8.450.888	62,9	45,1	37,6	
13074	LKR	Nordwestmecklenburg	156.825	10.005.155	6.924.316	2.818.742	63,8	44,2	18,0	
13075	LKR	Vorpommern-Greifswald	237.374	13.741.494	9.505.512	9.983.984	57,9	40,0	42,1	
13076	LKR	Ludwigslust-Parchim	212.562	-955.447	-4.891.402	-9.717.702	-4,5	-23,0	-45,7	
ung nach Kog nach Kommunaltyp										
	kl. Gem		1.083.621	104.159.297	-7.721.831	13.137.264	96,1	-7,1	12,1	
	gkaS		223.872	56.027.682	15.838.796	5.130.685	250,3	70,7	22,9	
	kFS		303.181	81.827.223	23.440.401	23.440.401	269,9	77,3	77,3	
	LKR		1.307.493	55.980.326	32.365.350	22.214.366	42,8	24,8	17,0	
ung nach GrG nach Größenklassen										
	unter 500		89.691	6.809.990	3.411.390	5.306.905	75,9	38,0	59,2	
	500 bis unter 1.000		168.937	10.228.092	3.328.521	8.817.341	60,5	19,7	52,2	
	1.000 bis unter 2.500		179.497	11.100.571	590.416	6.188.153	61,8	3,2	34,5	
	2.500 bis unter 5.000		220.865	13.837.836	-11.662.788	-4.649.309	62,7	-52,8	-21,1	
	5.000 bis unter 10.000		203.461	15.145.279	-12.666.023	-6.195.099	74,4	-62,3	-30,4	
	10.000 bis unter 20.000		150.162	35.674.153	8.680.312	3.637.170	237,6	57,8	24,2	
	20.000 bis unter 50.000		114.000	14.123.605	-2.844.730	-2.370.234	123,9	-25,0	-20,8	
	über 50.000		484.061	135.094.676	42.730.267	30.973.425	279,1	88,3	64,0	
	gesamt		1.610.674	297.994.529	63.922.716	63.922.716	185,0	39,7	39,7	
	gesamt Gemeinden		1.610.674	242.014.202	31.557.366	41.708.350	150,3	19,6	25,9	
kreisangehörige Gemeinden nach Landkreis										
13071		Mecklenburgische Seenplatte	261.816	47.994.599	13.926.505	9.337.754	183,3	53,2	35,7	
13072		Landkreis Rostock	213.945	19.126.731	-2.995.227	1.596.597	89,4	-14,0	7,5	
13073		Vorpommern-Rügen	224.971	27.745.456	291.052	1.985.560	123,3	1,3	8,8	
13074		Nordwestmecklenburg	156.825	12.171.207	-5.100.400	-994.826	77,6	-32,5	-6,3	
13075		Vorpommern-Greifswald	237.374	31.705.504	3.214.475	2.736.003	133,6	13,5	11,5	
13076		Ludwigslust-Parchim	212.562	21.443.483	-1.219.439	3.606.862	100,9	-5,7	17,0	
Gemeinden nach Zentrale-Orte-Status										
gZO		ohne Zentrale-Orte-Status	494.861	29.501.602	7.406.547	23.614.682	59,6	15,0	47,7	
OZ		Grundzentren	351.009	21.880.031	-26.841.670	-15.216.652	62,3	-76,5	-43,4	
MZ		Mittelzentren	280.743	55.537.894	8.262.222	2.336.895	197,8	29,4	8,3	
OZ		Oberzentren	484.061	135.094.676	42.730.267	30.973.425	279,1	88,3	64,0	
Gemeinden nach nivellierter Steuerkraft										
	70%	unter 0,7	262.650	26.919.991	9.664.236	11.164.946	102,5	36,8	42,5	
	80%	0,7 bis unter 0,8	253.614	25.983.006	-3.941.776	-1.057.494	102,5	-15,5	-4,2	
	90%	0,8 bis unter 0,9	270.857	41.931.795	2.907.848	205.799	154,8	10,7	0,8	
	100%	0,9 bis unter 1	173.203	20.320.865	-1.979.953	154.639	117,3	-11,4	0,9	
	110%	1 bis unter 1,1	140.395	41.901.569	14.928.161	16.074.149	298,5	106,3	114,5	
	125%	1,1 bis unter 1,25	360.319	82.321.567	22.417.453	17.192.742	228,5	62,2	47,7	
	125%	über 1,25	149.636	2.635.410	-12.438.602	-2.026.432	17,6	-83,1	-13,5	
Zentrale Orte nach nivellierter Steuerkraft										
	70%	unter 0,7	190.068	18.763.434	11.926.004	13.359.871	98,7	62,7	70,3	
	80%	0,7 bis unter 0,8	72.539	4.520.576	1.414.593	3.405.599	62,3	19,5	46,9	
	90%	0,8 bis unter 0,9	55.053	2.527.496	-120.600	1.887.305	45,9	-2,2	34,3	
	100%	0,9 bis unter 1	43.523	1.132.056	-897.005	1.305.238	26,0	-20,6	30,0	
	110%	1 bis unter 1,1	23.965	607.182	-562.925	700.069	25,3	-23,5	29,2	
	125%	1,1 bis unter 1,25	47.057	1.625.275	-1.185.737	1.337.720	34,5	-25,2	28,4	
	125%	über 1,25	62.656	325.582	-3.167.784	1.618.881	5,2	-50,6	25,8	
	70%	unter 0,7	63.886	5.465.467	-3.348.008	-2.629.542	85,6	-52,4	-41,2	
	80%	0,7 bis unter 0,8	103.726	7.369.144	-6.683.936	-4.254.154	71,0	-64,4	-41,0	
	90%	0,8 bis unter 0,9	37.104	2.531.133	-2.934.778	-2.054.081	68,2	-79,1	-55,4	
	100%	0,9 bis unter 1	29.139	1.884.477	-2.001.835	-1.005.255	64,7	-68,7	-34,5	
	110%	1 bis unter 1,1	8.456	636.966	-834.704	-574.214	75,3	-98,7	-67,9	
	125%	1,1 bis unter 1,25	21.718	1.683.017	-1.767.590	-1.054.092	77,5	-81,4	-48,5	
	125%	über 1,25	86.980	2.309.828	-9.270.819	-3.645.313	26,6	-106,6	-41,9	
	70%	unter 0,7	8.696	2.691.090	1.086.240	434.617				
	80%	0,7 bis unter 0,8	77.349	14.093.287	1.327.567	-208.939	182,2	17,2	-2,7	
	90%	0,8 bis unter 0,9	61.614	12.368.638	2.338.529	828.277	200,7	38,0	13,4	
	100%	0,9 bis unter 1	100.541	17.304.331	918.887	-145.343	172,1	9,1	-1,4	
	110%	1 bis unter 1,1	12.306	3.248.295	919.924	542.429	264,0	74,8	44,1	
	125%	1,1 bis unter 1,25	20.237	5.832.252	1.671.075	885.854	288,2	82,6	43,8	
	125%	über 1,25	0	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	
	OZ	Neubrandenburg	63.794	28.762.925	15.665.169	7.988.725	450,9	245,6	125,2	
		Straßund	59.101	12.848.227	2.187.125	-209.808	217,4	37,0	-3,5	
		Greifswald	57.985	11.656.301	1.437.572	-245.893	201,0	24,8	-4,2	
		Rostock	207.513	44.418.097	8.034.536	8.034.536	214,0	38,7	38,7	
		Schwerin	95.668	37.409.125	15.405.865	15.405.865	391,0	161,0	161,0	
		Wismar	42.992	2.760.229	-3.451.071	-2.402.339	64,2	-80,3	-55,9	

	Anzahl Kommunen	Auswirkungen auf das Haushaltsergebnis	Einwohnerzahl (31.12.2016)	Reformeffekt in Absolutgrößen	Reformeffekt in Euro/Einw.	Jahresbezogener Saldo laufender Rechnung 2017 (Referat II 320), in Absolutgrößen	neues Haushalts-ergebnis (nach Reformeffekt), in Absolutgrößen	Saldo laufender Rechnung 2017 (kumuliert), in Absolutgrößen	Jahresbezogener Saldo laufender Rechnung 2017 (Referat II 320), in Euro/Einw.	neues Haushalts-ergebnis (nach Reformeffekt), in Euro/Einw.	Saldo laufender Rechnung 2017 (kumuliert), in Euro/Einw.
insgesamt	10	durch FAG Saldo im Defizit	38.239	-2.487.255	-65	1.213.841	-1.273.414	8.784.857	32	-33	230
	41	negativer Saldo weiter verschlechtert	199.481	-5.749.082	-29	-16.670.740	-22.419.822	-4.153.792	-84	-112	-21
	51	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	586.028	-20.316.045	-35	68.898.751	48.582.705	206.823.727	118	83	353
	211	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	153.921	6.916.814	45	-34.767.572	-27.850.759	-8.854.617	-226	-181	-58
	100	durch FAG Saldenausgleich erreicht	326.802	22.906.456	70	-12.626.317	10.280.139	-140.065.822	-39	31	-429
	343	positiver Saldo weiter verbessert	1.613.696	62.651.828	39	168.665.956	231.317.784	43.692.305	105	143	27
oZO	0	durch FAG Saldo im Defizit	0	0	-17	0	0	0	-727	-744	1.233
	8	negativer Saldo weiter verschlechtert	4.687	-80.104	-7	-3.405.577	-3.485.681	5.776.961	185	178	3.960
	7	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	7.364	-49.760	-49	1.359.507	1.309.747	29.161.629	-246	-196	-39
	209	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	131.346	6.499.184	63	-32.268.392	-25.769.208	-5.058.039	-30	34	233
	97	durch FAG Saldenausgleich erreicht	63.869	4.042.486	46	-1.889.255	2.153.231	14.860.304	202	248	951
	329	positiver Saldo weiter verbessert	287.595	13.202.877	-40	58.156.626	71.359.503	273.596.132			
GZ	10	durch FAG Saldo im Defizit	38.239	-2.487.255	-65	1.213.841	-1.273.414	8.784.857	32	-33	230
	31	negativer Saldo weiter verschlechtert	126.921	-5.342.245	-42	-11.620.764	-16.963.009	-15.175.420	-92	-134	-120
	36	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	185.849	-7.387.152	-40	45.687.937	38.300.784	161.371.525	246	206	868
	0	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	durch FAG Saldenausgleich erreicht	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	positiver Saldo weiter verbessert	0	0	0	0	0	0	0	0	0
MZ	0	durch FAG Saldo im Defizit	0	0	-8	0	0	0	-6	-15	319
	1	negativer Saldo weiter verschlechtert	9.888	-80.840	-24	-64.000	-144.840	3.157.493	81	57	202
	6	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	121.152	-2.951.623	18	9.818.082	6.866.459	24.504.339	-111	-92	-168
	2	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	22.575	417.630	61	-2.499.180	-2.081.550	-3.796.578	-37	24	848
	1	durch FAG Saldenausgleich erreicht	10.440	639.363	37	-386.223	253.140	8.848.016	146	183	552
	8	positiver Saldo weiter verbessert	116.688	4.312.364	59	17.047.260	21.359.625	64.372.675			
OZ	0	durch FAG Saldo im Defizit	0	0	-4	0	0	0	-27	-31	36
	1	negativer Saldo weiter verschlechtert	57.985	-245.893	-4	-1.580.400	-1.826.293	2.087.175	39	35	-213
	1	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	59.101	-209.808	0	2.287.926	2.078.117	-12.571.666	0	0	0
	0	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	0	0	161	0	0	0	-106	55	-1.937
	1	durch FAG Saldenausgleich erreicht	95.668	15.405.865	59	-10.144.534	5.261.331	-185.262.434	276	335	-459
	2	positiver Saldo weiter verbessert	271.307	16.023.260		74.868.100	90.891.360	-124.627.244			
LK	0	durch FAG Saldo im Defizit	0	0	-46	0	0	0	46	0	21
	0	negativer Saldo weiter verschlechtert	212.562	-9.717.702	18	9.745.300	27.598	4.357.900	-1	17	137
	1	verschlechtert, aber noch ausgeglichen	0	0	31	0	0	0	20	51	-181
	0	verbessert, aber noch nicht ausgeglichen	0	0		0	0	0			
	1	durch FAG Saldenausgleich erreicht	156.825	2.818.742		-206.305	2.612.437	21.488.292			
	4	positiver Saldo weiter verbessert	938.106	29.113.326		18.593.970	47.707.296	-169.649.257			



Quelle: Eigene Darstellung.

10 Literaturverzeichnis

Bundeszentralamt für Steuern (2015): Kindergeld (Fachaufsicht) – Familienleistungsausgleich, in: https://www.bzst.de/DE/Steuern_National/Kindergeld_Fachaufsicht/Kindergeld_Fachaufsicht_node.html, 09.11.2018.

Deutscher Bundestag (2001): Protokoll der 165. Sitzung der 14. Wahlperiode, Berlin, April 2001.

Deutscher Bundestag (2015): Der Familienleistungsausgleich: Einkommensteuerliche Freistellung des Existenzminimums durch Freibeträge oder Kindergeld, Wissenschaftliche Dienste Nr. 12/15, Berlin.

Gornig, Martin/Michelsen, Klaus (2017): Kommunale Investitionsschwäche: Engpässe bei Planungs- und Baukapazitäten bremsen Städte und Gemeinden aus, in: DIW Wochenbericht 12/2017, in: https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.554462.de/17-11-5.pdf.

Hesse, Mario/Starke, Tim (2018): Kommunalen Finanzbedarf - Können kommunale Bedarfe überhaupt präzise bestimmt werden?, in: Junkernheinrich, Martin / Koriath, Stefan / Lenk, Thomas / Scheller, Henrik / Woisin, Matthias (Hrsg.) (2018): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2-2018, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 241, Berlin, S. 181-196.

Hesse, Mario/Lenk, Thomas/Starke, Tim (2017): Investitionen der öffentlichen Hand: Die Rolle der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, Studie des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V. an der Universität Leipzig im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Inklusives Wachstum für Deutschland, Bd. 13, Gütersloh.

Hesse, Mario/Starke, Tim (2015): Kommunale Investitionen – Einfluss des Erfassungskonzepts, in: Junkernheinrich, Martin/Koriath, Stefan/Lenk, Thomas/Scheller, Henrik/Woisin, Matthias (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2015, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 232, Berlin, S. 393-404.

Hesse, Mario/Lenk, Thomas/Lück, Oliver (2013): Synoptische Darstellung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder aus finanzwissenschaftlicher Perspektive, Studie im Auftrag des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern.

Junkernheinrich, Martin / Brand, Stephan (2014): Analyse der kommunalen Sozialausgaben in Mecklenburg-Vorpommern und im Ländervergleich, Finanzwissenschaftliches Kurzgutachten im Auftrag des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern. Landtagsdrucksache, 6/749.

Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) (Hrsg.) (2018): KfW-Kommunalpanel 2018, in: <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel-2018.pdf>.

Lenk, Thomas/ Hesse, Mario/ Starke, Tim/ Woitek, Florian F./ Grüttner, André (2017): Überprüfung des kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern, Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern, Leipzig.

Lenk, Thomas / Hesse, Mario / Starke, Tim (2017): Weiterführende Berechnungen zum FAG-Gutachten Mecklenburg-Vorpommern, im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern, Leipzig, April 2017.

Lenk, Thomas / Hesse, Mario / Starke, Tim (2017): Weiterführende Berechnungen zum FAG-Gutachten Mecklenburg-Vorpommern, 2. Erweiterung, im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern, Leipzig, November 2017.

Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern (2016): Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin, Juni 2016.