

GUTACHTEN ZUR ANALYSE DER HAUSHALTS- UND FINANZSITUATION DER MITTEL- UND GRUNDZENTREN IN MECKLENBURG-VORPOMMERN

STUDIE IM AUFTRAG DES

MINISTERIUMS FÜR INNERES, BAU UND DIGITALISIERUNG DES LANDES
MECKLENBURG-VORPOMMERN

Leipzig, Dezember 2023

Prof. Dr. Thomas Lenk

Dr. Mario Hesse

Dr. Tim Starke

INHALT

Abbildungsverzeichnis.....	4
Tabellenverzeichnis	5
Abkürzungsverzeichnis.....	6
0 Einführung und Zusammenfassung.....	7
0.1 Gutachtauftrag und Struktur des Gutachtens	7
0.2 Executive Summary.....	8
1 Einleitung.....	9
2 Einzelbetrachtung finanzwissenschaftlicher Kennzahlen.....	10
2.1 Saldo der Verwaltungstätigkeit bzw. Finanzierungssaldo, Deckungsquote der Verwaltungstätigkeit bzw. Gesamt-Deckungsquote	11
2.1.1 Saldo	11
2.1.2 Deckungsquote	14
2.2 Verschuldung, Finanzvermögen und Zinssaldo	16
2.2.1 Verschuldung.....	16
2.2.2 Zinssaldo.....	18
2.2.3 Finanzvermögen.....	19
2.3 Steuerquote und Realsteuerhebesätze	20
2.3.1 Steuerquote.....	20
2.3.2 Realsteuerhebesätze	23
2.4 Investitionsquote.....	25
2.5 Zusatzindikator: Freiwillige Aufgabenerfüllung.....	27
2.6 Zwischenfazit.....	29
3 Zusammenführung in einem Index und Simulationsrechnungen.....	30
3.1 Normalisierung und Gewichtung der Teilindikatoren	30
3.2 Ergebnisse der Indexbetrachtung.....	34
3.2.1 Ergebnisse der Teilindikatoren.....	34
3.2.2 Ergebnis des Gesamtindex.....	38
3.2.3 Robustheitsprüfung des Gesamtindex	41
3.2.4 Simulationsrechnungen zur Bedeutung der Übergangszuweisungen	43
4 Fazit und Ausblick.....	47

5	Anhang	48
5.1	Datenherkunft	48
5.2	Freiwilligkeitsgrade nach Produktgruppen	48
5.3	Statistische Faktorenanalyse	50
5.4	Robustheitsprüfung	52
6	Literaturverzeichnis	54

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1:	Schema der Untersuchungsschritte	9
Abbildung 2:	Saldo der Verwaltungstätigkeit 2014-2022 (links) sowie im Durchschnitt der drei Zeiträume 2014-2022, 2017-2019 und 2020-2022 (rechts)	13
Abbildung 3:	Finanzierungssaldo 2014-2022 (links) sowie im Durchschnitt der drei Zeiträume 2014-2022, 2017-2019 und 2020-2022 (rechts)	14
Abbildung 4:	Deckungsquote aus der Verwaltungstätigkeit (links) und Deckungsquote insgesamt (rechts) 2014-2022	15
Abbildung 5:	Verschuldung 2014-2022 (links) sowie im Durchschnitt der drei Zeiträume 2014-2022, 2017-2019 und 2020-2022 (rechts)	17
Abbildung 6:	Verschuldung in Prozent des Durchschnitts 2014-2022 (links) sowie im Durchschnitt der drei Zeiträume 2014-2022, 2017-2019 und 2020-2022 (rechts)	17
Abbildung 7:	Zinssaldo 2014-2022 (links) sowie im Durchschnitt der drei Zeiträume 2014-2022, 2017-2019 und 2020-2022 (rechts)	18
Abbildung 8:	Finanzvermögen 2014-2022 (links) sowie im Durchschnitt der drei Zeiträume 2014-2022, 2017-2019 und 2020-2022 (rechts)	19
Abbildung 9:	Steuerquote 2014-2022 (links) sowie im Durchschnitt der drei Zeiträume 2014-2022, 2017-2019 und 2020-2022 (rechts)	21
Abbildung 10:	Steuerquote ohne Kompensationszahlungen des Landes 2014-2022 (links) und Steuerquote mit Kompensationszahlungen des Landes 2014-2022 (rechts)	22
Abbildung 11:	Hebesätze der Grundsteuer B 2014-2022 (links) sowie Differenz zum Landesdurchschnitt (rechts)	24
Abbildung 12:	Hebesätze der Gewerbesteuer 2014-2022 (links) sowie Differenz zum Landesdurchschnitt (rechts)	25
Abbildung 13:	Investitionsquote 2014-2022 (links) sowie im Durchschnitt der drei Zeiträume 2014-2022, 2017-2019 und 2020-2022 (rechts)	27
Abbildung 14:	Anteil freiwilliger Aufgabenerfüllung 2014-2021	29
Abbildung 15:	Gewichtung im Gesamtindex mit Bezug auf Einzelindikatoren	33
Abbildung 16:	Gewichtung des Gesamtindex mit Bezug auf die zeitliche Einordnung	33
Abbildung 17:	Saldo der Verwaltungstätigkeit (links) und Deckungsquote der Verwaltungstätigkeit (rechts) in Skalenpunkten 2014-2022	34
Abbildung 18:	Schuldenstand in Skalenpunkten 2014-2022	35
Abbildung 19:	Zinssaldo (links) und liquide Finanzvermögen (rechts) in Skalenpunkten 2014-2022	36
Abbildung 20:	Steuerquote in Skalenpunkten 2014-2022	36
Abbildung 21:	Hebesatzdifferenzen Grundsteuer B (links) und Gewerbesteuer (rechts) in Skalenpunkten 2014-2022	37
Abbildung 22:	Investitionsquote in Skalenpunkten 2014-2022	38
Abbildung 23:	Gesamtindex 2014-2022	40
Abbildung 24:	Differenz der Vergleichsgruppen zum Durchschnitt nach spezifischen Zeiträumen	40
Abbildung 25:	Gesamtindex (regulär, links) versus Gesamtindex mit Finanzierungssaldo und Gesamt-Deckungsquote (rechts) 2014-2022	41
Abbildung 26:	Gesamtindex auf Basis der Variation in den einzelnen Vergleichsgruppen (regulär, links) versus auf Basis der durchschnittlichen Variation aller Gruppen (rechts) 2014-2022	42
Abbildung 27:	Gesamtindex (regulär, links) versus Gesamtindex mit Quote freiwilliger Aufgabenerfüllung (rechts) 2014-2022	43
Abbildung 28:	Vergleich des ursprünglichen Gesamtindex (links) mit Simulationsmodell 1 (rechts) 2014-2022	44
Abbildung 29:	Vergleich des ursprünglichen Gesamtindex (links) mit Simulationsmodell 2 (rechts) 2014-2022	45
Abbildung 30:	Vergleich des ursprünglichen Gesamtindex mit Bezug auf Finanzierungssaldo und Gesamt-Deckungsquote (links) mit Simulationsmodell 3 (rechts) 2014-2022	46

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1:	Verteilung der Übergangszuweisungen nach § 24 FAG M-V auf die Raumkategorien 2020-2022 in Mio. Euro	9
Tabelle 2:	Zu untersuchende Kennzahlen gemäß Auftragsbeschreibung und Kennzahlen im Finanzindex	11
Tabelle 3:	Deckungsquote aus der Verwaltungstätigkeit (oben) und Deckungsquote insgesamt (unten) 2014-2022 (tabellarische Form).....	15
Tabelle 4:	Verteilung der Kompensationszahlungen nach §§ 36, 37 FAG M-V zwischen den Raumkategorien in Euro/Einw.	22
Tabelle 5:	Veränderung der Steuerquoten nach Raumkategorien.....	23
Tabelle 6:	Simulationsrechnungen nach Modelltypen und Auswirkungen auf Teilindikatoren	44

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
bspw.	beispielsweise
ca.	circa
c. p.	ceteris paribus
d. h.	das heißt
Einw. / EW	Einwohner
etc.	et cetera
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FAG-Masse	Finanzausgleichsmasse
FEU	Fonds, Einrichtungen und Unternehmen
Gem	kreisangehörige Gemeinde
ggf.	gegebenenfalls
ggü.	gegenüber
GMG	Gleichmäßigkeitsgrundsatz
GZ	Grundzentrum
HPB	Hauptproduktbereich
i. d. R.	in der Regel
i. V. m.	in Verbindung mit
kaG	kreisangehörige Gemeinden
kfS	kreisfreie Stadt
KT	Konto
LKR /LK	Landkreis
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarde
Nr.	Nummer
PG	Produktgruppe
rd.	rund
S.	Seite
sog.	sogenannt/sogenannte
u. a.	unter anderem
v. a.	vor allem
vgl.	vergleiche
VK	Variationskoeffizient
z. B.	zum Beispiel

0 EINFÜHRUNG UND ZUSAMMENFASSUNG

0.1 GUTACHTENAUFTRAG UND STRUKTUR DES GUTACHTENS

Mit der Reform des Kommunalen Finanzausgleichs 2020 wurde in Mecklenburg-Vorpommern ein modernisiertes System für die Verteilung der Finanzausgleichsleistungen an die Kommunen eingeführt. Pauschale Beträge für Zentrale Orte wurden durch Zuweisungen ersetzt, die insbesondere Steuerkraft, Einwohnerzahl und Verflechtungsbereich der jeweiligen Gemeinde berücksichtigen. Diese Systemumstellung wurde von befristeten Übergangszuweisungen für kreisangehörige Zentrale Orte für den Zeitraum 2020 bis 2024 begleitet, die sich aus kommunalen Mitteln zusammensetzen.

Der sich auf der Grundlage dieser Ausgangslage ergebende Gutachtenauftrag besteht in der umfassenden Analyse und Bewertung der Haushalts- und Finanzlage der Mittel- und Grundzentren Mecklenburg-Vorpommerns auf der Grundlage geeigneter Kriterien (Saldo und Deckungsquote Verwaltungstätigkeit, Verschuldung, Zinssaldo und Finanzvermögen, Steuerquote und Hebesatzentwicklung, Investitionsquote). Diese Teilindikatoren werden anschließend in einen Gesamtindex überführt, der Aufschluss über die interkommunalen Unterschiede, insbesondere zwischen den Gemeinden ohne und mit zentralörtlichen Funktionen geben soll. Die Analyse der Finanz- und Haushaltssituation der Mittel- und Grundzentren in Mecklenburg-Vorpommern bezieht sich auf die Situation vor der Novellierung des Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern zum Jahr 2020, die Entwicklung seit der Novellierung sowie auf einen geeigneten Ausblick auf die kommenden Jahre. Dabei wird untersucht, wie sich deren finanzielle Lage aus verschiedenen finanzwirtschaftlichen Perspektiven darstellt und ob bezüglich der Finanzausstattung der Mittel- und Grundzentren ein akuter Handlungsbedarf vor der geplanten Überarbeitung des FAG M-V zum Jahr 2026, beispielsweise in Form einer Verlängerung der Übergangszuweisungen aus kommunalen Mitteln, erforderlich ist.

Die Gutachtenerstellung wurde von einem intensiven Diskussionsprozess im Rahmen der Sitzungen der AG FAG-Beirat und dem FAG-Beirat selbst begleitet. Es fanden insgesamt drei Präsentationstermine (Auftaktpräsentation im Juni 2023, Zwischenpräsentation im Juli 2023 und Abschlusspräsentation im September 2023) statt. Die Gutachter danken allen am Prozess Beteiligten für die konstruktiv-kritischen Debatten, ohne die ein finanzwissenschaftliches Gutachten mit der Tiefe und dem Facettenreichtum der hier vorliegenden Schriftfassung nicht zu erstellen gewesen wäre. Für die Bereitstellung des umfangreichen Datenmaterials gilt den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Statistischen Amtes Mecklenburg-Vorpommern der besondere Dank des Gutachterteams.

Das Gutachten ist wie folgt gegliedert: Nach der Einleitung werden in Abschnitt 2 zunächst die finanzwissenschaftlichen Indikatoren zur Analyse der Haushalts- und Finanzlage in den kreisangehörigen Zentralen Orten hergeleitet und deren Niveau und Entwicklung in den Vergleichsgruppen im Zeitraum von 2014 bis 2022 beschrieben und interpretiert. Abschnitt 3 stellt die Ergebnisse der Indexbildung vor, wobei zusätzliche Robustheitsanalysen und Simulationsrechnungen durchgeführt wurden, um die Validität des Ergebnisses des Gesamtindex sicherzustellen. Im Fazit werden die Gutachterempfehlungen zusammengefasst. Abschließend finden sich im Anhang ergänzende Details zu den Ausführungen im Fließtext.

0.2 EXECUTIVE SUMMARY

Das vorliegende Gutachten analysiert die Haushalts- und Finanzlage der kreisangehörigen Zentralen Orte (insbesondere der Mittel- und Grundzentren) und vergleicht diese mit den nicht-zentralörtlichen Gemeinden und Städten Mecklenburg-Vorpommerns. Zusätzlich wird beurteilt, ob die Notwendigkeit einer Weiterführung der Übergangszuweisungen nach § 24 FAG M-V über das Jahr 2024 hinaus besteht, wofür ggf. kommunale Finanzmittel verwendet werden müssten. Zur Beantwortung dieser Frage haben die Gutachter das Niveau und die Entwicklung verschiedener geeigneter Kriterien im Zeitraum von 2014 bis 2022 untersucht. Aus diesen Kennziffern wurden Teilindikatoren gebildet, die anschließend in einem Gesamtindex überführt wurden. Die Gewichtung der Einzelindikatoren wird dabei wie folgt vorgenommen:

- Saldo und Deckungsquote der Verwaltungstätigkeit zu je 15 %,
- Verschuldung, Zinssaldo und Finanzvermögen zu je 10 %,
- Steuerquote zu 15 % sowie Hebesatzentwicklung bei Grundsteuer B und Gewerbesteuer (Differenz zum gewogenen Landesdurchschnitt zu je 2,5 %),
- Investitionsquote zu 20 %.

Der Gesamtindex zeigt einen positiven Verlauf der Indexausprägungen aller Vergleichsgruppen (Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionen, Grundzentren, Mittelzentren und Oberzentren). Dies attestiert den Gemeinden und Städten Mecklenburg-Vorpommerns eine im Grundsatz gute Finanzlage. Die im Jahr 2020 vor allem durch die Corona-Pandemie bedingten Divergenzen zwischen den Vergleichsgruppen verminderten sich bereits im Jahr 2021 wieder und sind im Gesamtkontext des Indexverlaufs über die Jahre hinweg als recht niedrig einzustufen. Die kommunale Finanzlage ist dabei insbesondere in den Mittelzentren und Gemeinden ohne Zentrale Orte-Funktionen am aktuellen Rand als positiv einzuschätzen. In den beiden Gruppen konnten jedoch unterschiedliche Schwerpunkte hinsichtlich der Verwendung der Finanzmittel beobachtet werden: Die Mittelzentren favorisierten eher eine Stärkung ihrer Investitionstätigkeit, während die nicht-zentralörtlichen Gemeinden auf die Tilgung ihrer Schulden besonderen Wert legten. Die Grundzentren sind in den Jahren 2014 bis 2021 ebenfalls gut aufgestellt, weisen jedoch im Jahr 2022 einen etwas niedrigeren Index auf. Lediglich in den Oberzentren verlief der Gesamtindex seit 2020 durchgängig schwächer, was auf unterdurchschnittliche Entwicklungspfade bei der Steuerquote, Investitionsquote und dem Schuldenstand zurückzuführen ist. Die Resultate des Gesamtindex wurden durch mehrere Robustheitsprüfungen und Simulationsrechnungen, welche unter anderem den Einfluss der Übergangszuweisungen nach § 24 FAG M-V auf das Indexergebnis untersuchen, bestätigt.

Das Gutachterteam empfiehlt, die Übergangszuweisungen nicht über das Jahr 2024 hinaus fortzuführen. Dies ist speziell auf die Schwächung des Steuerkraftausgleichs im Schlüsselzuweisungssystem zurückzuführen, welche durch diese Zuweisungen, die ausschließlich nach der Höhe der Einwohnerzahl im Nahbereich unter den kreisangehörigen Zentralen Orten aufgeteilt werden, herbeigeführt wird. Das Erreichen der Konvergenz der Entwicklungspfade der Indexausprägungen in den Vergleichsgruppen ist vielmehr mittels einer **Stärkung des Schlüsselzuweisungssystems** möglich.

1 EINLEITUNG

Das vorliegende Gutachten analysiert und bewertet die Haushalts- und Finanzlage der Zentralen Orte (Ober-, Mittel- und Grundzentren) Mecklenburg-Vorpommerns basierend auf verschiedenen, geeigneten, haushaltswirtschaftlichen Kriterien (Saldo und Deckungsquote Verwaltungstätigkeit, Verschuldung, Zinssaldo und Finanzvermögen, Steuerquote und Hebesatzentwicklung, Investitionsquote). Der Vergleich erfolgt sowohl zwischen den einzelnen zentralörtlichen Typen als auch zu den Gemeinden *ohne* zentralörtliche Funktionen. Dabei wird vor allem untersucht, ob vor dem Hintergrund der Finanzausstattung der Mittel- und Grundzentren im kreisangehörigen Raum ein akuter Anpassungsbedarf vor der geplanten Überarbeitung des FAG M-V zum Jahr 2026, beispielsweise in Form einer Verlängerung der Übergangszuweisungen aus kommunalen Mitteln, erforderlich ist.

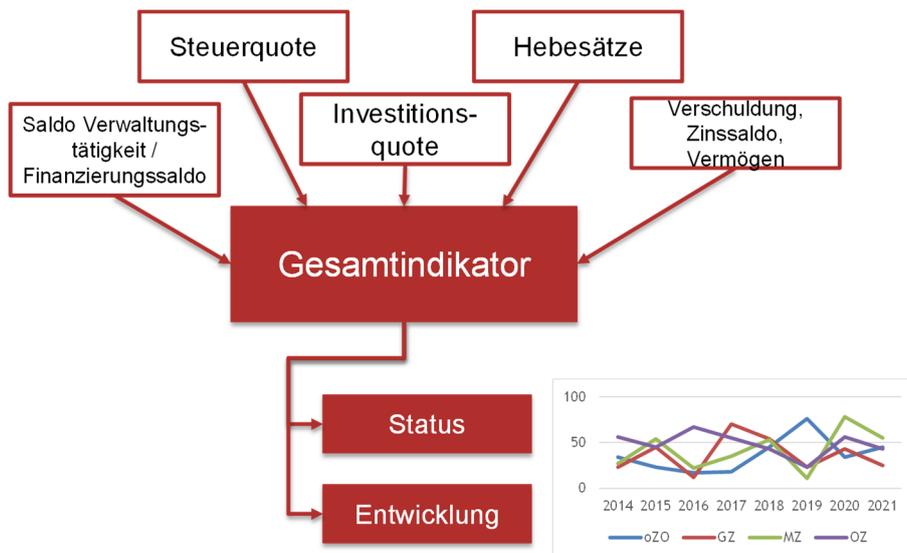
Tabelle 1: Verteilung der Übergangszuweisungen nach § 24 FAG M-V auf die Raumkategorien 2020-2022 in Mio. Euro

Raumkategorie	2020	2021	2022
Grundzentren	16,5	11,0	9,2
Mittelzentren	12,7	8,5	7,1
Oberzentren	6,7	4,5	3,7
Summe	36,0	24,0	20,0

Quelle: Eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern.

Die zusammengefasste Analyse nach kommunalen Gruppen entspricht der Logik des kommunalen Finanzausgleichs, der eine typisierte Gegenüberstellung der kommunalen Finanzkraft und des kommunalen Finanzbedarfs im Schlüsselzuweisungssystem vornimmt. Für die Gewichtung im Schlüsselzuweisungssystem bzw. für Kompensationen, wie die Übergangszuweisungen, ist die Entwicklung der einzelnen Kommune weniger bedeutsam als vielmehr die relative Entwicklung bestimmter kommunaler Typen. Im kommunalen Finanzausgleich Mecklenburg-Vorpommerns ist die Differenzierung nach zentralörtlichen Funktionen charakteristisch. Entlang dieser Grenzen entfaltet das Schlüsselzuweisungssystem spezifische Differenzierungen, die sich in unterschiedlich hohen Schlüsselzuweisungen niederschlagen. Im Fokus steht daher die Frage, wie sich die Teilgruppen relativ zueinander in den letzten Jahren entwickelt haben und ob dabei eine Konvergenz oder eher eine Divergenz („Auseinanderdriften“) zu beobachten ist, das eine finanzielle Unterstützung bzw. eine Verlängerung der bestehenden Unterstützung erforderlich machen könnte.

Abbildung 1: Schema der Untersuchungsschritte



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Übergangszuweisungen für die kreisangehörigen Zentralen Orte nach § 24 FAG M-V werden dabei im Zeitraum von 2020 bis 2024 gewährt (insgesamt 99,6 Mio. Euro); die auf die Raumkategorien bezogene Verteilung der Finanzmittel ist in Tabelle 1 angegeben. Laut FAG M-V entstammen die Finanzmittel einerseits einem Vorwegabzug aus der FAG-Masse gemäß § 14 Abs. 1 Nr. 1c FAG M-V i. H. v. 15 Mio. Euro in den Jahren 2020 und 2021 (in Summe 30 Mio. Euro). Die übrigen 69,6 Mio. Euro entsprechen gemäß § 11 Abs. 5 Satz 2 FAG M-V der Summe der Abrechnungsbeträge für die Jahre 2015 bis 2018. Das Ziel der Übergangszuweisungen besteht in der Unterstützung der Investitionstätigkeit in den kreisangehörigen Zentralen Orten.

Entsprechend der dem Gutachten zugrundeliegenden Leistungsbeschreibung und dem daraus abgeleiteten in Abbildung 1 illustrierten Schema der Untersuchungsschritte werden in Abschnitt 2 zunächst die finanzwissenschaftlichen Indikatoren zur Analyse der Haushalts- und Finanzlage in den kreisangehörigen Zentralen Orten hergeleitet und deren Niveau und Entwicklung in den Vergleichsgruppen im Zeitraum von 2014 bis 2022 beschrieben und interpretiert. Abschnitt 3.1 beschreibt die Normalisierung und Gewichtung der Teilindikatoren, um sie direkt miteinander vergleichbar zu machen und sie daraufhin in einen Gesamtindex der finanziellen Lage zu überführen. Anschließend werden die Ergebnisse des Gesamtindex vorgestellt und in den Kontext der Notwendigkeit der Übergangszuweisungen nach § 24 FAG M-V eingeordnet. Hierzu werden sowohl der Status des Finanzindex und seiner Komponenten als auch deren Entwicklung im Zeitablauf betrachtet. Zur Sicherstellung der Validität des Gesamtindex werden Robustheitsanalysen und Simulationsrechnungen durchgeführt. Im Fazit werden die Empfehlungen des Gutachterteams auf Basis der Analyse der Einzelindikatoren und des Gesamtindex zusammengefasst.

2 EINZELBETRACHTUNG FINANZWISSENSCHAFTLICHER KENNZAHLEN

Um die Haushalts- und Finanzsituation in den Mittel- und Grundzentren und damit auch die Notwendigkeit der gewährten Übergangszuweisungen zu bewerten, wurde auf verschiedene Maßzahlen zurückgegriffen, die einerseits bereits in der Leistungsbeschreibung formuliert worden sind. Darüber hinaus wurden weitere Indikatoren überprüft, die bereits im Rahmen der Erstellung des sog. Finanzindex für Mecklenburg-Vorpommern Anwendung gefunden haben (Herleitung und Berechnung 2022/2023).¹ In Tabelle 2 werden die ausgewählten Kennzahlen zunächst gegenübergestellt:

- Mit dem **Saldo der Verwaltungstätigkeit** bzw. der laufenden Einzahlungen und Auszahlungen wird von der Systematik des Finanzindex abgewichen, welcher auf eine Kombination aus **Finanzierungssaldo** und **Deckungsquote** abstellte (Abschnitt 2.1).² Hier erfolgt stattdessen die Konzentration auf die laufende Aufgabenerfüllung, während die investiven Bestandteile des Haushalts in den Hintergrund treten.³
- Die **Verschuldung** (in den Kernhaushalten) ist wiederum auch ein Bestandteil des Finanzindex. Zusätzlich werden die **Finanzvermögen** und **Zinssalden** der Zentralen Orte in die Betrachtung einbezogen, um verschiedene Facetten der Verschuldungs- und Vermögenslage der Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern zu beleuchten (Abschnitt 2.2).
- Eine weitere Kennzahl stellt die **Steuerquote** der Gemeinden Mecklenburg-Vorpommerns dar, die bisher noch nicht im Rahmen des Finanzindex erfasst wurde (Abschnitt 2.3.1). Ergänzt wird dieser Vergleichsmaßstab um die **Realsteuerhebesätze**, die bisher als Zusatzindikator des Finanzindex dienen (Abschnitt 2.3.2).

¹ Es handelt sich dabei um die Ableitung und Interpretation eines aus mehreren finanzwirtschaftlichen Komponenten zusammengesetzten Finanzindex, der die Finanzlage sowohl der Landesebene als auch der kommunalen Ebene gegenüberstellt. Vgl. Lenk/Hesse/Starke (2023).

² Vgl. ebenda, S. 16-20.

³ Zur Robustheitsprüfung wird später eine Modellvariante vorgestellt, die auf die Gesamthaushalte abstellt.

- Hinsichtlich der investiven Tätigkeit der Gemeinden und Städte mit bzw. ohne zentralörtliche Funktionen werden im Finanzindex die **Investitionsquoten** (Verhältnis der Investitionen zu den bereinigten Auszahlungen) herangezogen (Abschnitt 2.4).
- Zusätzlich zu den zuvor genannten haushaltswirtschaftlichen Teilindikatoren wird der Umfang der **freiwilligen Aufgabenerfüllung** für die kommunalen Teilgruppen berechnet und gegenübergestellt (Abschnitt 2.5).

Tabelle 2: Zu untersuchende Kennzahlen gemäß Auftragsbeschreibung und Kennzahlen im Finanzindex

Leistungsbeschreibung	Umsetzung im Gutachten	Finanzindex Mecklenburg-Vorpommern (Lenk/Hesse/Starke 2023)
Saldo der Verwaltungstätigkeit	Saldo der Verwaltungstätigkeit Deckungsquote (Verwaltungstätigkeit)	Finanzierungssaldo Deckungsquote
Verschuldung	Verschuldung Finanzvermögen Zinssaldo	Verschuldung Finanzvermögen Zinssaldo
Steuereinnahmen/Steuerkraft	Steuerquote	(nicht aufgenommen)
Hebesätze	Hebesätze Gewerbesteuer Hebesätze Grundsteuer B	Zusatzindikator
Investitionen	Investitionsquote	Investitionsquote
	freiwillige Aufgabenwahrnehmung (Zusatzindikator, nicht innerhalb des Index erfasst)	freiwillige Aufgabenwahrnehmung (Zusatzindikator, nicht innerhalb des Index erfasst)

Quelle: Eigene Darstellung.

Im weiteren Verlauf werden verschiedene kommunale Teilgruppen betrachtet und deren jeweilige finanzwirtschaftliche Kennzahlen gegenübergestellt. Der Fokus des Gutachtens liegt auf den 18 Mittelzentren und 77 Grundzentren. Die Ist-Stände und Entwicklungsverläufe der zuvor beschriebenen Teilindikatoren werden mit den Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionen und Oberzentren (einschließlich der kreisfreien Städte) verglichen. Zusätzlich werden die Durchschnittswerte der kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte mit in die Bewertung einfließen.

2.1 SALDO DER VERWALTUNGSTÄTIGKEIT BZW. FINANZIERUNGSSALDO, DECKUNGSQUOTE DER VERWALTUNGSTÄTIGKEIT BZW. GESAMT-DECKUNGSQUOTE

2.1.1 SALDO

Der **Saldo der Verwaltungstätigkeit** stellt die laufenden Einzahlungen und Auszahlungen gegenüber und zeigt demnach die Zahlungsfähigkeit einer Kommune, nachdem alle für die Verwaltungstätigkeit notwendigen Auszahlungen abgezogen wurden.⁴ Damit werden die finanziellen Überschüsse ausgewiesen, die für Investitionen oder die Tilgung von Krediten verwendet werden können. Dieser Saldo repräsentiert demzufolge ein sinnvolles Maß für den Ausweis der möglichen Investitionsfähigkeit der Kommunen.⁵ Ein positiver Saldo zeigt an, dass in dem Jahr zusätzliche Mittel für investive Zwecke oder zur Schuldentilgung bereitstanden. Entsprechend impliziert ein negativer Saldo, dass auch die

⁴ Die Differenzierung erfolgt nach dem Schema der Finanzstatistik, vgl. Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (2023), S. 4.

⁵ Vgl. Jänchen (2015), S. 408.

Auszahlungen aus der Verwaltungstätigkeit durch (Kassen-)Kredite oder aufgelöste Liquiditätsreserven finanziert werden müssten, was als Indikator einer problematischen Haushaltslage aufgefasst werden kann.

Im Unterschied dazu stellt der *Finanzierungssaldo* die um besondere Finanzierungsvorgänge und haushaltstechnische Verrechnungen sowie Zahlungen von der gleichen Ebene⁶ bereinigten Einzahlungen und Auszahlungen gegenüber. Im Vergleich zum Saldo der Verwaltungstätigkeit wird die Investitionstätigkeit der Gemeinden und Städte in die Betrachtung inkludiert. Der *Finanzierungssaldo* stellt somit dar, inwieweit die Haushalte der Kommunen durch *besondere Finanzierungsvorgänge* ergänzt werden müssen. Dazu zählen die Aufnahme von (Kassen-)Krediten, die Entnahme von Rücklagen, aber auch die Tilgung bzw. eine Erhöhung der liquiden Rücklagen. Ein positiver Finanzierungssaldo weist dabei auf die Fähigkeit hin, Verschuldung abzubauen oder Rücklagen bei Kassenmitteln zu erhöhen. Ein negativer Finanzierungssaldo bedeutet spiegelbildlich dazu einen Substanzverzehr, der sich letztlich in einer höheren Verschuldung und geringeren Liquidität niederschlägt.⁷

In der Gesamtschau vermitteln beide Salden ein Bild, inwieweit die Kommunen liquiditätsorientiert „von der Substanz“ leben müssen oder in der Lage sind zusätzliche Substanz aufzubauen. In der wissenschaftlichen Befassung und in der Praxis wird der Finanzierungssaldo deutlich häufiger zu Vergleichszwecken verwendet, weil er Aussagen über die langfristige Nachhaltigkeit der Kommunalfinanzen ermöglicht. Als Indikator ist er daher für gesamtwirtschaftliche Betrachtungen geeignet und ist auch bundesweit die zentrale Größe in der vergleichenden Darstellung öffentlicher und kommunaler Haushalte.⁸ Gleichwohl ist festzuhalten, dass sich die daraus gewonnenen Ergebnisse von denjenigen der doppelischen Haushaltspläne und -praxis auf der Ebene der einzelnen Kommune unterscheiden, da sie ausschließlich die Ebene der Zahlungen, nicht aber des Ressourcenverbrauchs abbilden.⁹ Dies ist ein (bundesweites) Desiderat der amtlichen Finanzstatistik, das erst in einigen Jahren durch die Umstellung auf ein doppelisches statistisches Berichtswesen (Daten der kommunalen Ergebnisrechnungen) gelöst werden dürfte.¹⁰ Bis dahin müssen sich Vergleiche wie bereits in der Vergangenheit auf die Datengrundlage der Zahlungsrechnungen stützen. Obwohl für die Kommunen in ihrer Haushaltswirtschaft die Ergebnisrechnung klar im Fokus steht, ist die Bedeutung des liquiden Saldos zudem im Haushaltsrecht Mecklenburg-Vorpommerns nach wie vor gegeben (§ 43 Abs. 6 KV M-V). Insofern ist die Nutzung sowohl des Finanzierungssaldos als auch des Saldos der laufenden Verwaltungstätigkeit als Indikatoren für die Haushaltslage selbst im doppelischen Kontext zweckmäßig.

Die Berechnung beider Salden erfolgte gemäß dem Schema der statistischen Ämter und damit auf einer Basis, die eine interregionale und intertemporale Vergleichbarkeit ermöglicht.¹¹ Veröffentlichungen erfolgen mit geringer Zeitverzögerung durch das Statistische Amt Mecklenburg-Vorpommern (Gemeindefinanzen (Vierteljahresstatistik) in Mecklenburg-Vorpommern, L II - vj). Darüber hinaus werden mit größerer zeitlicher Verzögerung die präziseren Daten der Jahresrechnungstatistik veröffentlicht (Auszahlungen und Einzahlungen der Gemeinden und Gemeindeverbände (Haushaltsrechnungstatistik) in Mecklenburg-Vorpommern, L II - j). Die Methodik der Erhebung und des Nachweises sind im Zeitablauf jeweils identisch, sodass eine hohe Verlässlichkeit dieser Datenreihen gegeben ist.

⁶ Zahlungen von der gleichen Ebene werden abgezogen, um Doppelzahlungen zu vermeiden und Zahlungen mehrerer Haushalte addieren zu können. Dies ist insbesondere auf der kommunalen Ebene von Bedeutung, wo es zahlreiche Finanzierungsbeziehungen zwischen den Gemeinden und Gemeindeverbänden gibt.

⁷ Vgl. Jänchen (2023), S. 265.

⁸ Vgl. Lenk/Hesse/Kolb/Goldammer (2021), S. 48.

⁹ Abweichungen zwischen beiden Sphären treten insbesondere mit Blick auf die Abschreibungen auf das kommunale Vermögen sowie Rückstellungen auf.

¹⁰ Bisher weisen nur einzelne Länder doppelische Ergebnisdaten in ihren statistischen Berichten und Datenbanken nach, etwa Nordrhein-Westfalen. Allerdings sind auch dort Lücken in den Darstellungen festzustellen, sodass keine flächendeckende Auseinandersetzung mit doppelischen Daten möglich ist.

¹¹ Vgl. Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (2023), S. 4.

Kasten 1: Berechnung des Saldos der Verwaltungstätigkeit und des Finanzierungssaldos

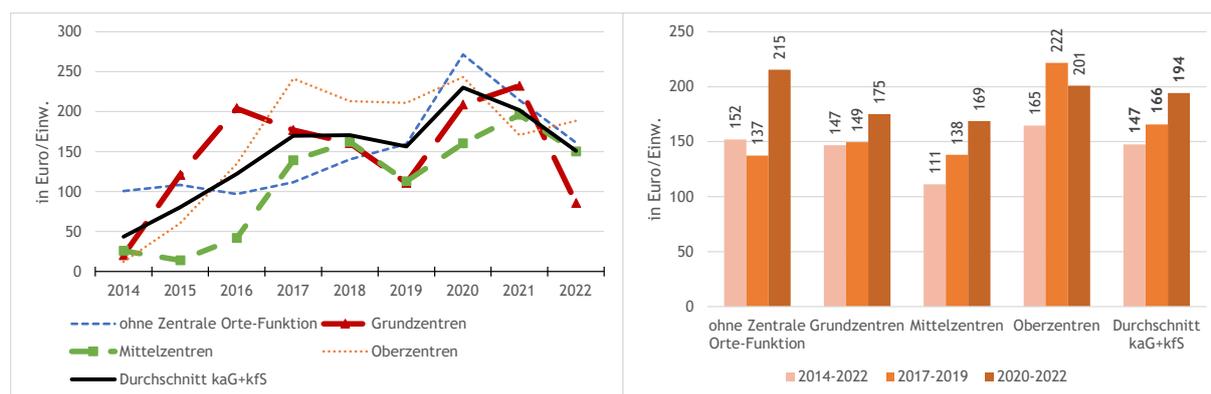
Die Berechnung des Saldos der Verwaltungstätigkeit (bereinigte laufende Einzahlungen abzüglich bereinigter laufender Auszahlungen) und des Finanzierungssaldos (bereinigte Einzahlungen abzüglich bereinigter Auszahlungen) erfolgte gemäß dem Schema des Statistischen Amtes Mecklenburg-Vorpommern und wurde mit den veröffentlichten Fachserien des Amtes abgeglichen.

Eine kombinierte Darstellung der Datenherkunft findet sich darüber hinaus in Abschnitt 5.1.

Die Umstellung auf die Doppik auf der kommunalen Ebene hat über die fehlende statistische Betrachtung der Ergebnisrechnung hinaus keine Auswirkungen auf die Aussagekraft beider Salden. Nach wie vor gehen ausschließlich Zahlungsdaten (Einzahlungen und Auszahlungen) in die Berechnung ein. Die Umstellung von Gruppierungen auf Konten ist in der amtlichen Statistik bereits vollzogen und bringt auf der hohen Aggregationsebene des Finanzierungssaldos und des Saldos der Verwaltungstätigkeit keine systematischen Abweichungen zur überkommenen Berechnung nach Gruppierungen mit sich.

In den Saldo der Verwaltungstätigkeit und den Finanzierungssaldo gehen Einzeleffekte der Einzahlungs- und Auszahlungsseite simultan ein. Insofern ist eine breite und vollständige Darstellung der haushaltswirksamen Vorgänge im jeweiligen Haushalts- bzw. Kassenjahr gegeben. In der Mehrjahresbetrachtung können Sondereffekte geglättet werden, die durch Einzahlungs- oder Auszahlungsspitzen (nach oben und unten) entstehen. Beide Salden werden hoch aggregiert verarbeitet, d. h., besondere oder einmalige Entwicklungen in einzelnen Gemeinden werden nicht bereinigt. Ebenso wenig erfolgt eine Differenzierung nach Aufgabenbereichen, stattdessen geht die vollständige Aufgabenerfüllung in die Berechnung der Salden ein.

Zu berücksichtigen ist weiterhin, dass die Hebesatzpolitik der Kommunen „ungefiltert“ in die Berechnung beider Salden eingeht (Gewerbesteuer, Grundsteuer A und B). Bleiben in den kommunalen Teilgruppen ggf. Hebesatzpotenziale ungenutzt, könnte dies zu geringeren Einnahmen führen, und somit dämpfend auf den Saldo wirken. Spiegelbildlich können überbeanspruchte Hebesätze die kommunalen Einnahmen erhöhen, mit dem Ergebnis positiv ausgeprägter Salden. Aus diesem Grund werden in einem späteren Schritt zusätzlich die Realsteuerhebesätze der Gemeinden und Städte Mecklenburg-Vorpommerns gegenübergestellt (vgl. Abschnitt 2.3.2).

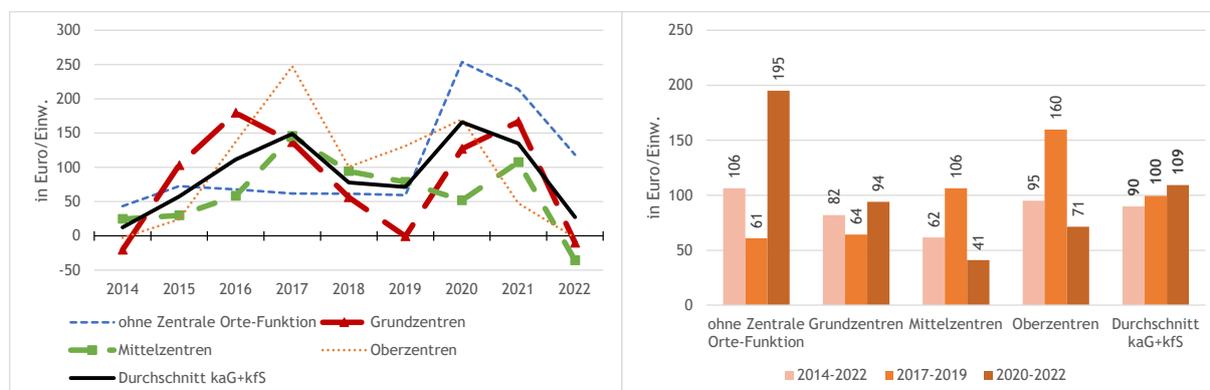
Abbildung 2: Saldo der Verwaltungstätigkeit 2014-2022 (links) sowie im Durchschnitt der drei Zeiträume 2014-2022, 2017-2019 und 2020-2022 (rechts)

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

Alle kommunalen Teilgruppen verzeichneten im Zeitraum zwischen 2014 und 2022 einen positiven Saldo der Verwaltungstätigkeit; demnach lagen die durchschnittlichen Einzahlungen der Verwaltungstätigkeit durchweg über den durchschnittlichen Auszahlungen (Abbildung 2 links). Dabei verzeichneten die Mittelzentren in fast allen Jahren (außer 2022) unterdurchschnittliche Salden. Im Vergleich dazu wiesen die Grundzentren im Durchschnitt höhere Salden der Verwaltungstätigkeit auf, wobei am aktuellen Rand ein stark unterdurchschnittlicher Wert gegenüber allen Vergleichsgruppen feststellbar ist. Die Werte der Oberzentren liegen wiederum in den meisten Jahren über dem Durchschnitt. Der Vergleich über die drei Zeiträume (Abbildung 2 rechts) verdeutlicht, dass die kommunalen Gruppen

im Zuge der Corona-Pandemie näher aneinander herangerückt sind (Mittelwert 2020-2022). Im Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2019 wiesen die Oberzentren einen deutlich höheren Positivsaldo der Verwaltungstätigkeit auf als die anderen Gruppen.

Abbildung 3: Finanzierungssaldo 2014-2022 (links) sowie im Durchschnitt der drei Zeiträume 2014-2022, 2017-2019 und 2020-2022 (rechts)



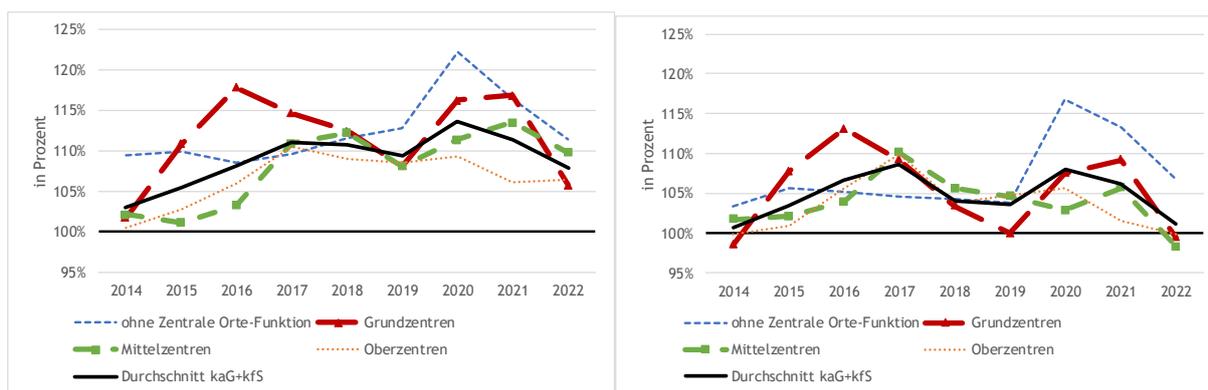
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern.

Der Finanzierungssaldo bezieht die investiven Bestandteile des Haushalts mit ein, die in allen kommunalen Gruppen eine herausgehobene Bedeutung haben sollten. Im Durchschnitt der Jahre liegt er in allen Gruppen erwartbar niedriger als der Saldo der Verwaltungstätigkeit, was bedeutet, dass die investiven Auszahlungen die investiven Einzahlungen im Durchschnitt übersteigen (Abbildung 3). Der Gesamttrend sowie die unterjährigen Entwicklungen im Zeitverlauf sind fast identisch zum Saldo der Verwaltungstätigkeit. Hinsichtlich des Vergleichs der Zentralen Orte wird deutlich, dass die Grund- und Mittelzentren im Zeitverlauf fast durchweg unterdurchschnittliche Finanzierungssalden verzeichnen. Je nach betrachteten Zeitabschnitten sind die positiven Finanzierungssalden der Oberzentren oder der Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionen höher gewesen. Dies bestätigt auch das durch den Saldo der Verwaltungstätigkeit vermittelte Bild und lässt auf eine überdurchschnittlich hohe Investitionstätigkeit in diesen Zentralen Orten schließen (für eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Investitionstätigkeit vgl. Abschnitt 2.4). Immerhin ist klar erkennbar, dass alle untersuchten Gruppen im Durchschnitt der Jahre und auch in fast ausnahmslos jedem einzelnen Jahr zwischen 2014 und 2022 positive Finanzierungssalden aufwiesen.

2.1.2 DECKUNGSQUOTE

Für die Berechnung der Deckungsquote (insgesamt bzw. aus der Verwaltungstätigkeit) wird der Quotient aus den bereinigten (bzw. laufenden) Einzahlungen und Auszahlungen herangezogen. Dieser kann größer 100 % (Einzahlungen übersteigen die Auszahlungen) oder kleiner 100 % (Auszahlungen übersteigen die Einzahlungen) sein.

Abbildung 4: Deckungsquote aus der Verwaltungstätigkeit (links) und Deckungsquote insgesamt (rechts) 2014-2022



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

Die Erweiterung vom Saldo je Einwohner zur Deckungsquote löst dabei das Problem, dass die unterschiedlichen Haushaltsvolumina der kommunalen Teilgruppen im Rahmen der Saldenbetrachtung in Abschnitt 2.1.1 nicht berücksichtigt werden. Die *relative* Betrachtungsweise des Verhältnisses zwischen Einzahlungen und Auszahlungen ermöglicht darüber hinaus eine gute Vergleichbarkeit der Haushaltsdaten über mehrere Jahre hinweg. Unterschiedliche relative Dynamiken auf beiden Ebenen werden hiermit zusammengefasst. Der Nachteil der Darstellung liegt darin, dass die konkreten Dimensionen der Salden durch die quotale Darstellung nicht erkennbar sind. Insofern haben sowohl die Darstellungen in *Salden* als auch die Darstellungen in *Quoten* einen inhaltlichen Erklärungsgrad. Wie bei den Salden gehen in die Quoten die kommunale Gebühren- und Hebesatzpolitik „ungefiltert“ in die Berechnungen ein. Auch hier werden weder die Art noch der Umfang der Aufgabenerfüllung erkennbar.

Tabelle 3: Deckungsquote aus der Verwaltungstätigkeit (oben) und Deckungsquote insgesamt (unten) 2014-2022 (tabellarische Form)

Raumkategorie	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Deckungsquote (laufende Verwaltungstätigkeit)								
ohne Zentrale Orte-Funktion	109,9%	108,5%	109,6%	111,7%	112,8%	122,3%	116,5%	111,5%
Grundzentren	110,9%	117,9%	114,7%	112,5%	108,2%	116,3%	116,9%	105,8%
Mittelzentren	101,1%	103,3%	111,0%	112,2%	108,2%	111,4%	113,5%	109,8%
Oberzentren	102,7%	105,9%	110,5%	109,0%	108,6%	109,3%	106,1%	106,4%
Durchschnitt kaG+kfS	105,5%	108,1%	111,1%	110,7%	109,4%	113,6%	111,3%	107,9%
Deckungsquote (gesamte Aufgabenerfüllung)								
ohne Zentrale Orte-Funktion	105,7%	105,2%	104,5%	104,3%	103,9%	116,8%	113,3%	106,8%
Grundzentren	107,8%	113,1%	109,2%	103,4%	100,0%	107,5%	109,2%	99,5%
Mittelzentren	102,1%	104,0%	110,1%	105,7%	104,6%	102,9%	105,7%	98,3%
Oberzentren	101,0%	105,6%	110,0%	103,8%	104,7%	105,6%	101,5%	99,9%
Durchschnitt kaG+kfS	103,5%	106,6%	108,6%	104,1%	103,6%	108,1%	106,2%	101,2%

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

Die laufende Deckungsquote (Abbildung 4 links) bzw. Deckungsquote insgesamt (Verwaltungstätigkeit und Investitionstätigkeit, Abbildung 4 rechts) nehmen dabei die gleichen Entwicklungspfade ein wie

die zuvor gezeigten Salden, wobei die Entwicklungen in den Jahren 2020-2022 etwas gedämpft werden. Die Deckungsquote der Verwaltungstätigkeit liegt in allen Vergleichsgruppen durchgängig über 100 %. Hinsichtlich der Gesamt-Deckungsquote liegen die durchschnittlichen Werte der Grundzentren zu Beginn und zum Ende des Beobachtungszeitraums geringfügig unter 100 %. Abgesehen davon verzeichneten alle Vergleichsgruppen ein hohes Deckungsquotenniveau im Zeitverlauf. Die jeweils erreichten Deckungsquoten der einzelnen Vergleichsgruppen sind aus Gründen der besseren Übersichtlichkeit in Tabelle 3 angegeben.

2.2 VERSCHULDUNG, FINANZVERMÖGEN UND ZINSSALDO

2.2.1 VERSCHULDUNG

Im Vergleich zum auf die Gegenwart fokussierten Saldo der Verwaltungstätigkeit bzw. dem Finanzierungssaldo beschreibt der Schuldenstand zunächst vergangenheitsorientierte Lasten. Sofern die Einzahlungen in den vorangegangenen Haushaltsjahren die Auszahlungen nicht decken konnten, war eine Kreditaufnahme (bzw. Anleiheemission) zur Beschaffung der erforderlichen liquiden Mittel notwendig. Werden Finanzmittel durch die Tilgung gebunden und somit anderen Verwendungsmöglichkeiten entzogen, bildet sich dies in sinkenden Schuldenständen als positiver Kehrseite ab. Das Niveau und die Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung spiegeln folglich haushaltspolitische Entscheidungen der Vergangenheit und prägen die haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Gegenwart, unter denen kommunale Haushalte aufgestellt und durchgeführt werden.

Kasten 2: Berechnung des Schuldenstandes

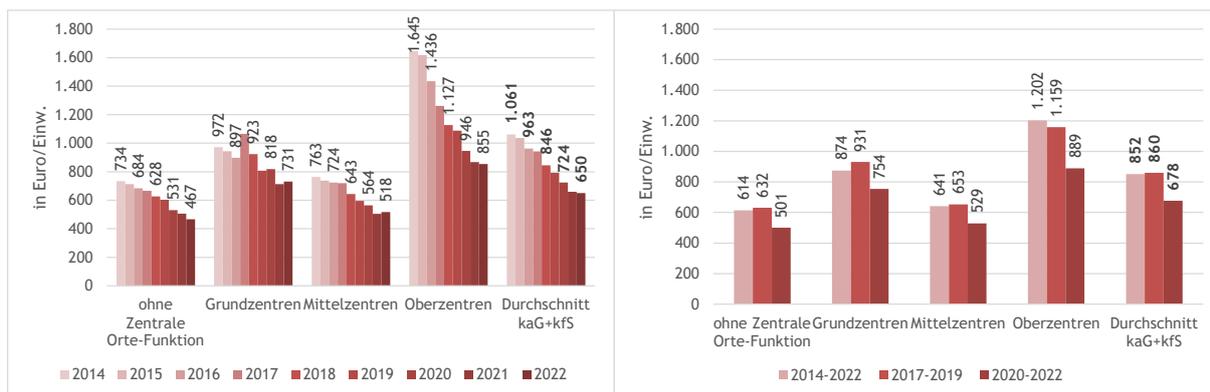
Für die Darstellung der Schuldenstände in den Kernhaushalten der Kommunen wurde auf die Daten des Statistischen Amtes Mecklenburg-Vorpommern zurückgegriffen. Betrachtet werden die jährlichen Schulden beim nicht-öffentlichen und öffentlichen Bereich (Fachserie L III - j, 2014-2018: Tabelle 6, 2019-2022: Tabelle 9). Darin enthalten sind Wertpapiersschulden, Kassenkredite sowie Kredite.

Eine kombinierte Darstellung der Datenherkunft findet sich darüber hinaus in Abschnitt 5.1.

Die kommunale Verschuldung resultiert dabei insbesondere aus der Kreditaufnahme mit Blick auf die Fristentransformation der Finanzierung von Investitionen, wonach die wirtschaftliche Belastung aus einem Investitionsobjekt im zeitlichen Gleichlauf mit der Nutzungsdauer gelegt wird (sog. Pay as you use-Prinzip). Auf der kommunalen Ebene ist die Verschuldung gemäß § 52 i. V. m. § 44 Abs. 3 KV M-V) auf Investitionen beschränkt und mit konkreten einzelnen Investitionsobjekten verbunden.¹² Die Verschuldung steht demnach in einer Relation zur kommunalen Investitionstätigkeit (vgl. Abschnitt 2.4): Sie kann die positive Konnotation der Investitionen dämpfen, wenn die Investitionen zu einem hohen Anteil kreditfinanziert werden und damit zusätzliche Kosten (Zinsaufwendungen) und Liquiditätsbindung (Tilgung) in der Zukunft erzeugen. Gleichzeitig kann die Verknüpfung mit den Investitionen eine positive Sichtweise auf die Tilgung (vgl. Abschnitt 2.2.2) dämpfen, wenn diese durch unterlassene oder zu niedrige Investitionen realisiert wird.

¹² Neben der Aufnahme ist auch die Tilgung der aufgenommenen Kredite fest verankert.

Abbildung 5: Verschuldung 2014-2022 (links) sowie im Durchschnitt der drei Zeiträume 2014-2022, 2017-2019 und 2020-2022 (rechts)

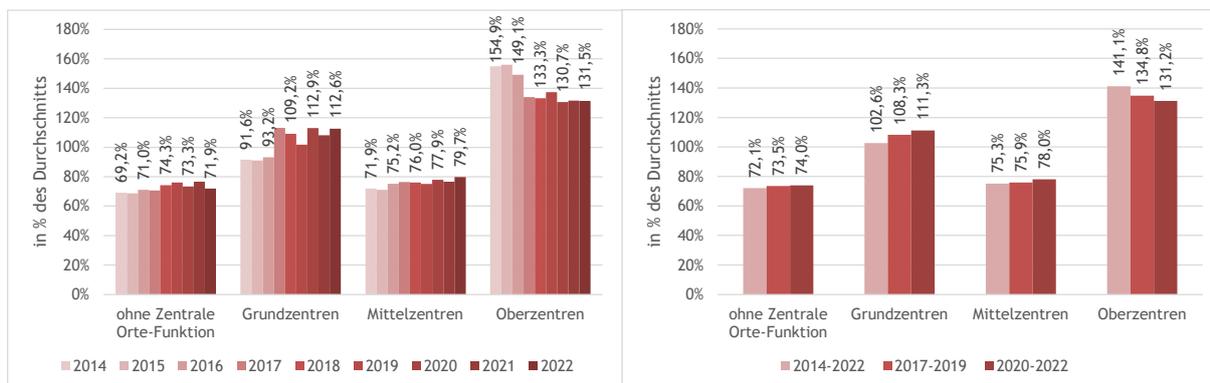


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern.

Die Wirkung der Verschuldung ist ferner nicht nur auf die Vergangenheit beschränkt; die anfallenden Zinszahlungen wirken sich etwa auf die gegenwärtigen und künftigen Haushaltsspielräume aus. Aufgrund des Fokus auf die objektorientierte Verschuldung können zwar insbesondere die Kassenkredite als unmittelbarer Krisenindikator angesehen werden. Um das gesamte kommunale Schuldenportfolio zu betrachten, ist jedoch eine zusammengefasste Betrachtung mit den Investitionskrediten zielführend, wobei die Verschuldung sowohl beim nicht-öffentlichen als auch beim öffentlichen Bereich herangezogen wird.

Die Pro-Kopf-Verschuldung ist dabei in allen Teilgruppen im Zeitverlauf von 2014 bis 2022 abgesunken (von über 1.060 Euro/Einw. in 2015 auf durchschnittlich 650 Euro/Einw. in 2022, Abbildung 5 links). In der Gruppe der Oberzentren vollzog sich der Rückgang am stärksten (-48 %), sie weist jedoch nach wie vor das höchste Schuldenniveau auf (2022: 889 Euro/Einw.). Am schwächsten ist der Pro-Kopf-Schuldenstand indessen in den Grundzentren zurückgegangen (-25 % auf 731 Euro/Einw.). Das niedrigste Schuldenvolumen findet sich in den Gemeinden ohne Zentrale Orte-Funktion (467 Euro/Einw.) und den Mittelzentren (518 Euro/Einw.). In der Betrachtung der drei Zeiträume bestätigt sich dieses Bild (Abbildung 5 rechts). Dabei wird zudem sichtbar, dass sich die Abstände zwischen den Gruppen leicht verringert haben.

Abbildung 6: Verschuldung in Prozent des Durchschnitts 2014-2022 (links) sowie im Durchschnitt der drei Zeiträume 2014-2022, 2017-2019 und 2020-2022 (rechts)



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

Alternativ dazu kann die Verschuldung der Teilgruppen in Prozent des Durchschnitts veranschaulicht werden (Abbildung 6). Dabei wird deutlich, dass der Pro-Kopf-Schuldenstand in den Oberzentren besonders stark gegenüber dem Durchschnitt zurückgegangen ist (132 % ggü. 155 %). Die Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionen (2022: 72 % ggü. 69 % in 2014) und Mittelzentren (80 % ggü. 72 %) näherten sich dem Durchschnitt an, während die Grundzentren von einer unterdurchschnittlichen in

eine überdurchschnittliche Position wechselten (113 % ggü. 92 %). Dies zeigt, dass die Betrachtung des sinkenden Gesamttrends noch keine abschließende Bewertung der *relativen* Entwicklungen zulässt.

2.2.2 ZINSSALDO

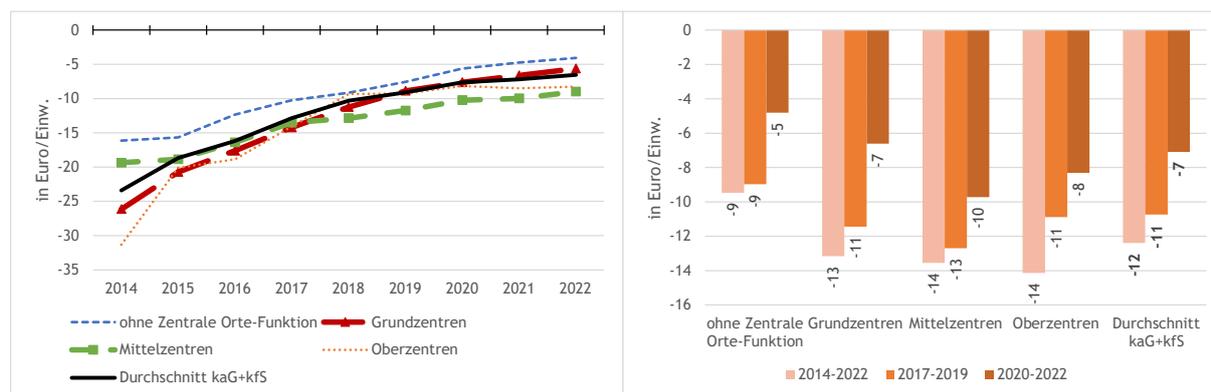
Bei den zuvor betrachteten aggregierten Schuldenständen handelt es sich um recht statische, eher unelastische Größen, die im Zeitablauf nur geringen Schwankungen unterworfen sind. Damit geben sie krisenhafte Entwicklungen unter Umständen nur verzögert wieder. Eine Erweiterung dieser Finanzkennzahl bietet der Bezug auf die Zinslasten, welche die Folge der Kreditaufnahme repräsentieren. Dabei wird der Zinssaldo herangezogen, welcher die Differenz aus Zinseinzahlungen und -auszahlungen darstellt. Im Vergleich zum Pro-Kopf-Schuldenstand, dem Pro-Kopf-Finanzvermögen (vgl. Abschnitt 0) oder dem Finanzierungssaldo bzw. dem Saldo der Verwaltungstätigkeit (vgl. Abschnitt 2.1.1) bildet der Zinssaldo das Zinsänderungsrisiko deutlich schneller und direkter ab.

Kasten 3: Berechnung des Zinssaldos

Zur Berechnung des Zinssaldos werden die Zinsauszahlungen vom öffentlichen und privaten Sektor von den korrespondierenden Zinseinzahlungen abgezogen.¹³

Eine kombinierte Darstellung der Datenherkunft findet sich darüber hinaus in Abschnitt 5.1.

Abbildung 7: Zinssaldo 2014-2022 (links) sowie im Durchschnitt der drei Zeiträume 2014-2022, 2017-2019 und 2020-2022 (rechts)



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

Der Zinssaldo ist - parallel zur Pro-Kopf-Verschuldung - in allen betrachteten Gruppen über den Zeitraum hinweg rückläufig gewesen (Abbildung 7). Im Durchschnitt hat demzufolge die gesamte kommunale Ebene Mecklenburg-Vorpommerns vom niedrigen Zinsniveau und der rückläufigen Verschuldung profitiert. Dabei fand der stärkste Rückgang in den Grundzentren statt (-75 %). In den Mittelzentren zeigte sich hingegen der durchschnittlich schwächste Rückgang (-49 %), wodurch diese am aktuellen Rand über den höchsten Zinssaldo verfügen (-9 Euro/Einw.). Der geringste Zinssaldo war 2022 in den Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionen feststellbar (-4 Euro/Einw.)

¹³ Für die Zinsauszahlungen der Kommunen handelt es sich um folgende Konten: 7510, 7511, 7512, 7513, 7514, 7515, 7516, 7517, 7518, 7519. Die Zinseinzahlungen bestehen spiegelbildlich aus den folgenden Konten: 6610, 6611, 6612, 6613, 6614, 6615, 6616, 6617, 6618, 6619.

2.2.3 FINANZVERMÖGEN

Die Aufnahme von Krediten und deren Tilgung stellen lediglich eine Möglichkeit des Managements der Liquidität in den kommunalen Haushalten dar. Defizite können ebenso durch die Auflösung liquider Rücklagen gedeckt werden, während Überschüsse für die Bildung liquider Rücklagen genutzt werden können. Vor dem Hintergrund der zeitlichen Bindung bestehender Kommunalkredite können diese bei vorhandener Liquidität oft nicht flexibel getilgt werden. Liquide Finanzvermögen können daher sowohl für die spätere Tilgung als auch für die zukünftige Aufgabenerfüllung eingesetzt werden. Daher werden nachfolgend die Finanzvermögen als zusätzlicher Teilindikator herangezogen.

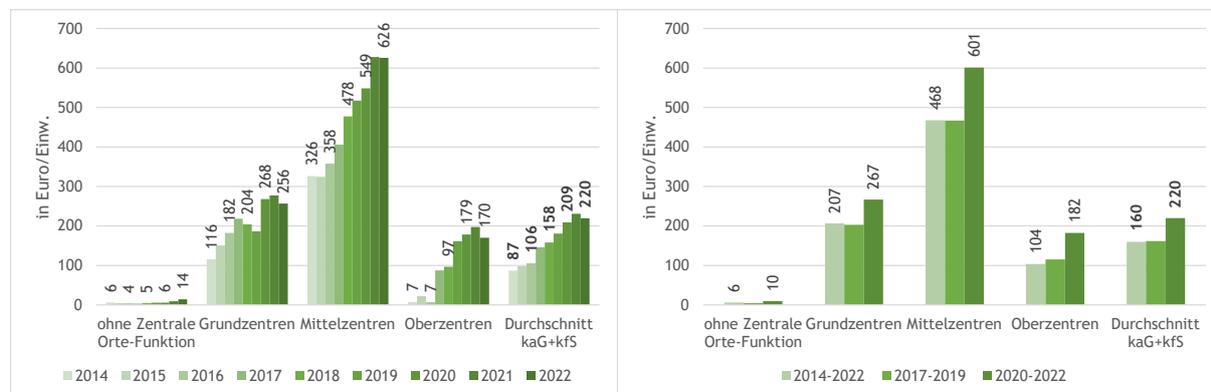
Kasten 4: Berechnung des liquiden Finanzvermögens

Für die Darstellung der liquiden Finanzvermögen in den Kernhaushalten der Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns wurden Daten vom Statistischen Amt Mecklenburg-Vorpommern in Form einer Sonderauswertung verwendet.¹⁴ Liquide Finanzvermögen bestehen dabei aus den Bareinlagen, Liquiditätsreserven und nicht strategischen Beteiligungen. Sie umfassen *nicht* das Sachanlagevermögen (Straßen, Gebäude etc.). Weiterhin werden die Aktivitäten in den *Cashpools* (sowohl Cashpool-Führer als auch Cashpool-Einheiten) *nicht* in den hier dargestellten Finanzvermögen einbezogen.

Eine kombinierte Darstellung der Datenherkunft findet sich darüber hinaus in Abschnitt 5.1.

Die liquiden Finanzvermögen sind im Durchschnitt der kreisangehörigen und kreisfreien Gemeinden und Städte über den Zeitraum von 2014 bis 2021 angestiegen, für das Jahr 2022 ist hingegen ein leichter Rückgang feststellbar (-5 %, Abbildung 8). Der stärkste Anstieg im Zeitverlauf fand dabei in den Oberzentren statt, die jedoch zugleich ein ausgesprochen niedriges Ausgangsniveau aufwiesen.

Abbildung 8: Finanzvermögen 2014-2022 (links) sowie im Durchschnitt der drei Zeiträume 2014-2022, 2017-2019 und 2020-2022 (rechts)



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

Die Niveauunterschiede zwischen den kommunalen Gruppen sind generell stark ausgeprägt: Das mit großem Abstand höchste Niveau verzeichnen die Mittelzentren (2022: 626 Euro/Inw.). Dahinter folgen die Grundzentren (256 Euro/Inw.), die jedoch am aktuellen Rand sinkende Finanzvermögen aufweisen (2022: -8 % ggü. 2021). Die Pro-Kopf-Vermögen in den Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionen belaufen sich indessen auf das mit deutlichem Abstand niedrigste Niveau (14 Euro/Inw.) ohne besondere Dynamik im Zeitverlauf. Sie sind damit im Vergleich zu den Zentralen Orten kaum in der Lage, ihre Verschuldung durch die Auflösung liquider Rücklagen zu kompensieren.

¹⁴ In diesem Zusammenhang möchten wir uns beim Statistischen Amt Mecklenburg-Vorpommern für die Datenlieferungen im Rahmen der Erstellung dieser Studie bedanken.

2.3 STEUERQUOTE UND REALSTEUERHEBESÄTZE

2.3.1 STEUERQUOTE

Die kommunalen Steuereinnahmen repräsentieren neben den Zuweisungen des Landes die wichtigste Einnahmenart zur Wahrnehmung des vielschichtigen kommunalen Aufgabenspektrums.¹⁵ Sie stellen einen weiteren Teilindikator für die Beurteilung der Finanz- und Haushaltslage der Zentralen Orte dar. Dabei wird auf sämtliche kommunale Steuereinnahmen abgestellt. Dies schließt die Einnahmen aus den Realsteuern (Grundsteuern A und B sowie Gewerbesteuer netto), aus den Gemeindeanteilen an Einkommen- und Umsatzsteuer sowie aus den örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern (z. B. Zweitwohnungsteuer, Hundesteuer) ein.

Kasten 5: Berechnung der Steuerquote

Die kommunalen Steuereinnahmen bestehen aus den (unnivellierten) Realsteuereinnahmen (Grundsteuern A und B, Gewerbesteuer netto), den Gemeindeanteilen an der Einkommen- sowie der Umsatzsteuer sowie den örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern.¹⁶ Auch wenn letztere nicht in die Berechnung der Steuerkraftmesszahl im Schlüsselzuweisungssystem einbezogen werden, sind sie für die Darstellung der kommunalen Finanzlage zwingend mitzubetrachten. Die Summe der Steuereinnahmen wird anschließend durch die Summe der bereinigten Einzahlungen geteilt, woraus sich die Steuerquote ergibt. Sämtliche Daten entstammen der kommunalen Jahresrechnungsstatistik (2014-2021) bzw. Kassenstatistik (2022).

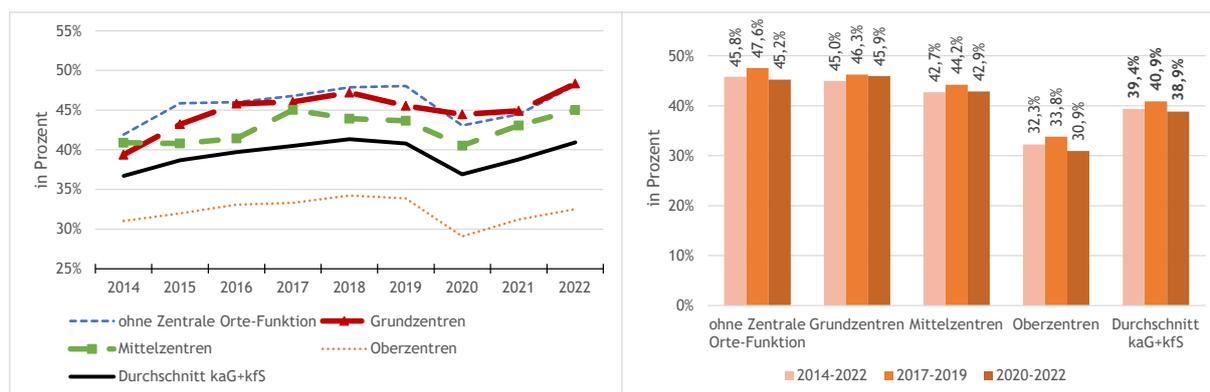
Eine kombinierte Darstellung der Datenherkunft findet sich darüber hinaus in Abschnitt 5.1.

Mit Blick auf die spätere Zusammenführung der Kennzahlen im Index (vgl. Abschnitt 3) werden die kommunalen Steuereinnahmen durch die bereinigten Gesamteinzahlungen geteilt und damit in Form der **Steuerquoten** dargestellt. Durch die relative Betrachtung als Quote wird vermieden, dass die Größe trendbehaftet eingeht. Die Steuereinnahmen haben - wie auch die investiven Ausgaben (vgl. Abschnitt 2.4) - langfristig einen positiven Trend, da sie u. a. Preissteigerungen abbilden. Der steigende Wohlstand innerhalb der Bevölkerung kann sich beispielsweise in steigenden Pro-Kopf-Einkommen ausdrücken, die zu einem Anstieg der Einkommensteuer führen. Die höheren Einkommen können wiederum auch den Konsum verstärken, was in höheren Umsatzsteuereinnahmen resultiert. Die verstärkte Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen kurbelt wiederum die Produktion an, was zu höheren Gewerbeerträgen und demzufolge wachsenden Einnahmen aus der Gewerbesteuer führt. Diese Problematik kann auf einfachem Wege mit Hilfe der Bildung der Steuerquote gelöst werden. Die Quote kann steigen und sinken und verzeichnet keinen eingebauten positiven Trend.

¹⁵ Zusammen mit den allgemeinen Zuweisungen (insbesondere Schlüsselzuweisungen) bilden sie die sog. Allgemeinen Deckungsmittel.

¹⁶ Es handelt sich um folgende Konten der Finanzstatistik: 6011, 6012, 6013, 6021, 6022, 6031, 6032, 6033, 6034, 6035, 6039, 6041, 6042, 6049.

Abbildung 9: Steuerquote 2014-2022 (links) sowie im Durchschnitt der drei Zeiträume 2014-2022, 2017-2019 und 2020-2022 (rechts)



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

Grundsätzlich zeigen die Steuerquoten der Vergleichsgruppen durchweg einen (leichten) Aufwärtstrend im Zeitraum von 2014 bis 2022 (+4,2 Prozentpunkte, Abbildung 9), der 2020 durch die Folgen der Corona-Pandemie kurzzeitig unterbrochen wurde.¹⁷ Zwischen den dargestellten Gruppen sind deutliche Unterschiede hinsichtlich des Niveaus und der Steigerungsrate der Pro-Kopf-Steuereinnahmen erkennbar. Die Oberzentren weisen zwar das höchste Niveau an Steuereinnahmen auf (2022: 1.118 Euro/Einw.), ihre Steuerquote ist dagegen unterdurchschnittlich (32,5 %) und im Zeitablauf nur geringfügig angestiegen (+1,5 Prozentpunkte). Dies zeigt, dass die Gesamteinzahlungen der Oberzentren zu einem größeren Teil aus anderen Einnahmearten, wie beispielsweise allgemeinen und zweckgebundenen Zuweisungen ergänzt werden, als dies bei den anderen Gemeinden und Städten Mecklenburg-Vorpommerns der Fall ist.¹⁸ So findet sich die höchste Steuerquote in den Grundzentren (48,4 %), die im betrachteten Zeitraum gleichzeitig am stärksten angestiegen ist (+9,0 Prozentpunkte). Dahinter folgen die Gemeinden ohne Zentrale Orte-Status (48,1 %, +6,2 Prozentpunkte), die ihrerseits auf die niedrigsten Pro-Kopf-Steuereinnahmen zurückgreifen müssen (901 Euro/Einw.). Die Quote der Mittelzentren ist im Vergleich leicht niedriger (45,0 %) und etwas weniger dynamisch im Zeitverlauf (+4,1 Prozentpunkte). In der Gesamtschau lässt sich somit schlussfolgern, dass die Steuerquoten der kleineren bis mittelgroßen Gemeinden sehr eng beieinander liegen und auch eine ähnliche Entwicklung verzeichnen, wohingegen die Quote der Oberzentren bedeutend niedriger liegt die Entwicklung deutlich weniger dynamisch ausfällt.

In den Jahren 2020 und 2021 sind Kompensationszahlungen für die pandemiebedingten Gewerbesteuermindereinnahmen vom Land an die Kommunen geflossen: Dabei handelt es sich dabei um Zuweisungsbeträge zum pauschalen Ausgleich der Gewerbesteuermindereinnahmen 2020 gemäß § 36 Abs. 2 FAG M-V i. H. v. 120 Mio. Euro. Ebenso betrifft dies die Zuweisungsbeträge zum pauschalen Ausgleich der Gewerbesteuermindereinnahmen 2021 nach § 37 FAG M-V in Verbindung mit der Verordnung über den pauschalen Ausgleich von Gewerbesteuermindereinnahmen der Gemeinden im Jahr 2021 vom 23. August 2021 (GVOBl. M-V S. 1273) i. H. v. 67 Mio. Euro.

¹⁷ Demnach sind in 2020 die Steuereinnahmen stärker abgesunken als die bereinigten Einzahlungen.

¹⁸ In diese Betrachtungsweise spielt auch hinein, dass die kreisfreien Städte mit in der Gruppe der Oberzentren analysiert werden. Diese erhalten aufgrund ihres Aufgabenzuschnitts spezielle Zuweisungen, beispielsweise im Sozialbereich, die den kreisangehörigen Städten und Gemeinden nicht zufließen. Die weitere Verarbeitung der Daten wird so vorgenommen, dass diese Unterschiede keinen verzerrenden Effekt auf die Gesamtbewertung haben.

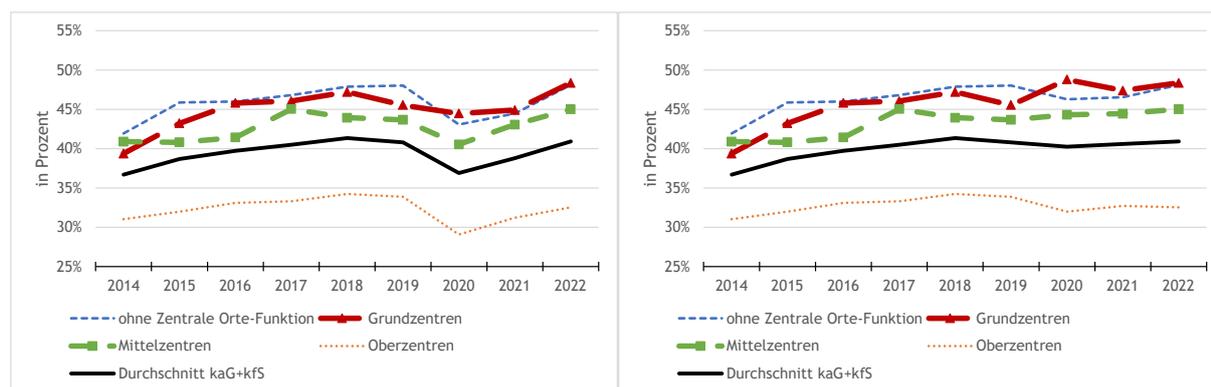
Tabelle 4: Verteilung der Kompensationszahlungen nach §§ 36, 37 FAG M-V zwischen den Raumkategorien in Euro/Einw.

Raumkategorie	2020	2021
ohne Zentrale Orte-Funktion	57	38
Grundzentren	79	49
Mittelzentren	70	28
Oberzentren	92	48
Durchschnitt kaG+kfS	74	42

Quelle: Eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern.

Werden die Finanzmittel zunächst nach den unterschiedenen Vergleichsgruppen differenziert, ergeben sich die in Tabelle 4 dargestellten Pro-Kopf-Beträge, wobei den kreisfreien und kreisangehörigen Städten und Gemeinden 2020 durchschnittlich 74 Euro/Einw. und 2021 42 Euro/Einw. gewährt wurden. Dabei verzeichnen die Oberzentren und Grundzentren in beiden Jahren überdurchschnittlich hohe Kompensationszahlungen (2020: 92 Euro/Einw. bzw. 79 Euro/Einw., 2021: 48 Euro/Einw. bzw. 49 Euro/Einw.). Die Mittelzentren erhielten 2020 leicht und 2021 deutlich unter dem Durchschnitt liegende Kompensationszahlungen (70 Euro/Einw. bzw. 28 Euro/Einw.).

Abbildung 10: Steuerquote ohne Kompensationszahlungen des Landes 2014-2022 (links) und Steuerquote mit Kompensationszahlungen des Landes 2014-2022 (rechts)



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

Die Finanzmittel wurden in den beiden Jahren 2020 und 2021 kassenwirksam an die Kommunen ausbezahlt, weshalb sie bereits im Saldo der Verwaltungstätigkeit bzw. dem Finanzierungssaldo sowie den korrespondierenden Deckungsquoten erfasst werden (vgl. Abschnitt 2.1). Sie werden in der Finanzstatistik allerdings nicht als Steuereinnahmen, sondern als Zuweisungen des Landes erfasst, weshalb sie in der herkömmlichen Steuerquote nach Abbildung 9 nicht integriert sind. Da diese Zahlungen jedoch im Rahmen der Berechnung der Steuerkraftmesszahlen im Schlüsselzuweisungssystem des Kommunalen Finanzausgleich angerechnet werden, soll im Vergleich dazu eine Variante der Steuerquote inklusive dieser Zahlungen betrachtet werden (Abbildung 10 rechts), um zu beurteilen, ob die Kompensationszahlungen selbst zu interkommunalen Differenzen geführt haben. Hierin wird zunächst deutlich, dass ein Rückgang der Steuerquote infolge der Auswirkungen der Corona-Pandemie im Jahr 2020 nicht mehr festgestellt werden kann, was die kompensierende Wirkung der Zuweisungen hervorhebt. Alle Vergleichsgruppen werden dabei bessergestellt (Tabelle 5). Der höchste Anstieg der Steuerquote ergab sich in beiden Jahren in der Gruppe der Grundzentren. Trotz der im Vergleich überdurchschnittlichen Pro-Kopf-Zuweisungen in den Oberzentren erhöhte sich deren Steuerquote in beiden Jahren nicht besonders stark, was wiederum die Bedeutung anderer Einnahmequellen betont (z. B. höhere Bundesbeteiligung bei den Kosten der Unterkunft im SGB II).

Tabelle 5: Veränderung der Steuerquoten nach Raumkategorien

Raumkategorie	2020		2021	
	ohne Kompensation	mit Kompensation	ohne Kompensation	mit Kompensation
ohne Zentrale Orte-Funktion	43,1%	46,3% (+3,2 PP)	44,5%	46,5% (+2,0 PP)
Grundzentren	44,5%	48,8% (+4,3 PP)	44,9%	47,4% (+2,5 PP)
Mittelzentren	40,5%	44,3% (+3,8 PP)	43,1%	44,5% (+1,4 PP)
Oberzentren	29,1%	32,0% (+2,9 PP)	31,2%	32,7% (+1,5 PP)
Durchschnitt kaG+kfS	36,9%	40,3% (+3,4 PP)	38,8%	40,6% (+1,8 PP)

Quelle: Eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern.

2.3.2 REALSTEUERHEBESÄTZE

Zusätzlich zu den Ist-Steuerereinnahmen werden auch das Niveau und die Entwicklung der Realsteuerhebesätze im Zeitverlauf zur Beurteilung der Haushalts- und Finanzlage der Zentralen Orte Mecklenburg-Vorpommerns analysiert. Die Erhebung eines individuellen Hebesatzes durch die Gemeinden ist dabei durch Art. 106 Abs. 6 GG grundgesetzlich geschützt. Die Berechnung des Steuerbetrags erfolgt zunächst bundesweit nach den einheitlichen Regelungen des Gewerbesteuerergesetzes bzw. Grundsteuergesetzes. Der berechnete Steuermessbetrag wird dann mit dem Hebesatz der Gemeinde für die jeweilige Steuer multipliziert, woraus sich die Zahllast für die Steuerpflichtigen bestimmt. Jede Gemeinde entscheidet dabei autonom im Rahmen der Haushaltssatzung über die Höhe des anzuwendenden Hebesatzes. Aufgrund ihres niedrigen Aufkommens und ihrer daraus folgenden geringen Bedeutung im Portfolio der kommunalen Steuerereinnahmen wird die Grundsteuer A hierbei nicht betrachtet, sondern ausschließlich auf die Grundsteuer B und die Gewerbesteuer abgestellt.

Kasten 6: Berechnung der Realsteuerhebesätze

Die Daten zu den Realsteuerhebesätzen entstammen dem Realsteuervergleich des Statistischen Bundesamtes. Hinsichtlich der Daten für die Jahre 2014 bis 2021 wurde auf die GENESIS-Online-Datenbank zurückgegriffen (Tabelle 71231-0010). Für das Jahr 2022 wurden die Daten vom Auftraggeber bereitgestellt. Es handelt sich um aufkommensgewichtete Durchschnittshebesätze, wofür die Ist-Aufkommen der Vergleichsgruppen durch die jeweiligen Grundbeträge geteilt wurden.

Eine kombinierte Darstellung der Datenherkunft findet sich darüber hinaus in Abschnitt 5.1.

Steigende Hebesätze leisten durch ihren einnahmensteigernden Effekt grundsätzlich einen Beitrag zur Verbesserung der laufenden Salden, was sich in einer gesteigerten Investitionstätigkeit und verbesserten Finanzierungssalden ausdrücken kann.¹⁹ Der Vorteil einer Hebesatzsteigerung besteht aus der gemeindlichen Perspektive darin, dass die Mehreinnahmen weder auf die Schlüsselzuweisungen angerechnet werden noch umlagefähig im Rahmen der Kreisumlage sind.²⁰ Aus der Sicht der Gemeinden ist die Wahl der Hebesätze jedoch abhängig von der Verfügbarkeit und Entwicklung anderer Einnahmequellen. Steigende Hebesätze können daher grundsätzlich als Zeichen einer angespannten Haushaltssituation aufgefasst werden, die durch die Aktivitäten der Gemeinden selbst verbessert wird. Senken die Gemeinden dagegen ihre Hebesätze, so kann dies spiegelbildlich als Zeichen einer relativ guten Haushaltssituation interpretiert werden, die einen Verzicht auf Einnahmen zu Gunsten einer verbesserten

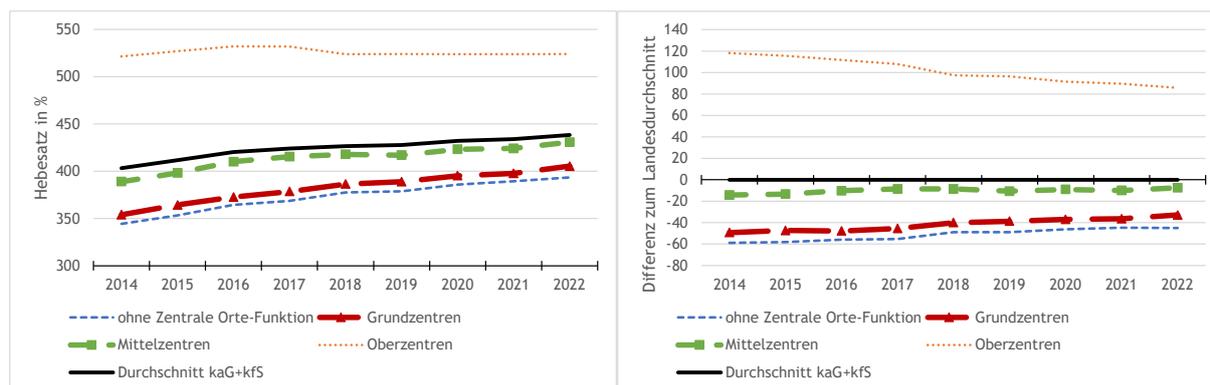
¹⁹ Für die Verwendung der Mehreinnahmen besteht kein Automatismus, sodass hier nur Vermutungen hinsichtlich der Mittelverwendung angestellt werden können.

²⁰ Hierfür sorgt die Nivellierung der Hebesätze im Zuge der Berechnung der gemeindlichen Steuerkraftzahlen (§ 18 Abs. 1 FAG M-V)

Attraktivität für Gewerbetreibende ermöglicht. Nach diesem skizzierten Muster lassen sich auch unterschiedliche Trends in der Entwicklung der Hebesätze bewerten. Weist eine Teilgruppe besonders stark steigende Hebesätze auf, so kann dies als Zeichen fiskalischer Anspannung aufgefasst werden. Fallen die Hebesätze allerdings gegenüber anderen Vergleichsgruppen zurück, so kann dies als eine vergleichsweise positive Entwicklung der Haushaltslage interpretiert werden.

Mit Blick auf die Entwicklung der durchschnittlichen, aufkommensgewichteten Hebesätze der Grundsteuer B ist ein leicht positiver Trend im gesamten Zeitraum abzuleiten (Abbildung 11 links). Dabei fallen deutliche Niveauunterschiede ins Gewicht: Die Oberzentren verzeichnen die mit Abstand höchsten Durchschnittshebesätze (2022: 524 %) und heben damit auch den Gesamtdurchschnitt aller Städte und Gemeinden an (438 %). Die durchschnittlichen Hebesätze der Mittel- und Grundzentren sowie Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionen fallen demgegenüber deutlich geringer aus (431 %, 405 %, 393 %), entwickeln sich im Zeitverlauf allerdings dynamischer als in den Oberzentren. Für die Grundsteuer B ist es im Rahmen der derzeitigen Form der Steuerberechnung typisch, dass die Gemeinden ihre Hebesätze regelmäßig nach oben anpassen müssen, um den Realwert des Steueraufkommens (bereinigt um die Inflationsrate) zu erhalten. Die Bemessungsgrundlage selbst ist - anders als bei den anderen kommunalen Steuern - sehr unelastisch und passt sich nicht veränderten Immobilienwerten an.²¹ Der steigende Trend der Hebesätze der Grundsteuer B ist für sich genommen noch kein Signal einer angespannteren Haushaltslage. Aussagekräftiger ist vielmehr die relative Entwicklung in den gemeindlichen Teilgruppen zueinander.

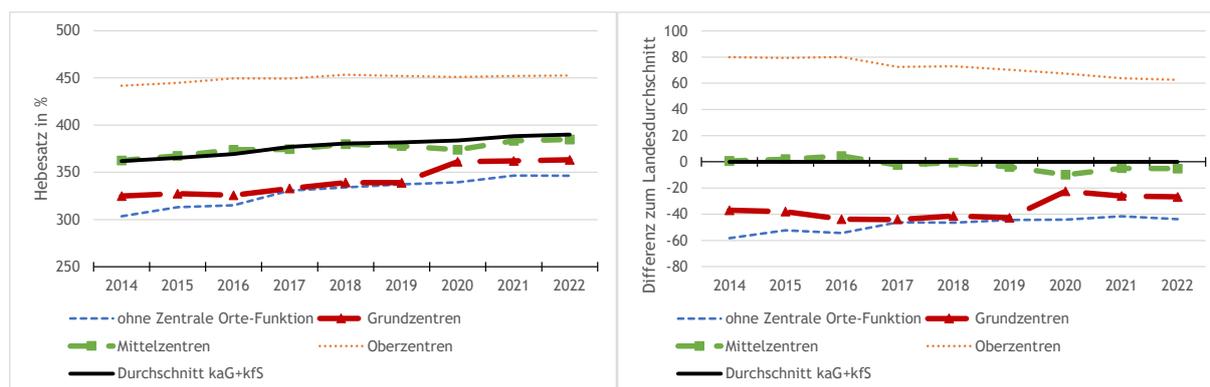
Abbildung 11: Hebesätze der Grundsteuer B 2014-2022 (links) sowie Differenz zum Landesdurchschnitt (rechts)



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

Ein sehr ähnliches Bild zeigt sich bei den gewogenen Durchschnittshebesätzen der Gewerbesteuer (Abbildung 12 links). Bei beiden Realsteuerarten ist im Allgemeinen ein positiver Zusammenhang zwischen der Gemeindegröße und dem Hebesatz feststellbar. Insbesondere größere Städte, im Kontext Mecklenburg-Vorpommerns mit mehr als 20.000 Einwohnern, weisen als gewerbliche Zentren mit erheblicher Strahlkraft für ihr Umland in der Regel deutlich höhere Hebesätze auf als kleinere Gemeinden. Für die Oberzentren liegen die Hebesätze mit durchschnittlich rund 450 Punkten am höchsten, wobei der Wert praktisch unverändert ist. Bei den kleineren Städten und Gemeinden ist zwischen 2014 und 2022 fast ausnahmslos ein steigender Trend zu beobachten gewesen, sodass sich auch der gewogene Landesdurchschnitt des Hebesatzes von 362 % (2014) auf 390 % (2022) erhöht hat. Es wird somit klar, dass die Städte und Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern einen Teil der verbesserten Steuerquote und der verbesserten Salden der laufenden Rechnung durch die eigene Hebesatzpolitik positiv beeinflusst haben. Da dies nicht in allen Teilgruppen synchron erfolgte, werden die Hebesatzentwicklungen der einzelnen Teilgruppen in die spätere Entwicklung des Index als „Gegengewicht“ zur positiven Entwicklung der Steuerquoten sowie der oben genannten Salden einbezogen.

²¹ Dies dürfte sich ändern, wenn ab 2025 die reformierte Grundsteuer mit einer dynamisierten bzw. regelmäßiger angepassten Bemessungsgrundlage erhoben wird. Die übrigen kommunalen Steuern, vor allem die Gewerbesteuer sowie die Anteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer beruhen dagegen auf dynamischen Bemessungsgrundlagen.

Abbildung 12: Hebesätze der Gewerbesteuer 2014-2022 (links) sowie Differenz zum Landesdurchschnitt (rechts)

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

Die Differenz zum landesdurchschnittlichen gewogenen Hebesatz hat sich in der Gruppe der Oberzentren sowohl in Bezug auf die Grundsteuer B als auch die Gewerbesteuer im Zeitverlauf - von einem deutlich überdurchschnittlichen Niveau ausgehend - vermindert (Abbildung 11 rechts, Abbildung 12 rechts). Dies deutet im Zeitraum auf einen gewissen Obergrenzen-Effekt hin, demzufolge die Realsteuereinnahmepotenziale in den Oberzentren bereits maximal möglich ausgeschöpft worden sind. In der Studie zum Finanzindex für Mecklenburg-Vorpommern konnte gezeigt werden, dass insbesondere für die Gewerbesteuer die Hebesätze in den größeren Städten bereits höher liegen als die relevanten Bundesdurchschnitte.²² Für die Grundsteuer B ist dies nicht in gleichem Maße der Fall, allerdings sind hier die Anhebungspotenziale in den Oberzentren angesichts angespannter Wohnungsmärkte auch begrenzt.²³

Sowohl für die Grundsteuer B als auch für die Gewerbesteuer sind alle Gruppen näher an den Landesdurchschnitt herangerückt, insbesondere der „Vorsprung“ der Oberzentren hat sich verringert. Infolgedessen haben sich die interkommunalen Differenzen insgesamt verringert, wenngleich weiterhin ein gemeindegrößenabhängiges Gefälle besteht. Gleiches trifft auf die Entwicklung bei den gewogenen Gewerbesteuerhebesätzen zu. Im Jahr 2020 ist bei der Gewerbesteuer ein pandemiebedingter Sondereffekt zu beobachten: Die Grundbeträge der Gewerbesteuer gingen zwar in allen Teilgruppen zurück. Der Rückgang verteilte sich jedoch höchst unterschiedlich auf die einzelnen Gemeinden und einige Gemeinden konnten sogar Mehreinnahmen verzeichnen (in der Gruppe der Grundzentren stieg das zusammengefasste Aufkommen sogar). Diese heterogene Schockwirkung hatte einen Einfluss auf die Berechnung der aufkommensgewogenen Durchschnittshebesätze. Die Trendentwicklung hat sich allerdings bereits im darauffolgenden Jahr wieder stabilisiert, wobei sich die gewogenen Durchschnittshebesätze der Grundzentren scheinbar dauerhaft auf einem höheren Niveau als vor der Corona-Pandemie eingepegelt haben.

2.4 INVESTITIONSQUOTE

Investitionen beeinflussen, welche Qualität die kommunale Infrastruktur zukünftig haben wird. Für die nachfolgenden Betrachtungen werden die investiven Auszahlungen durch die bereinigten Gesamtauszahlungen geteilt und damit in Form der Investitionsquoten einbezogen. Wie bereits im Falle der Steuereinnahmen (vgl. Abschnitt 2.3.1) wird mittels der relativen Betrachtung als Quote verhindert, dass die Größe trendbehaftet eingeht. Der langfristig zwangsläufig positive Trend der kommunalen Investitionsauszahlungen resultiert vor allem aus (Bau-)Preissteigerungen. Selbst, wenn die Investitionsauszahlungen langsamer steigen als das Preisniveau, die realen Investitionen also sinken, würde

²² Vgl. Lenk/Hesse/Starke (2023), S. 33.

²³ Insbesondere in Rostock sind sowohl die Angebotsmieten höher als auch die Leerstände deutlich niedriger als im übrigen Land Mecklenburg-Vorpommern. Vgl. Statistisches Bundesamt (2023).

der Indikator "Investitionsauszahlungen" eine positive Entwicklung nachzeichnen. Diese Problematik kann durch die Bildung der Investitionsquote gelöst werden, welche keinen von vornherein definierten Trend beinhaltet (sie kann sowohl steigen als auch sinken).

Kasten 7: Berechnung der Investitionsauszahlungen und der Investitionsquote

Investitionsauszahlungen umfassen sowohl Sachinvestitionen (Baumaßnahmen, Erwerb von materiellen und immateriellen Vermögensgegenständen) als auch Investitionszuschüsse an Dritte, die von den Kommunen genutzt werden, um das Angebot und die Qualität der Infrastruktur positiv zu beeinflussen.²⁴ Die Summe der Ausgaben der jeweiligen Vergleichsgruppen wird durch die jeweiligen bereinigten Ausgaben geteilt, woraus sich die Investitionsquote ergibt. Sämtliche Daten entstammen der kommunalen Jahresrechnungsstatistik (2014-2021) bzw. Kassenstatistik (2022).

Eine kombinierte Darstellung der Datenherkunft findet sich darüber hinaus in Abschnitt 5.1.

Sollen aufgrund haushaltspolitisch schwieriger Zeiten Ausgaben gekürzt oder in spätere Perioden verschoben werden, ist dies für konsumtive Ausgaben (Personalausgaben, Sachausgaben, Soziale Leistungen) nur bedingt möglich. In den Investitionsbudgets können Verschiebungen und Kürzungen hingegen wesentlich einfacher vorgenommen werden. Die Verwendung der Investitionsquote als Teilindikator zur Beurteilung der Haushalts- und Finanzlage der Zentralen Orte hat den Vorteil, dass eine Verschiebung von Ausgaben vom investiven in den konsumtiven Bereich angezeigt wird. Unterlassene Investitionen haben kurzfristig kaum einen Effekt auf die Leistungsfähigkeit und Bereitstellungsqualität der öffentlichen Infrastruktur, langfristig können sich jedoch erhebliche Funktionseinschränkungen bis hin zum Funktionsverlust einstellen. Aus diesem Grund stehen insbesondere die kommunalen Investitionen seit vielen Jahren unter besonderer Beobachtung.²⁵ Gleichzeitig können aufgehäufte Investitionsmängel nicht ohne Weiteres kurzfristig aufgelöst werden, da Bau- und Ausrüstungsinvestitionen bei starken Investitionssteigerungen mit Kapazitätsengpässen an den Beschaffungsmärkten einhergehen können. Demnach sind stetig steigende Investitionsauszahlungen positiv zu bewerten, insbesondere weil sie in besonderem Maße die aktuelle Situation und zukünftige Aussichten auf die Qualität der öffentlichen Leistungserbringung repräsentieren. Ein Nachteil der Heraushebung der Investitionen gegenüber anderen Ausgabearten ist, dass hierdurch andere Ausgabearten übersehen werden könnten, die ebenfalls einen Einfluss auf die Qualität der öffentlichen Infrastruktur haben, besonders Erhaltungsaufwendungen und auch Ausgaben für Mieten und Pachten, die als Substitut für eigene Investitionen in Immobilien dienen.²⁶ Diese Unschärfe muss in Kauf genommen werden, wenn die statistische Erfassung und Verarbeitung auf möglichst einfachem Wege erfolgen sollen.

Die Investitionsquote verzeichnet Wechselwirkungen mit dem Finanzierungssaldo und der Gesamtdeckungsquote insofern, als dass eine positive Entwicklung dieser beiden Größen bei einer zusätzlichen Stagnation oder Reduktion der Investitionen als weniger positiv bewertet werden kann. Spiegelbildlich können die Investitionen steigen und als Folgewirkung ein Sinken oder sogar negative Ausprägungen der Finanzierungssalden in Kauf genommen werden, was in der Gesamtschau durchaus als positiv bewertet werden kann. Auf diese Weise werden die Investitionen zwar praktisch doppelt gezählt (als Bestandteil der bereinigten Ausgaben und als einzelne Position); dies ist allerdings nicht als Nachteil zu interpretieren, sondern hebt die Investitionen gegenüber anderen Ausgabearten heraus. Auf den Saldo der Verwaltungstätigkeit bzw. die Deckungsquote der Verwaltungstätigkeit wirken sich die Investitionsauszahlungen dagegen nicht aus, da diese die Investitionen nicht beinhalten.

Idealerweise müssten die Nettoinvestitionen betrachtet werden, wenn Bewertungen im Zusammenhang mit der Infrastrukturqualität getätigt werden sollen. Hierzu werden von den Bruttoinvestitionen (Auszahlungen) die Abschreibungen (Aufwendungen) abgezogen. Die hieraus berechnete Größe zeigt

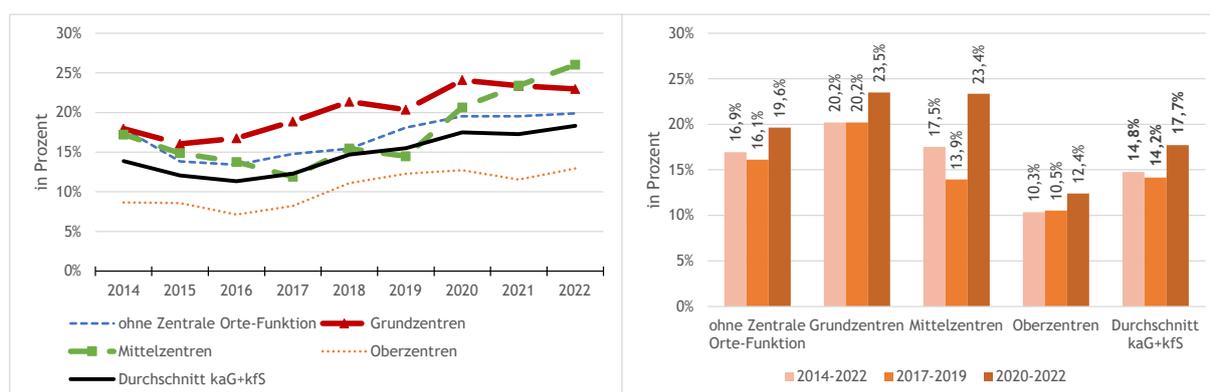
²⁴ Aus technischer Sicht werden folgende Konten zur Berechnung der kommunalen Investitionen verwendet: 7821, 7832, 7833, 7851, 7813, 7814, 7815, 7816, 7817, 7818.

²⁵ Die bekannteste Veröffentlichung in diesem Zusammenhang ist das Kommunalpanel der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), das den kommunalen Investitionsbedarf jährlich bundesweit ermittelt. Die jüngste Erhebung wies einen ungedeckten Investitionsbedarf in Höhe von 166 Mrd. Euro aus. Vgl. Raffer/Scheller (2023), S. 11.

²⁶ Zum Konzept der infrastrukturbezogenen Ausgaben vgl. Lenk/Kilian/Hesse/Rottmann/Starke (2016).

auf, inwiefern eine wertmäßige Steigerung des öffentlichen Infrastrukturvermögens erfolgt. Wenn selbst steigende Investitionen nicht ausreichen, um die Abschreibungen zu decken, so kann dies mit Blick auf die Finanzausstattung der betroffenen Gebietskörperschaften nicht positiv bewertet werden. Dieser Anspruch lässt sich jedoch nicht in der Praxis einlösen, da nach wie vor nicht auf Daten der amtlichen Statistik zugegriffen werden kann, die eine zusammengefasste Bewertung der Abschreibungen ermöglichen. Alternativ könnte nur auf Befragungsergebnisse oder ggf. auf Daten der Haushaltsüberwachung zurückgegriffen werden, wobei jedoch die Verlässlichkeit geringer ist als bei statistischen Meldungen. Daher wird für den vorliegenden Zweck auf die Zahlungsdaten der amtlichen Statistik (Investitionsquote auf Basis der Investitionsauszahlungen und Summe der bereinigten Auszahlungen) abgestellt.

Abbildung 13: Investitionsquote 2014-2022 (links) sowie im Durchschnitt der drei Zeiträume 2014-2022, 2017-2019 und 2020-2022 (rechts)



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

Grundsätzlich zeigen die Investitionsquoten aller Vergleichsgruppen einen leicht steigenden Trend (Abbildung 13). Insbesondere am aktuellen Rand entfaltet sich dabei eine starke Dynamik, die vor allem auf das im Vergleich zu den bereinigten Auszahlungen überproportionale Wachstum der Investitionsausgaben an sich zurückzuführen ist (2022: 18,3 % ggü. 13,9 % in 2014). Die höchsten durchschnittlichen Investitionsquoten finden sich in den Grundzentren (2014-2022: 20,2 %), dahinter folgen die Mittelzentren (17,5 %) und Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionen (16,9 %). Die Oberzentren verzeichnen im Vergleich dazu merklich niedrigere Quoten (10,3 %).²⁷ Im Zeitraum von 2019 bis 2022 ist insbesondere in den Mittelzentren ein starker Aufschwung der Investitionstätigkeit festzustellen gewesen (2022: 26,0 % ggü. 14,3 % in 2019), der deutlich in den Zeitraum der gewährten Übergangszuweisungen für die kreisangehörigen Zentralen Orte nach § 24 FAG M-V fällt. In den Grundzentren, die zwar eine im gesamten Zeitablauf überdurchschnittliche Quote aufweisen, ist von 2020 bis 2022 ein wieder leicht absinkender Investitionsanteil feststellbar (2022: 23,0 % ggü. 24,1 %).

2.5 ZUSATZINDIKATOR: FREIWILLIGE AUFGABENERFÜLLUNG

Die freiwillige Aufgabenerfüllung in den Kommunen spielt für ihre hauswirtschaftlichen Gestaltungsmöglichkeiten eine essenzielle Rolle. Die kommunale Selbstverwaltung ist nur dann erfüllt, wenn neben den Pflichtaufgaben weitere Aktivitäten in freiwilligen bzw. wenig regulierten Bereichen getätigt werden können. Zu diesen Aufgabenbereichen gehören z. B. Kultur, Sportförderung, Wirtschaftsförderung oder Tourismus.

Die Berechnung erfolgt differenziert nach Produktgruppen, wobei jeder Produktgruppe (statistische Dreisteller) konkrete Freiwilligkeitsgrade zugeordnet werden (vgl. Abschnitt 5.2). Diese Freiwillig-

²⁷ Dies hat wiederum mit dem abweichenden Aufgabenzuschnitt der kreisfreien Städte im Vergleich zu den kreisangehörigen Gemeinden zu tun (v. a. Sozialbudgets, die im kreisangehörigen Raum von den Landkreisen getragen werden). Dieser Aspekt wird bei der späteren Verrechnung im Finanzindex sachgerecht berücksichtigt.

keitsgrade werden mit dem Zuschussbetrag jeder Produktgruppe multipliziert, wobei der Zuschussbetrag jeder einzelnen Produktgruppe nach dem gleichen Modus berechnet wird wie der Finanzierungssaldo (Auszahlungen abzüglich zweckbezogener Einzahlungen). Demnach werden sowohl die Verwaltungs- als auch die Investitionstätigkeit in der Quote der freiwilligen Aufgabenwahrnehmung betrachtet. Wenn die Aufgabenerfüllung in den freiwilligen Bereichen nicht nur durch die Ausgabenseite sondern auch durch die Einnahmenseite beeinflusst wird (bspw. durch Fördermittel des Landes oder des Bundes), kann auch dies äquivalent im Zuschussbetrag abgebildet werden. Ebenso werden unterschiedliche Auslagerungsgrade durch die Nutzung von Zuschussbeträgen gleichwertig behandelt. Das beschriebene Verfahren wird mit wenigen Ausnahmen für alle Produktgruppen in den Hauptproduktbereichen 1 bis 5 durchgeführt.²⁸ Die Berechnung kann folglich nach einem einheitlichen Schema über mehrere Jahre hinweg erfolgen und somit sowohl das Niveau als auch die Entwicklung dokumentieren. Der Grad der freiwilligen Aufgabenerfüllung wird als Quote ausgedrückt (Zähler: „freiwillig“ eingestufte Anteile der Zuschussbeträge, Nenner: Summe der Gesamtzuschussbeträge in den Hauptproduktbereichen 1 bis 5).²⁹

Die Berechnung des freiwilligen Aufgabenanteils ist technisch unter Nutzung amtlicher Statistikdaten (Jahresrechnungsstatistik) möglich.³⁰ Als zusätzlicher Indikator wird die Quote jedoch nicht herangezogen, weil eine Zeitverzögerung in der Datengrundlage vorliegt: Der Anteil der freiwilligen Aufgabenwahrnehmung kann ausschließlich auf der Basis der kommunalen Jahresrechnungsstatistik berechnet werden. Diese liegt zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Gutachtens nur bis einschließlich der Jahresscheibe 2021 vor. Dies ist ein gewichtiger Nachteil gegenüber den anderen betrachteten Teilindikatoren, welche bereits bis einschließlich 2022 datenseitig vorliegen. Dennoch soll der freiwillige Aufgabenanteil in die laufende Begutachtung zur Analyse der Finanz- und Haushaltslage der Zentralen Orte als ergänzende Information eingehen.

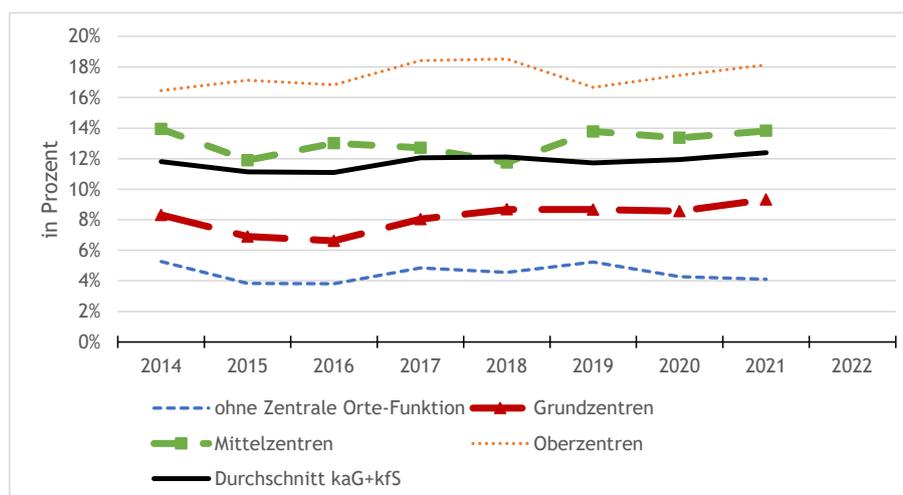
Der Anteil der freiwilligen Aufgabenerfüllung hat sich im Durchschnitt der kreisfreien und kreisangehörigen Städte und Gemeinden zwischen 2014 und 2021 im Trend minimal erhöht (+0,6 Prozentpunkte, Abbildung 14). Die zuvor analysierten Entwicklungstrends beim Finanzierungssaldo und der Deckungsquote wurden demnach im Großen und Ganzen nicht durch eine Vernachlässigung der freiwilligen Aufgabenbereiche erreicht. Das höchste Niveau der freiwilligen Aufgabenwahrnehmung ist indes in den Oberzentren feststellbar (2021: 18,1 %), was aus ihren allgemeinen Aufgabenfeldern im Zusammenhang mit der Erbringung von Daseinsvorsorgeleistungen auch für ihr Umfeld (z. B. Theater und Orchester) hervorgeht. Dahinter folgen die Mittelzentren (13,8 %), die bereits deutlich vor den Grundzentren (9,3 %) und den Gemeinden ohne Zentrale Orte-Status (4,1 %) liegen. Demnach kann festgestellt werden, dass die freiwillige Aufgabenerfüllung umso höher, je mehr zentralörtliche Funktionen in einer Kommune erbracht werden müssen.

²⁸ Einzelne Produktgruppen bleiben bei der Betrachtung außen vor. Konkret sind dies die P531 bis P535, welche Versorgungsdienste beinhalten. Diese gehören formal nicht zu den Pflichtaufgaben, wären demnach dem Bereich der freiwilligen Aufgaben zuzuordnen. Gleichzeitig weisen diese Produkte regelmäßig Überschüsse aus, was sich negativ auf den Zuschussbetrag für die freiwillige Aufgabenerfüllung auswirken würde. Da die Aufgaben ohnehin in vielen Kommunen in den Privatsektor ausgelagert sind, verzerrt dies die Ableitung der freiwilligen Aufgabenanteile. Der Ausschluss der genannten Produktgruppen ist eine einfache und zielführende Lösung.

²⁹ Nach dieser Methode wurde bereits im FAG-Gutachten 2017 der Umfang der freiwilligen Aufgabenerfüllung berechnet. Vgl. Lenk/Hesse/Starke u. a. (2017), S. 119-122.

³⁰ Aufgrund dieser Voraussetzung kann die Quote aktuell nur bis einschließlich 2021 berechnet werden, für 2022 liegen noch keine Daten der Jahresrechnungsstatistik vor.

Abbildung 14: Anteil freiwilliger Aufgabenerfüllung 2014-2021



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

Während die Quoten der freiwilligen Aufgabenerfüllung in den Zentralen Orten zwischen 2014 und 2021 im Durchschnitt leicht angestiegen sind, war der Anteil in den Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionen im Trend praktisch unverändert und in den Jahren 2020 und 2021 sogar leicht rückläufig. Die positiven Finanzierungssalden bzw. Salden der Verwaltungstätigkeit in dieser Gruppe gingen demnach teilweise mit einer schwächeren Entwicklung in den freiwilligen Aufgabenbereichen einher.³¹

2.6 ZWISCHENFAZIT

Für die Ableitung des Finanzindex zur Analyse der Haushalts- und Finanzlage der Gemeinden und Städte in Mecklenburg-Vorpommern eignen sich insgesamt acht Indikatoren auf der Grundlage der zuvor durchgeführten Datenanalysen:

- Saldo der Verwaltungstätigkeit nach finanzstatistischer Abgrenzung (alternativ: Finanzierungssaldo),
- Deckungsquote der Verwaltungstätigkeit nach finanzstatistischer Abgrenzung (alternativ: Gesamt-Deckungsquote),
- Schuldenstand in Form der Pro-Kopf-Verschuldung beim nicht-öffentlichen und öffentlichen Bereich,
- Zinssaldo nach finanzstatistischer Abgrenzung,
- liquide Finanzvermögen (ohne Cashpool-Aktivitäten),
- Steuerquote (ohne Kompensationszuweisungen für Gewerbesteuermindereinnahmen) nach finanzstatistischer Abgrenzung,
- Hebesatzpolitik der Gemeinden bei der Grundsteuer B und Gewerbesteuer,
- Investitionsquote nach finanzstatistischer Abgrenzung.

Zur ergänzenden Betrachtung neben dem Finanzindex ist die Analyse des Umfangs der freiwilligen Aufgabenerfüllung geeignet.

³¹ Dies hat jedoch auch damit zu tun, dass in den Corona-Jahren 2020 und 2021 viele Kultur- und Sportaktivitäten nicht stattfinden konnten.

3 ZUSAMMENFÜHRUNG IN EINEM INDEX UND SIMULATIONSRECHNUNGEN

Die in Abschnitt 2 betrachteten Einzelindikatoren werden nachfolgend in einen **Gesamtindex** überführt. Dabei erfolgen zunächst die Normalisierung und Gewichtung der Teilindikatoren (Abschnitt 3.1). Anschließend wird das Ergebnis des Index präsentiert und interpretiert (Abschnitt 3.2). Das Ziel des Index besteht darin, Aufschluss darüber zu geben, wie die Haushalts- und Finanzlage in den Mittel- und Grundzentren gegenüber den Gemeinden ohne Zentrale Orte-Funktionen und Oberzentren einzu-stufen ist. Weiterhin werden Simulationsrechnungen durchgeführt, um den Einfluss der im Jahr 2020 bis 2022 gewährten Übergangszuweisungen für kreisangehörige Zentrale Orte zu eruieren.

3.1 NORMALISIERUNG UND GEWICHTUNG DER TEILINDIKATOREN

Bevor die einzelnen Teilindikatoren zu einem Gesamt-Indexwert zusammengefasst werden, ist ihre Normalisierung und die sich daran anschließende Gewichtung von entscheidender Bedeutung. Hinsichtlich der Normalisierung wird das gleiche Verfahren wie bei der Entwicklung des *Verbundindex als Kontrollinstrument für die Entwicklung der Beteiligungsquote in Mecklenburg-Vorpommern* verwendet:³²

- Als **Referenzzeitrahmen für den Ausgangswert des Index** dient der Dreijahresdurchschnitt von **2017 bis 2019**. Für jeden Teilindikator werden die Mittelwerte für den Zeitraum 2017-2019 berechnet und bilden den Ansatzpunkt für die Entwicklung des Index. Für den Index werden jährliche Werte berechnet. Der fertige Index kann, auch wenn er auf den Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2019 normiert ist, demnach bereits in den einzelnen Jahren 2017 bis 2019 eine Auseinanderentwicklung (Divergenz) oder Zueinanderentwicklung (Konvergenz) zeigen. Vor allem an den davor und danach liegenden Zeiträumen wird deutlich, wie sich die Jahre 2017 bis 2019 verhalten haben.
- Der Index wird **auf einen Wert von 50 normiert**. Das heißt, im Referenzzeitraum für den Ausgangswert (2017 bis 2019) liegt der Index bei durchschnittlich 50 Punkten. Somit wird zum einen vermieden, dass starke Schwankungen zu einer Negativausprägung des Index führen könnten. Zum anderen lassen sich die Veränderungen im Zeitablauf intuitiv interpretieren, selbst in längeren Zeitabläufen, ohne, dass der Indexwert eine zu große suggestive Wirkung (als „guter“ oder „schlechter“ Wert) entfaltet. Der normalisierte Index ist letztlich als Punktwert stets *dimensionslos* und keine monetäre Größe.
- Für den Finanzindex wird eine **Einordnung einzelner Entwicklungen gegenüber Mittelwerten im Zeitverlauf** vorgenommen. Die Veränderung um einen Indexpunkt repräsentiert eine Entwicklung, die in der jeweiligen Ebene stattgefunden hat und die eine spürbare Veränderung in der jeweiligen Variablen bedeutet. Als **Referenzzeitrahmen für eine „typische“ Schwankung** werden die Jahre **2014 bis 2019** herangezogen. Dieser Zeitraum ist unabhängig vom vorher genannten Zeitraum für den Ausgangswert des Index (2017 bis 2019). Als Maßstab der *typischen* Abweichung dient der Variationskoeffizient (Standardabweichung geteilt durch arithmetischen Mittelwert) für jeden der einzelnen Indikatoren. Die Änderung eines Indikatorwertes im Umfang eines halben Variationskoeffizienten wird für den Index in eine Anpassung um den Punktwert von 1 übersetzt. Dies ist letztlich eine beliebige Festlegung. Die vorgeschlagene Festsetzung trägt einerseits dem Umstand Rechnung, dass die Abweichungen im Zeitablauf nach oben und nach unten stattfinden. Andererseits ist die Sensitivität (1/2 Variationskoeffizienten pro Indexpunkt) so hoch, dass sich auch kleinere Veränderungen der fiskalischen Rahmenbedingungen im Index noch nachvollziehen lassen, und so niedrig, dass moderate Änderungen der finanziellen Umstände nicht zu dramatischen Schwankungen des Index führen. Der Index ist somit auch für mittel- bis längerfristige Vergleiche gut nutzbar. Diesem Vorgehen zufolge werden sogenannte kritische Werte empirisch festgelegt. Es werden **keine**

³² Vgl. Lenk/Hesse/Starke (2023), S. 38-46.

normativen Wertaussagen darüber getroffen, welche Abweichung „gut“ oder „schlecht“ ist. Stattdessen sind die tatsächlichen Entwicklungen der Vergangenheit maßgeblich. Hiermit ist klar, dass es sich bei diesem Index nicht um ein Instrument des Soll-Ist-Vergleichs von Haushalten handelt, sondern um ein Instrument der laufenden Überwachung der Haushaltsgrößen und der Bewertung der relativen Entwicklungen zueinander.

Es wird eine **lineare, additive Gewichtung der einzelnen Indikatoren** vorgenommen. Demnach gehen die Teilindikatoren mit unterschiedlichen Gewichten ein, die sich zu 100 % summieren.³³ Modellrechnungen zur Robustheit sichern ab, dass durch die gewählte Gewichtung keine inkonsistenten Ergebnisse bei ausgewählten Entwicklungen erzeugt werden (z. B. negative Entwicklung bei einer offensichtlich positiven Entwicklung der Rahmenbedingungen oder starke Dominanz eines Indikators gegenüber den anderen). Die einzelnen Gewichtungsfaktoren berücksichtigen die **Multikollinearität** (Zusammenhänge zwischen den einzelnen Indikatoren)³⁴. Das Design des Gesamtindex ist darauf ausgelegt, dass ein zeitlicher Bezug zu Vergangenheit und Gegenwart besteht (Indexableitung auf Basis des Zeitraums 2014-2019) und zugleich Aspekte der zukünftigen Entwicklungen berücksichtigt werden.

Eine empirische Herleitung der Gewichtungsfaktoren wurde zusätzlich mit Hilfe einer statistischen **Faktorenanalyse** durchgeführt, deren Ergebnisse im Anhang, Abschnitt 5.3, dokumentiert sind.³⁵ Diese ergab, dass der Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen sowie die laufende Deckungsquote insgesamt rund ein Drittel des Gesamtindex ausmachen sollten. Indikatoren, die eher Lasten der Vergangenheit abbilden - Schulden, Finanzvermögen und der Zinssaldo, sollten nach Maßgabe der statistischen Resultate rund 50 % bis 55 % des Index ausmachen. Dem gegenüber ist die rein mathematische Gewichtung der stärker auf die Zukunft ausgerichteten Indikatoren - Steuerquote, Hebesatzdifferenzen und Investitionsquote - mit rund 10 % bis 15 % gering.

Die genannten Gewichtungsfaktoren bilden zwar die mathematischen Zusammenhänge ab, sind jedoch noch nicht ausreichend in den inhaltlichen Kontext der kommunalen Haushaltslage und der Zielrichtung der differenzierten Bewertung der Kommunaltypen eingeordnet. Insbesondere die Gewichtung aus vergangenheits- und zukunftsgerichteten Indikatoren erscheint bei der rein mathematischen Ableitung unangemessen. Die Ergebnisse der Faktorenanalyse wurden daher in einem weiteren Schritt stärker mit der kommunalen Haushaltswirklichkeit und der Zielstellung der FAG-Zuweisungen (gegenwärtige und zukünftige Ausstattung) kontextualisiert, wobei auch Erfahrungswerte des Gutachtens zum *Finanzindex für Mecklenburg-Vorpommern* eingeflossen sind. Zusätzlich erfolgten weitere **Robustheitsprüfungen** auf der Grundlage mehrerer Simulationsmodelle, mit deren Hilfe die Auswirkungen verschiedener fiskalischer Vorgänge berechnet wurden (z. B. Investition eines bestimmten Betrages aus laufenden Mitteln oder durch Kreditaufnahme). Hierdurch wird verhindert, dass einzelne Indikatoren bzw. deren Reaktion im Zeitablauf eine einseitige oder verzerrende Wirkung auf die Gesamtbewertung entfalten. Die Ergebnisse der Faktorenanalyse und Robustheitstests sind bereits in die finale Gewichtung eingeflossen, die nachfolgend vorgestellt wird.

Zwischen der Verschuldung, den liquiden Finanzvermögen und dem Zinssaldo besteht dabei eine hohe Korrelation.³⁶ Diese drei Indikatoren können als unterschiedliche Facetten des gleichen Phänomens aufgefasst werden. Zwischen dem Saldo der Verwaltungstätigkeit (bzw. dem Finanzierungssaldo) und der Deckungsquote der Verwaltungstätigkeit (bzw. der Gesamt-Deckungsquote) besteht zwar ebenfalls Kollinearität, die separate Erfassung hat dennoch einen Mehrwert, da sie etwas unterschiedlich auf Schwankungen reagieren (vgl. Abschnitt 2.1). Steuerquote, Hebesatzdifferenzen und Investitionsquote sind auf verschiedene Weise mit den anderen Indikatoren korreliert, liefern durch die unvoll-

³³ Die lineare Gewichtung ist methodisch sachgerecht, da zum einen die Wirkrichtungen vorab bekannt sind und zum anderen die Einzelindikatoren bereits auf einen vergleichbaren Wertebereich (Indexpunkte) normiert wurden. Vgl. OECD (2008), S. 32.

³⁴ Vgl. Auer/Rottmann (2020), S. 509.

³⁵ Zur Methode der Faktorenanalyse vgl. Field (2015); Jordan (2019).

³⁶ Sowohl die Pearson-Korrelationen als auch die Rangkorrelationen sind zwischen den drei Variablen i. d. R. signifikant und haben das richtige Vorzeichen (positiver Effekt des Schuldenstandes, negativer Effekt des Finanzvermögens). Siehe dazu Korrelationstabelle im Anhang 5.3.

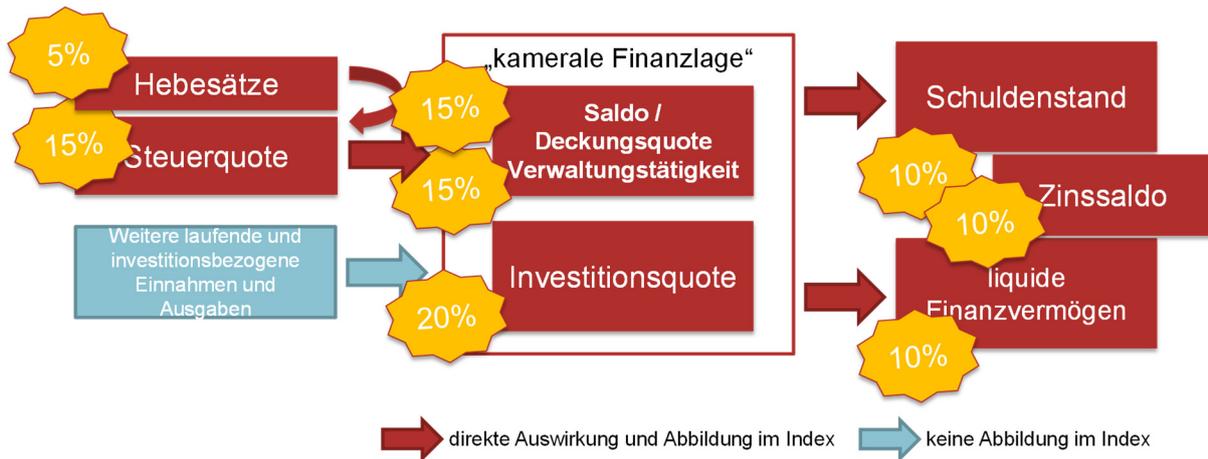
ständigen Korrelationen aber auch einen eigenen Informationswert, der nicht durch die anderen Indikatoren „mitberichtet“ wird. Vor dem Hintergrund der statistischen *und* inhaltlichen Abwägungen wurden die einzelnen Teilindikatoren wie folgt gewichtet (vgl. Gesamtdarstellung in Abbildung 15):

- Der Saldo der Verwaltungstätigkeit (bzw. der Finanzierungssaldo) sowie die Deckungsquote der Verwaltungstätigkeit (bzw. die Gesamt-Deckungsquote) bilden mit geringfügig unterschiedlichem Maßstab die kamerale Haushalts- und Finanzlage ab. Mittels der Deckungsquoten werden zusätzlich die Haushaltsvolumina der einzelnen Städte und Gemeinden berücksichtigt. Dies erfordert eine hohe Gewichtung im Gesamtindex (jeweils 15 % des Index). Steigen die Salden bzw. Deckungsquoten im Zeitverlauf an, ist dies ein Zeichen für eine positive Finanzlage und wird entsprechend in einen steigenden Indexwert übersetzt.
- Neben dem Schuldenstand werden der Stand der liquiden Finanzvermögen und der Zinssaldo im Gesamtindex mit jeweils 10 % erfasst. Während Schulden und Finanzvermögen statische, vergangenheitsbezogene Größen sind und folglich eher träge auf fiskalische Schocks reagieren, signalisiert der Zinssaldo schnell sich ändernde Bedingungen am Kapitalmarkt. Eine steigende Pro-Kopf-Verschuldung und ein steigender Pro-Kopf-Zinssaldo werden in einen sinkenden Indexwert übersetzt, da dies auf höhere fiskalische Belastungen hindeutet. Wachsen die Pro-Kopf-Finanzvermögen im Zeitverlauf, zeigt dies, dass die Städte und Gemeinden Mecklenburg-Vorpommerns liquide Rücklagen aufbauen können. Dementsprechend steigt der Indexwert in diesem Fall an. Die Gewichtung dieser drei Indikatoren repräsentiert zusammengekommen 30 % und damit weniger als in der rein mathematischen Ableitung. Das Gewicht der Vergangenheit bei der Bewertung der Haushaltslage soll damit nicht zu hoch sein.
- Die in der Steuerquote erfassten Steuereinnahmen repräsentieren einen großen Teil der kommunalen Deckungsmittel. Sie repräsentieren eine der wichtigsten Säulen in der kommunalen Einnahmehasis zur Wahrnehmung des vielschichtigen Aufgabenspektrums. Demnach wird die Steuerquote mit einem hohen Anteil im Gesamtindex gewürdigt (15 %). Eine hohes (steigendes) Volumen an Pro-Kopf-Steuereinnahmen im Zeitverlauf bescheinigt einer Gemeinde dabei eine stabile Eigeneinnahmehasis, was entsprechend in einen hohen (steigenden) Indexwert übersetzt wird.
- Neben der Steuerquote werden das Niveau und die Entwicklung der durchschnittlichen gewogenen Hebesätze der Grundsteuer B und Gewerbesteuer im Gesamtindex integriert. Somit wird auch das grundgesetzlich verankerte Recht der Gemeinden und Städte, ihre Realsteuerhebesätze zu bestimmen, im Index abgebildet. Dies dient zuvorderst der Ergänzung der Analyse der Steuerquote, wobei dadurch abgeleitet werden soll, ob beispielsweise eine hohe Steuerquote auf höhere Hebesätze zurückgeht und ob dementsprechend die Gestaltungsmöglichkeiten zur kommunalen Eigeneinnahmengenerierung genutzt werden. Dabei gehen nicht die absoluten Hebesätze der kommunalen Teilgruppen ein, sondern die Differenzen zum gemeinsamen Landesdurchschnitt. Die Logik der Entwicklung des Indexwertes besteht hierbei einerseits darin, dass hohe (steigende) Durchschnittshebesätze stellvertretend für eine Nutzung des eigenen Einnahmepotentials stehen. Andererseits signalisieren wachsende durchschnittliche Hebesätze auch, dass eine Gemeinde aufgrund ihrer Haushaltslage so viele Steuereinnahmen wie möglich generieren muss, um den Haushaltsausgleich zu erreichen. Da dies auf eine problematische Finanzlage hindeutet, werden im Zeitablauf steigende Hebesätze in einen sinkenden Indexwert übersetzt. Bezugnehmend auf die in Abschnitt 2.3.2 dargestellte Größe der Differenz zum Landesdurchschnitt bedeutet dies, dass ein sinkender Abstand zum gewogenen Durchschnittshebesatz mit einem steigenden Indexwert angezeigt wird. Niedrige (absinkende) Hebesätze symbolisieren, dass die Haushaltslage einer Gemeinde keine überdurchschnittliche Anspannung erfordert, um den Haushaltsausgleich zu gewährleisten. Demnach wird dies in einen steigenden Indexwert übersetzt. Die Hebesätze für die Grundsteuer B und die Gewerbesteuer werden zu jeweils 2,5 % im Gesamtindex berücksichtigt.
- Die Investitionen werden in Form der Investitionsquote als einzige Auszahlungsart herausgehoben, da eine hohe Investitionstätigkeit zu Kapazitäts- und Multiplikatoreffekten innerhalb

einer Gemeinde führt und dabei unabdingbar für die Zukunftsfähigkeit der kommunalen Infrastruktur ist. Mit 20 % haben sie das höchste Einzelgewicht eines Indikators im Finanzindex, das etwas höher liegt als bei der rein mathematischen Ableitung der Gewichtungsfaktoren.

- Andere Positionen, die auf den Finanzierungssaldo bzw. die Deckungsquote einwirken (laufende Ein- und Auszahlungen sowie investitionsbezogene Einnahmen) werden nicht separat herausgehoben, da dem Nachteil der Multikollinearität kein Vorteil einer besonderen Aussagekraft dieser Positionen entgegensteht.

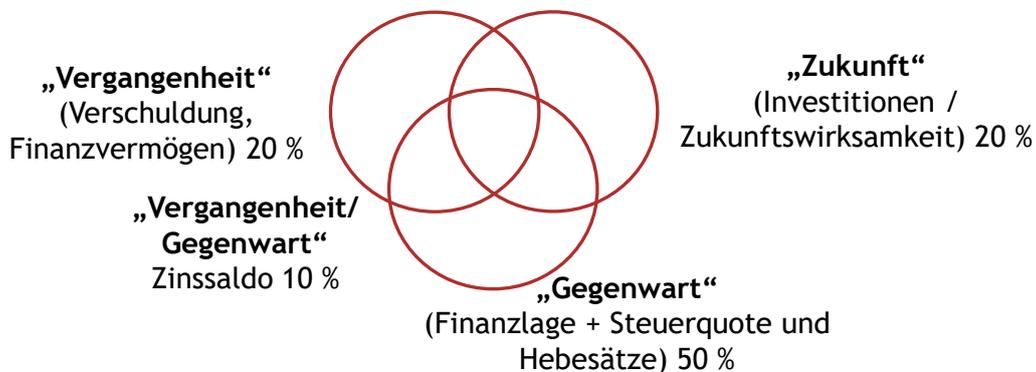
Abbildung 15: Gewichtung im Gesamtindex mit Bezug auf Einzelindikatoren



Quelle: Eigene Darstellung.

Wird der Gewichtungsvorschlag in seiner zeitlichen Dimension betrachtet, so geht die gegenwärtige Finanzlage in Form des Saldos und der Deckungsquote der Verwaltungstätigkeit zu 50 % ein. Die Zukunftswirksamkeit wird durch die Investitionen repräsentiert, die 20 % des Index ausmachen. Lasten bzw. Reserven der Vergangenheit sind mit 20 % vertreten, wobei der Zinssaldo mit 10 % die Brücke zwischen der Vergangenheit und der Zukunft schlägt. Insgesamt sind demnach - gegenüber der Vergangenheitsbetrachtung mit 20 % bis 30 % - die gegenwarts- und zukunftsbezogenen Komponenten mit insgesamt 70 % bis 80 % hoch gewichtet. Diese Gewichtung erscheint sachgerecht, weil mit Hilfe der Übergangszuweisungen Finanzmittel für die Stärkung der Investitionstätigkeit in den kreisangehörigen Zentrale Orte ausgereicht werden.

Abbildung 16: Gewichtung des Gesamtindex mit Bezug auf die zeitliche Einordnung



Quelle: Eigene Darstellung.

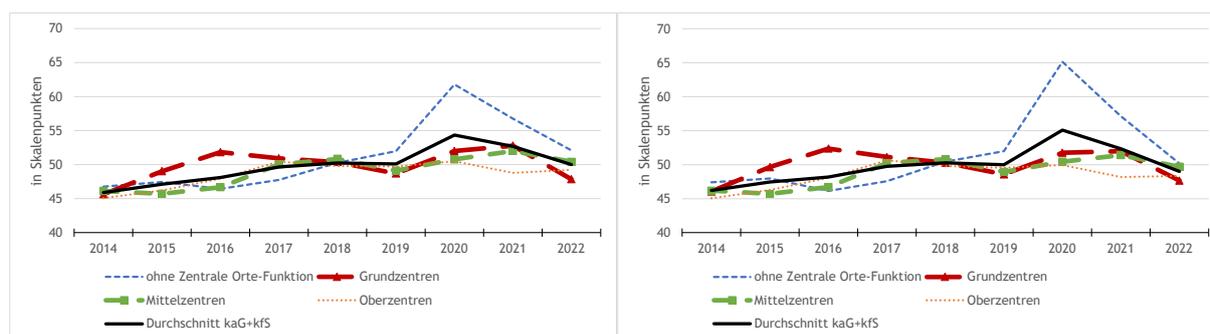
3.2 ERGEBNISSE DER INDEXBETRACHTUNG

Nachfolgend werden die Ergebnisse des Gesamtindex zunächst anhand der Indexausprägungen der Einzelindikatoren hergeleitet (Abschnitt 3.2.1). Im Anschluss wird das Gesamtergebnis dargestellt und in den Kontext der Notwendigkeit der Übergangszuweisungen für die kreisangehörigen Zentralen Orte eingeordnet (Abschnitt 3.2.2). Weiterhin werden Robustheitsprüfungen und Simulationsrechnungen durchgeführt, um die Aussagekraft der Indexausprägungen einzuschätzen (Abschnitte 3.2.3 und 3.2.4).

3.2.1 ERGEBNISSE DER TEILINDIKATOREN

Für die weitere Betrachtung der Teilindikatoren werden der Saldo sowie die Deckungsquote auf der Grundlage der Verwaltungstätigkeit (laufende Rechnung) genutzt. Dies entspricht zum einen der Leistungsbeschreibung, zum anderen wird die Investitionstätigkeit der Gemeinden und Städte Mecklenburg-Vorpommerns gesondert im Rahmen der Investitionsquote und mit einer hohen Gewichtung im Gesamtindex erfasst.³⁷ Der Finanzierungssaldo und die Gesamt-Deckungsquote (einschließlich der investiven Zahlungen) werden im Rahmen der Robustheitsprüfung zur Validierung der Gutachterempfehlungen verwendet (vgl. Abschnitt 3.2.3, Darstellung der Indexwerte im Anhang 5.4).

Abbildung 17: Saldo der Verwaltungstätigkeit (links) und Deckungsquote der Verwaltungstätigkeit (rechts) in Skalenpunkten 2014-2022



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

Die Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionen haben auf der Grundlage dieser Betrachtung in den Jahren 2019 bis 2021 wesentlich höhere Indexausprägungen erzielt als die drei Vergleichsgruppen der Grund-, Mittel- und Oberzentren (Abbildung 17) und lagen damit deutlich über dem Durchschnittswert. Der arithmetische Mittelwert über alle Gemeindegruppen wurde dabei entsprechend der Höhe der Einwohnerzahlen in den vier Vergleichsgruppen gewichtet.³⁸ Im Falle der Deckungsquote tritt diese Entwicklung sogar noch deutlicher hervor als beim Saldo. Diese überaus starke Position der Gemeinden ohne Zentrale Orte-Status kann zunächst als Begründung für die Übergangszuweisungen nach § 24 FAG M-V, die seit 2020 an die kreisangehörigen Städte und Gemeinden mit zentralörtlichen Funktionen geflossen sind, herangezogen werden. Diese wären sonst im Vergleich angesichts der schwächeren Salden der Verwaltungstätigkeit bei der Investitionstätigkeit ggf. zurückgefallen. Tatsächlich wurde das Investitionsgeschehen der Zentralen Orte, insbesondere der Mittelzentren, erheblich gestärkt (vgl. Abbildung 13). Allerdings wird zugleich erkennbar, dass die relativ gute Entwicklung

³⁷ Außerdem würden sich im Fall der Verwendung des Finanzierungssaldos und der Gesamt-Deckungsquote hohe Investitionsquoten dämpfend in Saldo und Deckungsquote niederschlagen. Diese gegensätzliche Wirkung innerhalb des Gesamtindex ist bei einem Vergleich zwischen Landes- und Kommunalebene nicht störend, da ein erheblicher Teil der kommunalen Investitionen durch Landesmittel kofinanziert wird und daher die Finanzströme stark verwoben sind. Für einen Vergleich innerhalb der kommunalen Kategorien kann stattdessen die Verwaltungstätigkeit in den Vordergrund gerückt werden. Vgl. Lenk/Hesse/Starke (2023), S. 56.

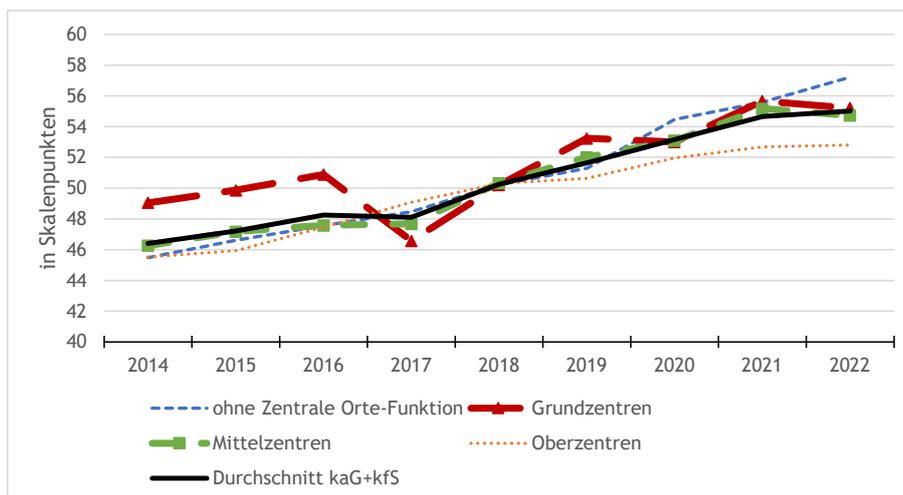
³⁸ Das bedeutet, dass die jeweiligen Indexwerte der Vergleichsgruppen zunächst mit den Einwohnerzahlen der jeweiligen Vergleichsgruppe multipliziert wurden. Die sich ergebende Summe wurde wiederum durch die Gesamt-Einwohnerzahl geteilt, was den durchschnittlichen Indexwert ergibt.

der kleineren Gemeinden in den Jahren 2020-2021 ein vorübergehendes Phänomen gewesen ist, das keine dauerhafte Ablösung von der Finanzlage der übrigen Gruppen nachzeichnet. Im Jahr 2022 ist zudem wieder eine starke Konvergenz der Teilgruppen erkennbar, vor allem hinsichtlich der Deckungsquote der Verwaltungstätigkeit. Es ist folglich keine weitere divergente Entwicklung erkennbar, die eine Fortschreibung der Übergangszuweisungen über 2024 hinaus rechtfertigen würde.

Wichtig ist mit Blick auf die dargestellten Finanzkennzahlen, dass die Gewerbesteuerkompensation gemäß der §§ 36, 37 FAG M-V im Saldo und der Deckungsquote der Verwaltungstätigkeit enthalten ist; die Übergangszuweisungen stellen jedoch eine investive Einzahlung (Investitionszuweisung des Landes) dar und wird demnach *nicht* in der Verwaltungstätigkeit der Gemeinden und Städte Mecklenburg-Vorpommerns abgebildet.

Mit Blick auf die in Indexpunkte übersetzte Pro-Kopf-Verschuldung der Gemeinden und Städte Mecklenburg-Vorpommerns beim nicht-öffentlichen und öffentlichen Bereich wird deutlich, dass sich die Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionen im betrachteten Zeitverlauf am stärksten entschuldet haben, weswegen sie am aktuellen Rand den höchsten Indexwert erreichen (Abbildung 18). Im Kontrast dazu verzeichnen die Oberzentren die niedrigste Dynamik bei der Rückführung ihrer Schuldenstände. Die Mittel- und Grundzentren liegen indessen seit dem Jahr 2018 praktisch gleichauf mit dem Durchschnitt.

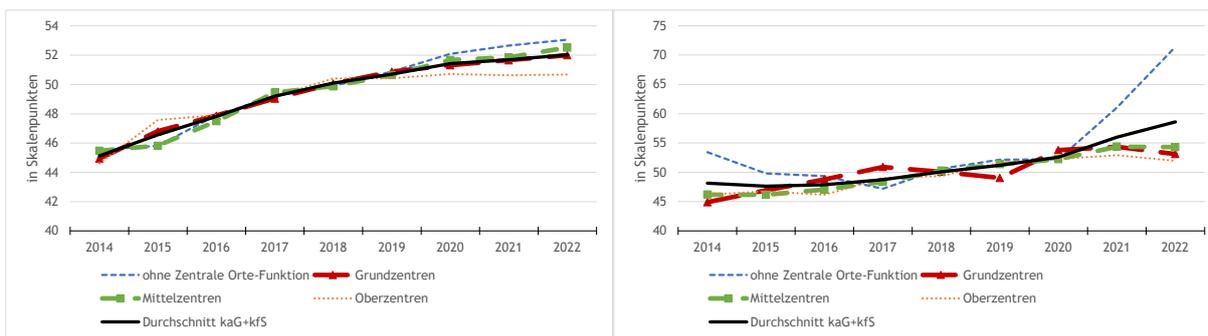
Abbildung 18: Schuldenstand in Skalenpunkten 2014-2022



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

Der Zinssaldo (Abbildung 19 links) und die liquiden Finanzvermögen (Abbildung 19 rechts) ergänzen das durch den Schuldenstand vermittelte Bild. Ersterer zeigt eine leichte Divergenz zwischen den Vergleichsgruppen aufgrund deren unterschiedlich starker Entschuldungspfade ab dem Jahr 2019. Auch hier ist der Indexwert der nicht-zentralörtlichen Gemeinden am höchsten. Die Oberzentren zeigen wiederum die schwächste Entwicklung im Vergleich, während die Mittel- und Grundzentren unauffällig sind und praktisch synchron zum allgemeinen Durchschnitt liegen.

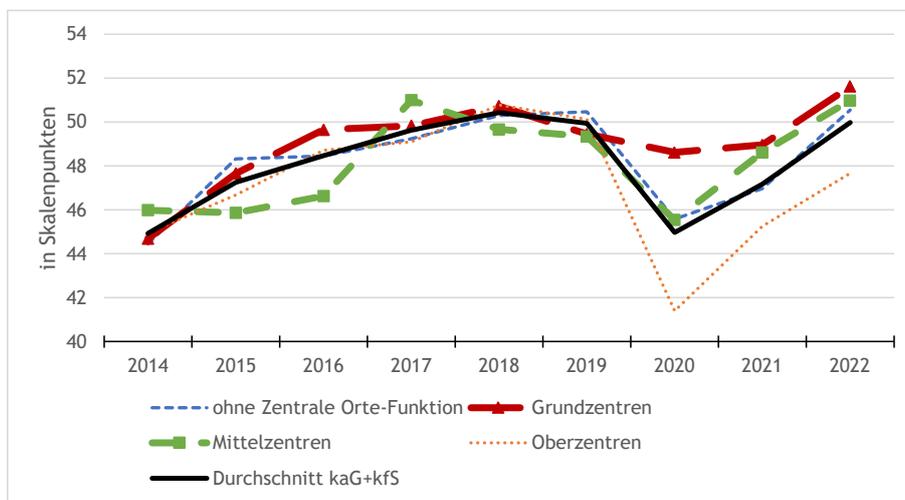
Abbildung 19: Zinssaldo (links) und liquide Finanzvermögen (rechts) in Skalenpunkten 2014-2022



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

Bezugnehmend auf die Pro-Kopf-Finanzvermögen der Gemeinden und Städte ist seit dem Jahr 2020 ein hoher Zuwachs an Indexpunkten in den Gemeinden ohne Zentrale Orte-Status festzustellen, der jedoch auf einem niedrigen Pro-Kopf-Niveau ansetzt (vgl. Abbildung 8). In den Vergleichsgruppen waren die Entwicklungen dagegen schwächer, woraus sich eine Divergenz in dieser Position ergibt. Während demnach die Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionen in den letzten beiden Jahren liquide Rücklagen aufbauen konnten, war dies in den Zentralen Orten überwiegend nicht der Fall. Auch diese drei Einzelaspekte der indexierten Entwicklung lassen sich als Begründung für die Übergangszuweisungen nach § 24 KFA M-V heranziehen, wobei jedoch zu betonen ist, dass der Bestand der liquiden Finanzvermögen bei den kleinen Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionen weitaus niedriger liegt als bei den übrigen Gruppen.

Abbildung 20: Steuerquote in Skalenpunkten 2014-2022



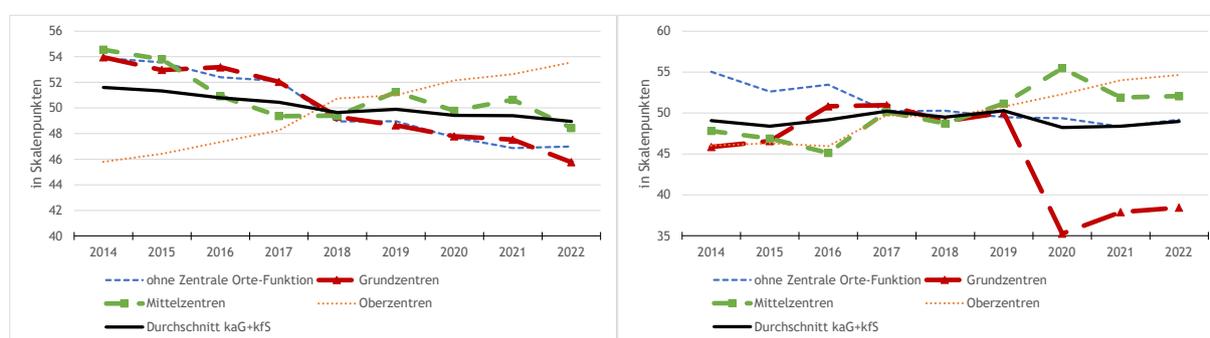
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern.

Mit Blick auf die Steuerquote nach Skalenpunkte ist seit 2019 eine divergente Entwicklung der Vergleichsgruppen erkennbar. Im Vergleich zu den Gemeinden ohne Zentrale Orte-Status weisen die Grund- und Mittelzentren seit 2020 höhere Indexwerte auf, was ihnen eine stärkere relative Entwicklung der Steuerquote bescheinigt. Hinsichtlich der Oberzentren fällt eine seit dem Ausbruch der Corona-Pandemie besonders schwache Entwicklung auf.³⁹ Mit Blick auf diesen Indikator wäre demnach eine zusätzliche Unterstützung der Grund- und Mittelzentren 2021/2022 durch Übergangszuweisungen zumindest fragwürdig und eine Verlängerung über 2024 hinaus abzulehnen.

³⁹ Grundsätzlich ist ihre Steuerquote im gesamten Zeitraum geringer als die der Vergleichsgruppen (vgl. Abbildung 9), was auf ihr größeres Aufgabenspektrum und die damit verbundene höhere Abhängigkeit von Zuweisungen zurückgeht. Dies ist jedoch im Zuge der Indexierung berücksichtigt.

Weiterhin wurde untersucht, ob die Kompensationszuweisungen für die pandemiebedingten Gewerbesteuermindereinnahmen nach den §§ 37, 38 FAG M-V (Abbildung 10) zu interkommunalen Divergenzen in der Entwicklung der Skalenpunkte geführt hat. Diese Zuweisungen werden zwar in die Berechnung der Steuerkraftmesszahlen im Schlüsselzuweisungssystem Mecklenburg-Vorpommerns der Jahre 2020 und 2021 einbezogen, gelten jedoch nicht als Steuereinnahmen im herkömmlichen Sinne, sondern werden kontenspezifisch als Zuweisungen der Länder verbucht. Sie sind demnach im Saldo und der Deckungsquote der Verwaltungstätigkeit enthalten, in der Steuerquote jedoch nicht. Werden diese Zuweisungen zusätzlich zu den Steuereinnahmen hinzugerechnet, wird deutlich, dass alle Vergleichsgruppen in den beiden Jahren bessergestellt werden (Anhang 5.4), vgl. parallel dazu Abbildung 10 für die Pro-Kopf-Werte). An den relativen Verhältnissen zwischen den Gruppen ergeben sich dagegen keine substantziellen Änderungen. In den Gesamtindex wird daher die Steuerquote ohne die Kompensationszuweisungen einbezogen.

Abbildung 21: Hebesatzdifferenzen Grundsteuer B (links) und Gewerbesteuer (rechts) in Skalenpunkten 2014-2022



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

Bezüglich der Entwicklung der Hebesatzdifferenzen für die Grundsteuer B und die Gewerbesteuer in Skalenpunkten gehen steigende Indexwerte mit einer geringeren relativen Anspannung der Realsteuerepotenziale einher et vice versa (Abbildung 21).⁴⁰ Die Intention dahinter besteht darin, dass eine gute Finanzlage keine steigenden Hebesätze einer Gemeinde erfordert, um z. B. den Haushaltsausgleich zu erreichen. Steigende Hebesätze deuten hingegen genau auf diese Problematik hin, wonach die eigenen Einnahmequellen stärker ausgereizt werden müssen, um eben einen ausgeglichenen Haushalt herbeizuführen (vgl. nochmals Abschnitt 2.3.2). Die Entwicklungstrends der Durchschnittshebesätze bei beiden Steuerarten lassen sich wie folgt charakterisieren:

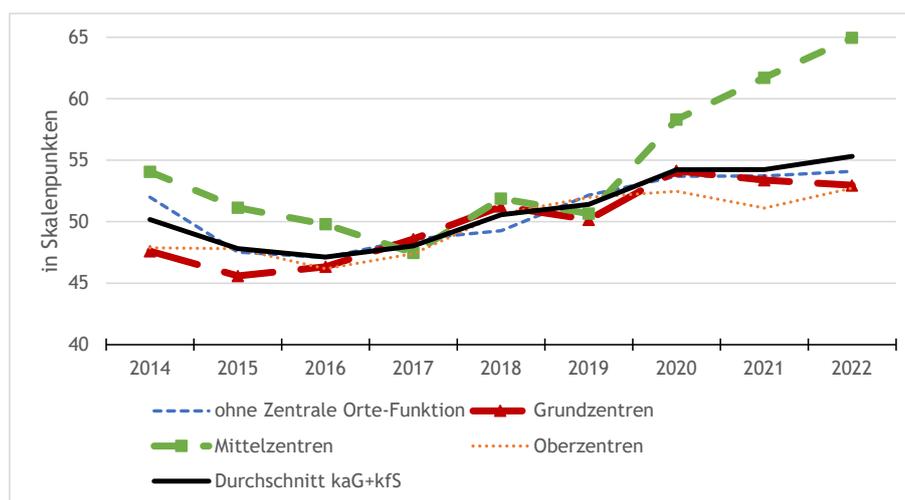
- Für die Grundsteuer B ist bei den Oberzentren eine auffällig positive Entwicklung der Indexwerte zu beobachten. Anders als in den anderen Gruppen sind deren durchschnittliche Hebesätze im Zeitverlauf von 2014 bis 2022 annähernd gleichgeblieben. Die im Verhältnis zum einwohnergewichteten Durchschnittswert stärkste Anpassung der Hebesätze nach oben fand in den Grundzentren und Gemeinden ohne Zentrale Orte-Status statt, die über dementsprechend im Zeitraum absinkende Indexwerte aufweisen. Die Mittelzentren liegen indessen seit dem Jahr 2016 nahe dem Durchschnitt.
- Für die Gewerbesteuer ist bei den Oberzentren eine ähnliche Entwicklung wie bei der Grundsteuer B festzustellen, während die Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionen einen durchschnittsnahen Trend aufweisen. Besonders auffällig ist die bereits in Abschnitt 2.3.2 konstatierte gegensätzliche Entwicklung in den Grund- und Mittelzentren im Jahr 2020, die auf eine unterschiedliche Entwicklung der Grundbeträge (schwacher Rückgang in den Grundzentren, starker Rückgang in den Mittelzentren) und Ist-Aufkommen (Anstieg in den Grundzentren, starker Rückgang in den Mittelzentren) zurückzuführen ist. Beide Trends stabilisieren sich in den beiden Folgejahren zwar, die Niveauunterschiede zwischen beiden Raumkategorien bleibt

⁴⁰ Zur Herleitung und Interpretation siehe Abschnitt 2.3.2.

jedoch bestehen (+/- 14 Skaleneinheiten). Die gewogenen Durchschnittshebesätze der Grundzentren verharren demnach auch nach den unmittelbaren Auswirkungen der Corona-Pandemie im Jahr 2020 auf einem hohen Niveau.

Die Entwicklungen bei den Hebesatzdifferenzen weisen insgesamt auf eine stärkere Anspannung der Lage bei den Grundzentren hin, die jedoch zu einem nicht unerheblichen Teil durch Aufkommensverschiebungen zwischen den Gemeinden im Zuge der Corona-Pandemie zurückzuführen sind. Für die Mittelzentren lässt sich indessen kein herausgehobener Unterstützungsbedarf ableiten.

Abbildung 22: Investitionsquote in Skaleneinheiten 2014-2022



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

Die letzte Komponente im Gesamtindex bildet die Investitionsquote, deren Entwicklung und Niveau insbesondere in den Mittelzentren seit dem Jahr 2020 deutlich positiv auffällt (Abbildung 22). Die übrigen Vergleichsgruppen liegen am aktuellen Rand leicht unter dem einwohnergewichteten Durchschnitt. Dies ist speziell mit Blick auf die nicht-zentralörtlichen Gemeinden verwunderlich, da diese in den Vorjahren im Durchschnitt enorme Haushaltsüberschüsse aufbauen konnten. Wie bereits gezeigt wurde, sind diese Überschüsse jedoch insbesondere in eine Stärkung der Tilgungsleistungen überführt worden (vgl. Abbildung 18 und Abbildung 19). Weiterhin ist anzumerken, dass die Indexwerte der Grundzentren seit dem Jahr 2020 über denen der Oberzentren liegen, deren Abstand zum Durchschnittswert im Zeitverlauf sogar angestiegen ist.⁴¹ Insgesamt scheint das Ziel der Übergangszuweisungen, die investive Tätigkeit in den kreisangehörigen Zentralen Orten zu stärken, mit Blick auf den Entwicklungstrend in den Mittelzentren erfüllt zu werden. Auch in den Grundzentren ist die Investitionsquote über den Zeitverlauf hinweg zwar angestiegen, zeigt jedoch insbesondere in den letzten beiden betrachteten Jahren einen leichten Rückgang. In diesem Zusammenhang muss erwähnt werden, dass die Investitionsquote der Grundzentren im gesamten Zeitverlauf deutlich über dem Durchschnitt verlaufen ist (vgl. Abbildung 13), was die negative Entwicklung am aktuellen Rand relativiert.

3.2.2 ERGEBNIS DES GESAMTINDEX

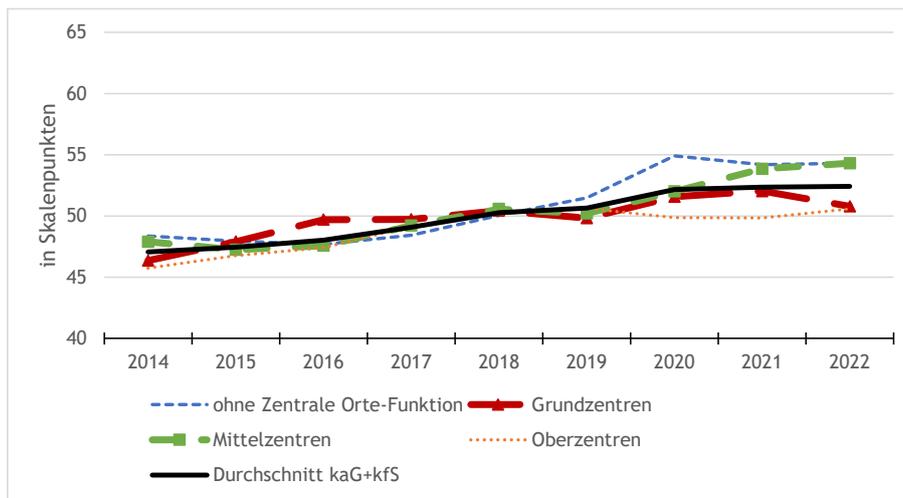
Nachdem die Ergebnisse nach den Teilindikatoren betrachtet und interpretiert wurden, wird nachfolgend das Ergebnis des Gesamtindex vorgestellt (Abbildung 23). Dabei fällt auf, dass die Gruppen im Zeitraum 2014 bis 2019 relativ eng beieinander lagen, seit dem Jahr 2020 jedoch **zunehmende Divergenzen** bestehen:

⁴¹ Dabei muss beachtet werden, dass die kreisfreien Städte Rostock und Schwerin keine Übergangszuweisungen erhalten, aber natürlich in den dargestellten Durchschnitt der Oberzentren eingehen.

- Am aktuellen Rand sind dabei die **Mittelzentren** sehr stark einzuschätzen, was insbesondere an ihrer überdurchschnittlichen Investitionsquote liegt. Gedämpft wird ihre Indexentwicklung durch die geringere Entschuldung bzw. die Entnahme liquider Finanzvermögen in den Jahren 2021 und 2022.
- Im Vergleich dazu weisen die **Grundzentren** einen etwas niedrigeren Index auf. Grundsätzlich lagen sie in den Jahren 2014 bis 2021 sehr nah am bzw. sogar über dem einwohnergewichteten Durchschnitt (2015 bis 2017). Auch in den Jahren 2020 und 2021 verlief ihre Entwicklung stabil. In 2022 ist ein Rückgang des Saldos und der Deckungsquote der Verwaltungstätigkeit bei dynamischen Steuereinnahmen feststellbar. Ihre Investitionen haben sich seit 2020 etwas schwächer als den Mittelzentren und Gemeinden ohne Zentrale Orte-Status entwickelt, liegen allerdings in Pro-Kopf-Größen immer noch deutlich über dem Durchschnittswert.
- Die Indexausprägung der **Oberzentren** entwickelte sich seit 2020 durchgängig schwächer, wofür insbesondere die Verläufe der Steuerquote, Investitionsquote und des Schuldenstandes verantwortlich sind. Eine Kompensation dieser Entwicklung erfolgt lediglich durch die konstanten Hebesätze im Zeitverlauf, die sich in einer positiven Entwicklung dieser Teilindizes niederschlug.
- Die **Gemeinden ohne Zentrale Orte-Funktionen** verzeichnen im Durchschnitt vorübergehend hohe Salden und Deckungsquoten der Verwaltungstätigkeit, die stärker in Entschuldung und Finanzvermögen gegangen sind. Eine besondere Stärkung der Investitionstätigkeit konnte indessen nicht festgestellt werden. Dennoch weisen sie seit 2020 die höchsten Indexwerte auf.

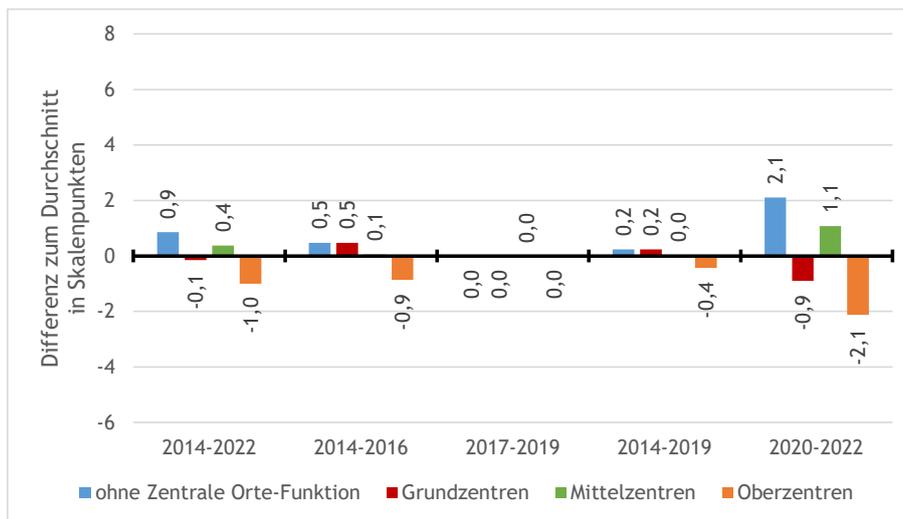
Der Blick auf die Gesamtentwicklung zeigt im Jahr 2020 die größten interkommunalen Divergenzen. Bereits im Jahr 2021 konnten diese leicht verringert werden, 2022 blieb der Gesamtabstand zwischen den Gruppen etwa gleich. Blickt man in diesem Kontext auf die Differenz der einzelnen Vergleichsgruppen zum Durchschnittswert, wird deutlich, dass die Abstände über den gesamten Zeitraum hinweg sehr niedrig ausfallen (Abbildung 24): Mit -2,1 Indexpunkten im Zeitraum von 2020 bis 2022 weisen die Oberzentren den umfangreichste Lücke zum Durchschnitt auf. Setzt man dies in das Verhältnis zum Referenzwert von 50 Skalenpunkten, erscheint diese Differenz gering. Über den gesamten Zeitraum 2014 bis 2022 hinweg liegen die Mittelzentren mit 0,4 Skalenpunkten über dem Durchschnitt, die Grundzentren hingegen 0,1 Skalenpunkte darunter. Die größten interkommunalen Differenzen bestehen im Zeitraum von 2020 bis 2022, was insbesondere an den Folgen der Corona-Pandemie liegt. Dabei fällt auf, dass die Mittelzentren überdurchschnittlich agierten (+1,1 Skalenpunkte), die Grundzentren hingegen unterdurchschnittlich (-0,9 Skalenpunkte). Bei den Oberzentren ist in jedem der illustrierten spezifischen Zeiträume ein Rückstand zu beobachten, der sich seit 2020 ausgeweitet hat. Dies ist jedoch nicht pauschal mit einer schlechten Haushalts- und Finanzlage gleichzusetzen. Die Indizes aller Vergleichsgruppen haben sich im Zeitverlauf verbessert und liegen im Jahr 2022 alles über dem Referenzwert von 50 Skalenpunkten, der den Durchschnitt der Vor-Pandemie-Jahre 2017 bis 2019 repräsentiert. Demnach kann **allen Gruppen eine grundsätzlich gute Finanzlage** unterstellt werden, wodurch die erkennbaren kleineren interkommunalen Unterschiede relativiert werden. Mit Blick auf die Zentralen Orte waren die Ober- und Grundzentren in der Entwicklung dabei schwächer als die Mittelzentren.

Abbildung 23: Gesamtindex 2014-2022



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

Abbildung 24: Differenz der Vergleichsgruppen zum Durchschnitt nach spezifischen Zeiträumen



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

Anhand der skizzierten Ausprägungen und Entwicklungsverläufe der vier Raumkategorien kann abgeleitet werden, dass die Übergangszuweisungen nach § 24 FAG ihren Zweck zur Stärkung der Investitionskraft in den kreisangehörigen Zentralen Orten insbesondere bei den Mittelzentren erfüllt haben. Auch bei den Grundzentren trifft dies, trotz der leicht rückläufigen Indexentwicklung im Jahr 2022 zweifelsohne zu. Der Vorsprung der Gemeinden ohne Zentrale Orte-Funktionen in den Jahren 2020 und 2021 ist im Jahr 2022 beinahe aufgebraucht, wobei auch ergänzt werden muss, dass die enormen Haushaltsüberschüsse verstärkt für die Tilgung vorhandener Schulden verwendet wurden, während die Investitionstätigkeit seit 2020 unter dem Durchschnitt verlief. Dies relativiert den Vorsprung dieser Gruppe vor den Zentralen Orten.

Zu berücksichtigen ist hierbei, dass der betrachtete Zeitraum die Überprüfung des FAG M-V durch das Gutachterteam in den Jahren 2014 bis 2018 einschließt. Diesbezüglich soll geklärt werden, ob die interkommunalen Unterschiede in den Jahren ab der Reformierung des FAG M-V 2020 möglicherweise

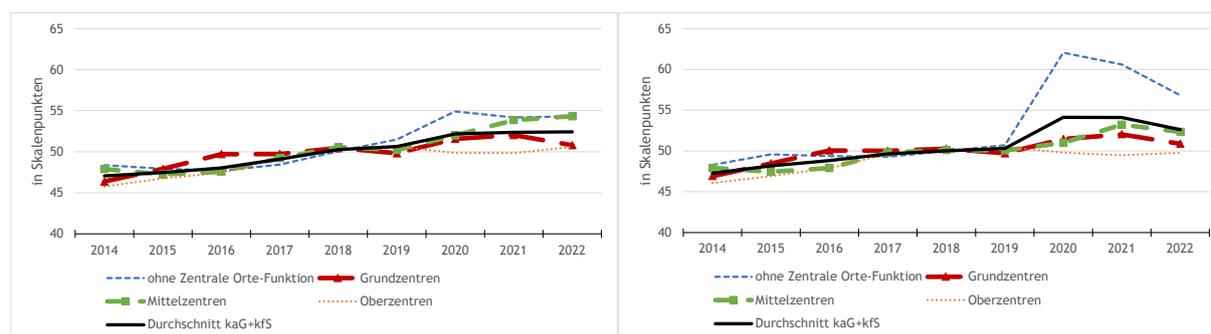
auch auf die Reformvorschläge selbst zurückgeführt werden könnten,⁴² deren finanzielle Auswirkungen in Anhang 4 illustriert sind. Darin wird deutlich, dass die gutachterlichen Vorschläge vor allem die Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionen und Oberzentren begünstigt haben. Die reformbedingten Zugewinne für die Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionen sind jedoch weitaus geringer als die späteren Amplituden bei den Salden der Verwaltungstätigkeit. Insofern erklärt der Effekt der FAG-Reform die Divergenzen nur zu einem kleinen Teil. So haben etwa die Oberzentren infolge der Corona-Pandemie verhältnismäßig stark an Steuerkraft eingebüßt, sodass die reformbedingten Zuwächse an Schlüsselzuweisungen keine allgemeine Verbesserung der Finanzlage bewirkt haben. Dass die Grund- und Mittelzentren durch die Übergangszuweisungen gestärkt worden sind, ist in der Rückschau auf die Verteilungsergebnisse der Reform des FAG M-V (Mindereinnahmen für die Grundzentren) nachvollziehbar. Die aktuelle Entwicklung des Gesamtindex rechtfertigt die Fortführung der Übergangszuweisungen über 2024 hinaus allerdings nicht mehr.

Die Gutachter empfehlen auf der Basis der vorangegangenen Ausführungen, die Übergangszuweisungen nicht über das Jahr 2024 hinaus fortzuführen. Neben der Herleitung anhand des Index der Finanzlage besteht ein weiterer Grund darin, dass diese Zuweisungen ohne Bezug zur Steuerkraft unter den kreisangehörigen Gemeinden mit zentralörtlichen Funktionen verteilt werden, nämlich nach der Höhe der Einwohnerzahl im Nahbereich. Da die Finanzmittel für diese Zuweisungen in den Jahren 2020 und 2021 gemäß § 11 FAG M-V einem Vorwegabzug aus der FAG-Masse entstammten, entsprach dies einer klaren Schwächung des Steuerkraftausgleichs. Infolgedessen wurden wiederum die interkommunalen Unterschiede in der Steuerkraft weniger stark ausgeglichen, was einen Teil des Auseinanderdriftens der Entwicklungspfade der Vergleichsgruppen ab 2020 erklären kann. Das Erreichen einer Konvergenz der Entwicklungspfade der Indexausprägungen in den vier Vergleichsgruppen ist vielmehr durch eine Stärkung des Schlüsselzuweisungssystems möglich.

3.2.3 ROBUSTHEITSPRÜFUNG DES GESAMTINDEX

Im Rahmen der Erarbeitung des Index zum Vergleich der Zentralen Orten mit den Gemeinden ohne Zentrale Orte-Funktionen sind mehrere Robustheitsprüfungen durchgeführt wurden, um zu eruieren, ob die gutachterlichen Empfehlungen auch alternativen Konstellationen der Teilindikatoren innerhalb des Gesamtindex standhalten.

Abbildung 25: Gesamtindex (regulär, links) versus Gesamtindex mit Finanzierungssaldo und Gesamt-Deckungsquote (rechts) 2014-2022



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

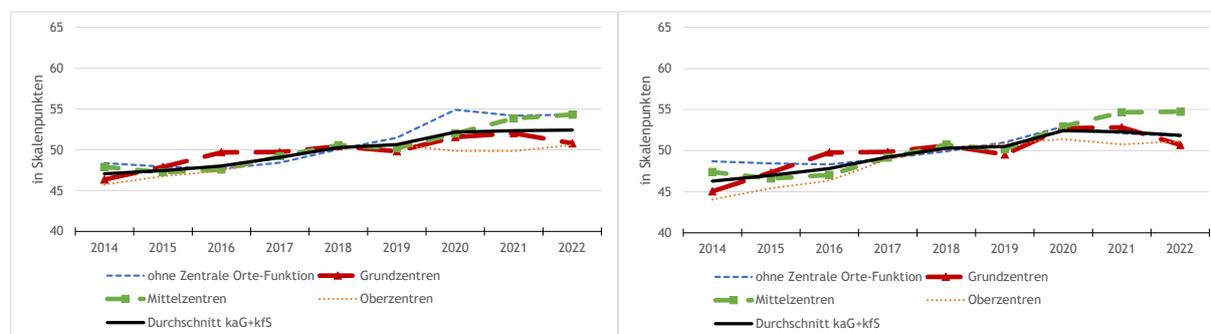
Eine konkrete Prüfung bezieht sich auf den Tausch zweier Indikatoren: Der Saldo und die Deckungsquote der Verwaltungstätigkeit werden durch den Finanzierungssaldo und die Gesamt-Deckungsquote ersetzt, wobei die Gewichtung der Teilindikatoren gemäß Abbildung 15 beibehalten wird (Abbildung 25). Dabei ist klar sichtbar, dass der Finanzierungssaldo und die dazugehörige Deckungsquote in den Jahren 2020 bis 2022 zu einer stärkeren Divergenz zwischen den Vergleichsgruppen führen. Die Folge

⁴² Vgl. zu den Reformvorschlägen Lenk/Hesse/Starke u. a. (2017); Lenk/Hesse/Starke (2018).

ist eine klare Besserstellung der Gemeinden ohne Zentrale Orte-Status gegenüber den Zentralen Orten. Dies ist mithin damit zu begründen, dass deren Finanzierungssaldo annähernd dem Saldo der Verwaltungstätigkeit entspricht. Dies ist bei den Grund-, Mittel- und Oberzentren, die in den Jahren 2019 bis 2022 unterdurchschnittliche Indexausprägungen aufweisen, dagegen nicht der Fall; hier fallen die Finanzierungssalden auf der Grundlage der investiven Tätigkeit durchweg niedriger aus als die Salden der Verwaltungstätigkeit. Die größten interkommunalen Differenzen bestehen hierbei in den von der Pandemie am stärksten beeinflussten Jahren 2020 und 2021. Mit Blick auf das Jahr 2022 ist wieder eine klare Tendenz zur Konvergenz der Vergleichsgruppen erkennbar. Hier äußert sich auch der Einfluss der Übergangszuweisungen nach § 24 FAG M-V in stärkerem Maße, da die investive Tätigkeit nun nicht mehr nur in der Investitionsquote, sondern auch im Finanzierungssaldo und der Deckungsquote erfasst werden. Angesichts der zu erwartenden weiteren Konvergenz in den Folgejahren bleibt die gutachterliche Empfehlung zum Auslaufen der Übergangszuweisungen nach 2024 bestehen. Der Index für die Grund- und Mittelzentren liegt auch dieser Variante in den Jahren 2020-2022 oberhalb der 50-Punkte-Marke, für die Oberzentren praktisch gleichauf.

Eine weitere Möglichkeit zur Überprüfung der Robustheit des Gesamtindex besteht in der Anpassung der Berechnung der Variationskoeffizienten. Diese werden auf der Grundlage der Vergleichsgruppen separat für jede einzelne Gruppe berechnet. Alternativ kann die Möglichkeit aufgegriffen werden, die Variationskoeffizienten auf Basis des Durchschnitts *aller* Vergleichsgruppen zu berechnen. Auf dieser Grundlage folgt man in stärkerem Maße einer an die Verteilung der Schlüsselzuweisungen im FAG M-V angelehnten Logik, die alle Gemeinden unabhängig von ihrem zentralörtlichen Status in einer Ebene zusammenfasst.⁴³ Gruppenspezifischen Strukturen, wie die enormen Haushaltsüberschüsse der Gemeinden ohne Zentrale Orte-Status 2020/2021 oder der hohen Investitionsquote in den Mittelzentren, wird dadurch ein geringeres Gewicht verliehen. Dem gegenüber erhalten strukturelle Entwicklungen ein höheres Gewicht. Für die konkrete Berechnung wird wiederum auf den Saldo und die Deckungsquote der Verwaltungstätigkeit im Gesamtindex abgestellt.

Abbildung 26: Gesamtindex auf Basis der Variation in den einzelnen Vergleichsgruppen (regulär, links) versus auf Basis der durchschnittlichen Variation aller Gruppen (rechts) 2014-2022

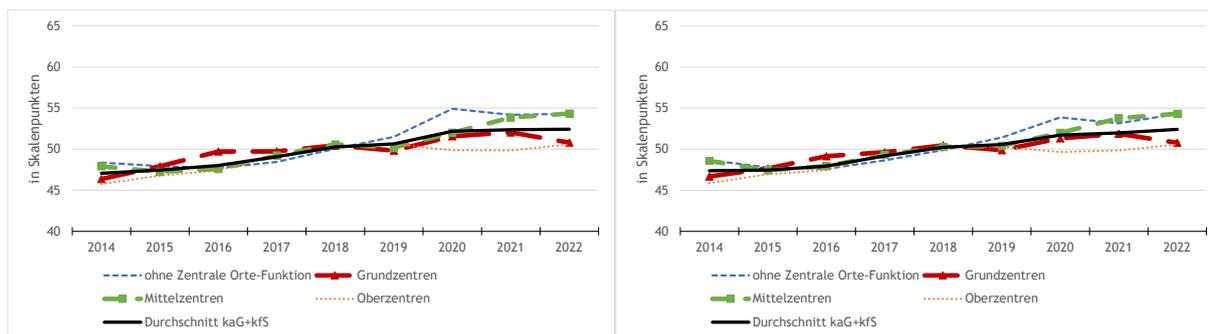


Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern, Statistisches Bundesamt.

Vergleicht man den ursprünglichen Gesamtindex mit dem sich ergebenden Indexverlauf auf Basis der geänderten Berechnung der Variationskoeffizienten, so weisen insbesondere die Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionen in den Jahren 2020 bis 2022 einen gedämpften Indexverlauf auf (Durchschnitt 2020-2022: -2,6 Skaleneinheiten, Abbildung 26). Die starke Position der Mittelzentren bestätigt sich indessen (+0,4 Skaleneinheiten), während auch die Oberzentren näher an den Durchschnitt heranrücken (+0,7 Skaleneinheiten) und die Position der Grundzentren nahezu unverändert ist (+0,2 Skaleneinheiten). Der Durchschnitt sinkt darüber hinaus leicht ab (-0,5 Skaleneinheiten). Die Divergenz innerhalb der Vergleichsgruppen bleibt im praktisch unverändert. Das bedeutet, dass die Gutachterempfehlung auch durch diese Robustheitsprüfung bestätigt wird.

⁴³ Davon unabhängig ist die Veredelung der Einwohnerzahlen bei der Finanzbedarfsmessung durch die Nebenansätze gemäß § 17 FAG M-V.

Abbildung 27: Gesamtindex (regulär, links) versus Gesamtindex mit Quote freiwilliger Aufgabenerfüllung (rechts) 2014-2022



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

Ein weiterer Robustheitstest betrifft die Einbeziehung des Teilindikators der freiwilligen Aufgabenerfüllung in den Gesamtindex, wobei pauschale Annahmen zur Gewichtung getroffen wurden: So wird der Anteil freiwilliger Aufgabenwahrnehmung mit einer Gewichtung i. H. v. 10 % im Index implementiert. Im Gegenzug vermindern sich die Anteile des Saldos und der Deckungsquote der Verwaltungstätigkeit um jeweils 2,5 Prozentpunkte (auf jeweils 12,5 %). Weiterhin werden die Anteile der Verschuldung und der Finanzvermögen um ebenfalls je 2,5 Prozentpunkte vermindert (auf je 7,5 %). Die Ergebnisse bestätigen die in Abschnitt 2.5 getroffenen Vermutungen, wonach sich die Vergleichsgruppen einander annähern (Abbildung 27). Wichtig ist dabei, dass das Jahr 2022 nicht von den Änderungen betroffen ist, da die Quote der freiwilligen Aufgabenerfüllung lediglich bis zum Jahr 2021 zur Verfügung steht. Gleichwohl werden die gutachterlichen Empfehlungen auch durch diesen Robustheitstest bestätigt. Im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2022 sinken die Indexausprägungen der Gemeinden ohne Zentrale Orte-Funktion um lediglich 0,2 Skaleneinheiten und die der Grundzentren um 0,1 Punkte. Hingegen verzeichnen die Mittelzentren einen um +0,1 Skaleneinheiten höheren Wert, während er für die Oberzentren unverändert ist.

Eine letzte Robustheitsprüfung befasst sich mit der Gewichtung der Indikatoren. Abweichend von der hergeleiteten und in Abbildung 15 dokumentierten Gewichtung wurden für den Robustheitstest die Gewichtungsfaktoren gemäß dem mathematischen Output der Hauptkomponentenanalyse angesetzt, welcher einen stärkeren Fokus auf die vergangenheitsorientierten Indikatoren (v. a. Schulden) und einen geringeren Fokus auf die zukunftsbezogenen Indikatoren (v. a. Investitionsquote) legt (siehe Anhang 5.3). Nach dieser Berechnungsweise wird die Gutachterempfehlung gestützt und noch etwas schärfer pointiert. Die Entwicklung der Oberzentren verläuft wiederum nahe der 50-Punkte-Marke, während die Mittel- und Grundzentren noch positivere Entwicklungen zeigen als im vorgestellten Gutachtermodell (Darstellung im Anhang 5.4). Vor allem die Grund- und Mittelzentren würden nach dieser Sichtweise keiner gesonderten finanziellen Unterstützung bedürfen. Die Ergebnisse bestätigen stattdessen, dass das Schlüsselzuweisungssystem zur Einebnung der entstandenen Divergenzen genutzt werden sollte.

Die Robustheitsprüfungen stützen die Indexzusammensetzung und -gewichtung des Gutachterschlages und geben keinen Anlass dazu, diese zu verändern.

3.2.4 SIMULATIONSRECHNUNGEN ZUR BEDEUTUNG DER ÜBERGANGSZUWEISUNGEN

Zuletzt stellt sich die Frage, ob sich der Verlauf und das Niveau des Index in den Zentralen Orten durch die Übergangszuweisungen an die kreisangehörigen Zentralen Orten selbst substantiell verändert. Hierbei werden durchgängig „Bad Cases“ (oder gar „Worst Cases“) unterstellt, wonach die Übergangszuweisungen nach § 24 FAG in den Jahren 2020 bis 2022 ersatzlos gestrichen würde, ohne dass diese in die FAG-Masse zurückgeführt worden wären. Hierfür können zunächst drei unterschiedliche

Modelltypen simuliert und deren Auswirkungen auf das Niveau und den Entwicklungspfad der Indexwerte quantifiziert werden.

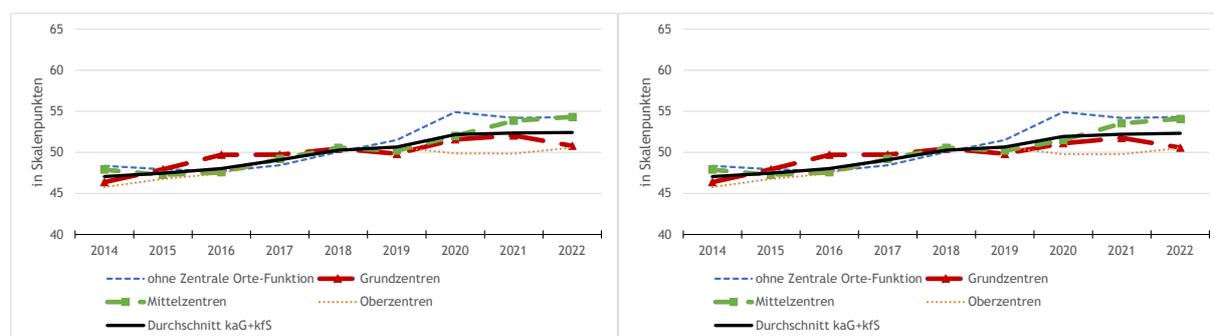
Tabelle 6: Simulationsrechnungen nach Modelltypen und Auswirkungen auf Teilindikatoren

Indikator	Modell 1 (Saldo Verwaltungstätigkeit)	Modell 2 (Saldo Verwaltungstätigkeit)	Modell 3 (Finanzierungssaldo)
Saldo Verwaltungstätigkeit / Finanzierungssaldo	unverändert	unverändert	verändert
Deckungsquote Verwaltungstätigkeit / Gesamt-Deckungsquote	unverändert	unverändert	verändert
Verschuldung	unverändert	verändert	verändert
Zinssaldo	unverändert	unverändert	unverändert
Liquide Finanzvermögen	unverändert	unverändert	unverändert
Steuerquote	unverändert	unverändert	unverändert
Hebesätze	unverändert	unverändert	unverändert
Investitionsquote	verändert	unverändert	unverändert

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen.

In **Modell 1** wird unterstellt, dass der Wegfall der Übergangszuweisungen zu geringeren investiven Einnahmen der Zentralen Orte führt und diese ihre Investitionen in den Jahren 2020 bis 2022 um den gleichen Betrag streichen. Dabei wird auf den in Abschnitt 3.2.2 vorgestellten Gesamtindex (mit Saldo und Deckungsquote der Verwaltungstätigkeit) zurückgegriffen. Gemäß Tabelle 6 verändert sich auf der Grundlage dieser Modellannahmen lediglich die **Investitionsquote**. So sinken die Investitionen in Absolutgrößen im Verhältnis zu den wesentlich höheren bereinigten Auszahlungen stärker, weshalb die Quote entsprechend abnimmt. Der Saldo und die Deckungsquote der Verwaltungstätigkeit bleiben unverändert, da die investiven Zuweisungen, die nicht Bestandteil beider Teilindikatoren sind. Auch die übrigen Eingangsgrößen im Gesamtindex reagieren neutral auf die getroffenen Modellannahmen.

Abbildung 28: Vergleich des ursprünglichen Gesamtindex (links) mit Simulationsmodell 1 (rechts) 2014-2022



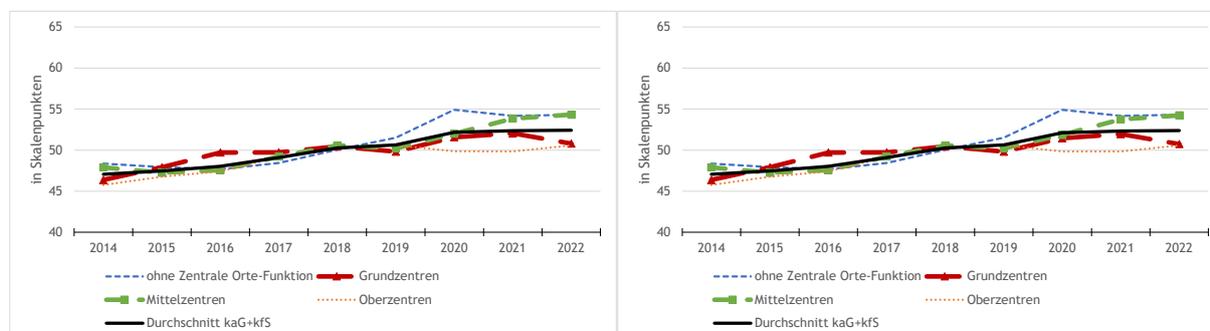
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern, Statistisches Bundesamt.

Die konkreten Auswirkungen auf den Index sind dabei kaum erkennbar (Abbildung 28). Die Indexwerte der Grundzentren (2020-2022: -0,33 Skalenpunkte), Mittelzentren (-0,35 Skalenpunkte) und Oberzentren (-0,06 Skalenpunkte) sinken lediglich marginal. Außerdem vermindert sich in der Folge der einwohnergewichtete Durchschnitt leicht um 0,15 Skalenpunkte.

In **Modell 2** wird angenommen, dass die kreisangehörigen Gemeinden und Städte mit Zentrale Orte-Status infolge der Streichung der Übergangszuweisungen zwar über geringere investive Zuweisungen des Landes verfügen, aber ihre Investitionsauszahlungen dennoch erbringen. Um die finanziellen Mittel für die investiven Auszahlungen zu beschaffen, verschulden sich die kreisangehörigen Zentralen Orte in den Jahren 2020 bis 2022 jeweils im Umfang des geflossenen Zuweisungsbetrags

(2020: 36 Mio. Euro, 2021: 24 Mio. Euro, 2022: 20 Mio. Euro).⁴⁴ Laut den Ausführungen in Tabelle 6 bleiben alle Teilindikatoren mit Ausnahme der Verschuldung unverändert. Der **Schuldenstand** steigt indessen in den Grund-, Mittel- und Oberzentren um das jeweilige, gemäß der Modellannahmen nicht geflossene Zuweisungsvolumen an (vgl. dazu Tabelle 1).

Abbildung 29: Vergleich des ursprünglichen Gesamtindex (links) mit Simulationsmodell 2 (rechts) 2014-2022



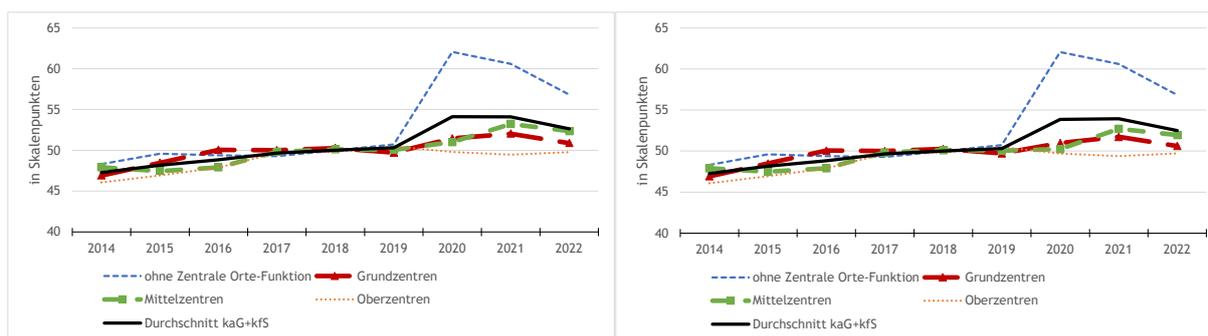
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern, Statistisches Bundesamt.

Parallel zu den quantitativen Auswirkungen von Modell 1 ist auch infolge der Annahmen von Modell 2 keine substanziellen Veränderungen der Indexausprägungen in den Zentralen Orten erkennbar (Abbildung 29). Die Auswirkungen sind hierbei sogar nochmals etwas geringer (Grundzentren im Durchschnitt 2020-2022: -0,09 Skaleneinheiten, Mittelzentren: -0,12 Skaleneinheiten, Oberzentren: -0,01 Skaleneinheiten, Durchschnitt: -0,04 Skaleneinheiten).

Modell 3 repräsentiert eine Variation von Modell 2: Es liegt die gleiche Ausgangslage vor, jedoch wird auf den Gesamtindex auf der Basis des Finanzierungssaldos (statt des Saldos der Verwaltungstätigkeit) und der Gesamt-Deckungsquote (statt der Deckungsquote der Verwaltungstätigkeit) abgestellt. Hierbei ergeben sich Anpassungen bei mehreren Teilindikatoren. So erhöht sich einerseits der **Schuldenstand** in den Zentralen Orten, andererseits sinken auch der **Finanzierungssaldo** und die **Gesamt-Deckungsquote**, da diese die Investitionstätigkeit der Gemeinde und Städte mit einbeziehen. Hierbei ergeben sich ausschließlich einzahlungsseitige Änderungen (Absenkung der Investitionszuweisungen des Landes), weshalb die Investitionsquote (wie auch die übrigen Teilindikatoren) unverändert bleibt. Trotz der negativen Veränderung dreier Teilindikatoren in den Grund-, Mittel- und Oberzentren sind erneut lediglich auf den zweiten Blick Änderungen an den Indexausprägungen zu erkennen (Abbildung 30): Im Durchschnitt der Jahre 2020 bis 2022 sinkt der Index der Grundzentren um 0,35 Skaleneinheiten, bei den Mittelzentren und Oberzentren sind es 0,56 bzw. 0,08 Skaleneinheiten. Der Durchschnitt sinkt indessen um 0,20 Skaleneinheiten. Die Grundaussagen der Analyse bleiben gleichwohl unangetastet.

⁴⁴ Vom Umstand, dass ein Teil der Finanzierung auch durch die Überschüsse der laufenden Verwaltungstätigkeit erbracht werden könnte, wird hier noch abstrahiert, da hier der schlechteste mögliche Fall illustriert werden soll. Bei einer Mischfinanzierung aus laufenden Mitteln und subsidiärer Kreditaufnahme würde der Saldo der Verwaltungstätigkeit ohnehin nicht berührt. Die Modellrechnung auf Basis des Finanzierungssaldos erfolgt im Modell 3.

Abbildung 30: Vergleich des ursprünglichen Gesamtindex mit Bezug auf Finanzierungssaldo und Gesamt-Deckungsquote (links) mit Simulationsmodell 3 (rechts) 2014-2022



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

Ein weiteres Modell, welches jedoch nicht simuliert wird (hierzu bräuchte es ein Modell mit der vollständigen Nachbildung des Kommunalen Finanzausgleichs Mecklenburg-Vorpommerns), besteht in der Rückführung der Übergangszuweisungen der Jahre 2020 bis 2022 zurück in die FAG- bzw. Schlüsselmasse für Gemeindeaufgaben. Im Rahmen des Steuerkraftausgleichs werden die Zentralen Orte, aber auch die Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionen an den Zuweisungen beteiligt, was ceteris paribus (c. p.) zu einer Saldenverbesserung (sowohl Saldo Verwaltungstätigkeit als auch Finanzierungssaldo) führt. Werden diese zusätzlichen Schlüsselzuweisungen darüber hinaus für die Stärkung der Investitionstätigkeit eingesetzt, wirkt sich dies auch positiv auf das Niveau und die Entwicklung der Investitionsquote aus. Des Weiteren könnte die Verschuldung durch zusätzliche Tilgungsleistungen abgesenkt oder der Aufbau liquider Rücklagen forciert werden, was sich entsprechend auf diese beiden Teilindikatoren auswirkt. Im Ergebnis handelt es sich um einen mittleren Fall, d. h., die Indexausprägungen liegen zwischen dem Basismodell (Übergangszuweisungen für die kreisangehörigen Zentralen Orte) und den drei simulierten „Worst Cases“.

In der Gesamtschau zeigen die Ergebnisse der Simulationsrechnungen, dass der von den Gutachtern erstellte Gesamtindex zur Einschätzung der Finanz- und Haushaltslage der Zentralen Orte robust und sachlogisch aufgebaut ist. Die auf dieser Basis getroffenen Gutachterempfehlungen bauen auf einem stabilen Gerüst auf und halten den Robustheitsprüfungen und Simulationsrechnungen stand.

4 FAZIT UND AUSBLICK

Die Zielstellung des vorliegenden Gutachtens bestand darin, die Haushalts- und Finanzlage der kreisangehörigen Zentralen Orte (insbesondere der Mittel- und Grundzentren) zu analysieren und die Notwendigkeit einer Weiterführung der Übergangszuweisungen nach § 24 FAG M-V, ggf. aus kommunalen Finanzmitteln, zu beurteilen. Dafür haben die Gutachter das Niveau und die Entwicklung verschiedener geeigneter Kriterien im Zeitraum von 2014 bis 2022 untersucht und diese anschließend in einem Gesamtindex überführt. Die Gewichtung der Einzelindikatoren gestaltet sich dabei wie folgt:

- Saldo und Deckungsquote Verwaltungstätigkeit zu je 15 %,
- Verschuldung, Zinssaldo und Finanzvermögen zu je 10 %,
- Steuerquote zu 15 % sowie Hebesatzentwicklung bei Grundsteuer B und Gewerbesteuer (Differenz zum gewogenen Landesdurchschnitt zu je 2,5 %),
- Investitionsquote zu 20 %.

Der Gesamtindex zeigt einen positiven Verlauf der Indexausprägungen aller Vergleichsgruppen (Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionen, Grundzentren, Mittelzentren und Oberzentren), was eine gute Finanzlage der Gemeinden und Städte Mecklenburg-Vorpommerns anzeigt. Dabei treten im Jahr 2020 zwar stärkere, vor allem durch die Corona-Pandemie bedingte Divergenzen zwischen den Vergleichsgruppen auf, diese verminderten sich allerdings bereits im Jahr 2021 wieder und sind im Gesamtkontext des Indexverlaufs über die Jahre hinweg ohnehin als recht niedrig zu charakterisieren. Insbesondere die Mittelzentren und Gemeinden ohne Zentrale Orte-Status sind dabei am aktuellen Rand als vergleichsweise stark einzuschätzen, wobei erstere im Durchschnitt auf eine Stärkung der Investitionstätigkeit und letztere auf die Tilgung ihrer Schulden besonderen Wert legten. Dagegen weisen die in den Jahren 2014 bis 2021 hinsichtlich des Index gut aufgestellten Grundzentren gegenwärtig einen etwas niedrigeren Index auf. In den Oberzentren verlief der Gesamtindex seit 2020 durchgängig schwächer, wofür insbesondere die Verläufe der Steuerquote, Investitionsquote und des Schuldenstandes verantwortlich sind. Die Ergebnisse des Gesamtindex wurden durch mehrere Robustheitsprüfungen und Simulationsrechnungen, welche den Einfluss der Übergangszuweisungen nach § 24 FAG M-V auf das Indexergebnis untersuchen, validiert.

Auf der Basis der vorangegangenen Ausführungen empfiehlt das Gutachterteam, die Übergangszuweisungen nicht über das Jahr 2024 hinaus fortzuführen. Dies ist vor allem mit der Tatsache zu begründen, dass diese Zuweisungen nach der Höhe der Einwohnerzahl im Nahbereich ohne Bezug zur Steuerkraft unter den kreisangehörigen Gemeinden mit zentralörtlichen Funktionen verteilt werden. Da ein Teil der Finanzmittel in den Jahren 2020 und 2021 gemäß § 11 FAG M-V einem Vorwegabzug aus der FAG-Masse entstammte, ist dies als Schwächung des Steuerkraftausgleichs zu interpretieren. In der Folge wurde die Ausgleichsintensität hinsichtlich der interkommunalen Unterschiede in der Steuerkraft vermindert, was sich auch im Auseinanderdriften der Entwicklungspfade der Vergleichsgruppen ab 2020 äußert. Das Erreichen der Konvergenz der Entwicklungspfade der Indexausprägungen in den Vergleichsgruppen ist vielmehr über eine **Stärkung des Schlüsselzuweisungssystems** möglich.

5 ANHANG

5.1 DATENHERKUNFT

Indikator	Datenquelle
Saldo der Verwaltungstätigkeit bzw. Finanzierungssaldo und Deckungsquote der Verwaltungstätigkeit bzw. Gesamt-Deckungsquote	Jahresrechnungsstatistik 2014-2021, Kassenstatistik 2022 (Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern)
Verschuldung	Schuldenstatistik 2014-2022 (Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern)
Zinssaldo	Jahresrechnungsstatistik 2014-2021, Kassenstatistik 2022 (Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern)
Liquide Finanzvermögen	Übersicht der kommunalen Finanzvermögen in Mecklenburg-Vorpommern (Datenlieferung Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern)
Steuerquote	Jahresrechnungsstatistik 2014-2021, Kassenstatistik 2022 (Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern)
Hebesätze Grundsteuer B und Gewerbesteuer	Realsteuerstatistik 2014-2021 (Statistisches Bundesamt), Übersicht zu den Realsteuern in Mecklenburg-Vorpommern (Datenlieferung Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern)
Investitionsquote	Jahresrechnungsstatistik 2014-2021, Kassenstatistik 2022 (Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern)
Freiwillige Aufgabenerfüllung	Jahresrechnungsstatistik 2014-2021 (Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern)

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Recherche.

5.2 FREIWILLIGKEITSGRADE NACH PRODUKTGRUPPEN

PG	Bezeichnung	plausible Abgrenzung			enge Abgrenzung		
		kreisangehörige Gemeinden	kreisfreie Städte	Landkreise	kreisangehörige Gemeinden	kreisfreie Städte	Landkreise
111	Verwaltungssteuerung und -service	0%	0%	0%	0%	0%	0%
121	Statistik und Wahlen	0%	0%	0%	0%	0%	0%
122	Ordnungsangelegenheiten	0%	0%	0%	0%	0%	0%
126	Brandschutz	0%	0%	0%	0%	0%	0%
127	Rettungsdienst	0%	0%	0%	0%	0%	0%
128	Katastrophenschutz	0%	0%	0%	0%	0%	0%
211	Grundschulen	0%	0%	0%	0%	0%	0%
216	Kombinierte Haupt- und Realschulen	0%	0%	0%	0%	0%	0%
217	Gymnasien, Kollegs	0%	0%	0%	0%	0%	0%
218	Gesamtschulen	0%	0%	0%	0%	0%	0%
221	Sonderschulen	0%	0%	0%	0%	0%	0%
231	Berufliche Schulen	0%	0%	0%	0%	0%	0%
241	Schülerbeförderung	0%	0%	0%	0%	0%	0%
242	Fördermaßnahmen für Schüler	0%	0%	0%	0%	0%	0%
243	Sonstige schulische Aufgaben	0%	0%	0%	0%	0%	0%
251	Wissenschaft und Forschung	100%	100%	100%	100%	100%	100%
252	Nichtwissenschaftliche Museen, Sammlungen	100%	100%	100%	100%	100%	100%
253	Zoologische und Botanische Gärten	100%	100%	100%	100%	100%	100%
261	Theater	100%	100%	100%	100%	100%	100%
262	Musikpflege	100%	100%	100%	100%	100%	100%
263	Musikschulen	100%	100%	100%	100%	100%	100%
271	Volkshochschulen	50%	50%	50%	50%	50%	50%
272	Büchereien	100%	100%	100%	100%	100%	100%
273	Sonstige Volksbildung	100%	100%	100%	100%	100%	100%
281	Heimat- und sonstige Kulturpflege	100%	100%	100%	100%	100%	100%
291	Förderung von Kirchengemeinden und sonstigen Religionsgemeinschaften	100%	100%	100%	100%	100%	100%
3111	Hilfe zum Lebensunterhalt nach SGB XII	0%	0%	0%	0%	0%	0%
3112	Hilfe zur Pflege nach SGB XII	0%	0%	0%	0%	0%	0%
3113	Eingliederungshilfe für behinderte Menschen nach SGB XII	0%	0%	0%	0%	0%	0%
3114	Hilfe zur Gesundheit nach SGB XII	0%	0%	0%	0%	0%	0%

3115	Hilfe zur Überwindung sozialer Schwierigkeiten und in anderen Lebenslagen nach SGB XII	0%	0%	0%	0%	0%	0%
3116	Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach SGB XII	0%	0%	0%	0%	0%	0%
3119	Nicht aufteilbare Grundsicherung und Hilfen nach SGB XII	0%	0%	0%	0%	0%	0%
3121	Leistungen für Unterkunft und Heizung	0%	0%	0%	0%	0%	0%
3122	Eingliederungsleistungen	0%	0%	0%	0%	0%	0%
3123	Einmalige Leistungen	0%	0%	0%	0%	0%	0%
3124	Arbeitslosengeld II (ohne KdU)	0%	0%	0%	0%	0%	0%
3125	Eingliederungsleistungen/Optionsgemeinden	0%	0%	0%	0%	0%	0%
3126	Leistungen für Bildung und Teilhabe nach § 28 SGB II	0%	0%	0%	0%	0%	0%
313	Hilfen für Asylbewerber	0%	0%	0%	0%	0%	0%
314	Eingliederungshilfe nach SGB IX	100%	0%	0%	0%	0%	0%
315	Soziale Einrichtungen (ohne Einrichtungen der Jugendhilfe)	0%	0%	0%	0%	0%	0%
321	Leistungen nach dem Bundesversorgungsgesetz	100%	0%	0%	0%	0%	0%
331	Förderung von Trägern der Wohlfahrtspflege	50%	50%	50%	0%	0%	0%
341	Unterhaltsvorschussleistungen	0%	0%	0%	0%	0%	0%
343	Betreuungsleistungen	100%	0%	0%	0%	0%	0%
344	Hilfen für Heimkehrer und politische Häftlinge	100%	100%	100%	0%	0%	0%
345	Leistungen für Bildung und Teilhabe nach § 6b BKKG	0%	0%	0%	0%	0%	0%
351	Sonstige soziale Hilfen und Leistungen	100%	5%	5%	0%	0%	0%
361	Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege	0%	0%	0%	0%	0%	0%
362	Jugendarbeit	50%	50%	50%	0%	0%	0%
363	Sonstige Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	50%	0%	0%	0%	0%	0%
365	Tageseinrichtungen für Kinder	0%	0%	0%	0%	0%	0%
366	Einrichtungen der Jugendarbeit	0%	0%	0%	0%	0%	0%
367	Sonstige Einrichtungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	0%	0%	0%	0%	0%	0%
411	Krankenhäuser	0%	0%	0%	0%	0%	0%
412	Gesundheitseinrichtungen	0%	0%	0%	0%	0%	0%
414	Maßnahmen der Gesundheitspflege	0%	0%	0%	0%	0%	0%
418	Kur- und Badeeinrichtungen	100%	100%	100%	100%	100%	100%
421	Förderung des Sports	100%	100%	100%	100%	100%	100%
424	Sportstätten und Bäder	100%	100%	100%	100%	100%	100%
511	Räumliche Planungs- und Entwicklungsmaßnahmen	0%	0%	0%	0%	0%	0%
521	Bau- und Grundstücksordnung	0%	0%	0%	0%	0%	0%
522	Wohnbauförderung	0%	0%	0%	0%	0%	0%
523	Denkmalschutz und -pflege	10%	10%	10%	0%	0%	0%
531	Elektrizitätsversorgung	100%	100%	100%	100%	100%	100%
532	Gasversorgung	100%	100%	100%	100%	100%	100%
533	Wasserversorgung	100%	100%	100%	100%	100%	100%
534	Fernwärmeversorgung	100%	100%	100%	100%	100%	100%
535	Kombinierte Versorgung	100%	100%	100%	100%	100%	100%
537	Abfallwirtschaft	0%	0%	0%	0%	0%	0%
538	Abwasserbeseitigung	0%	0%	0%	0%	0%	0%
541	Gemeindestraßen	0%	0%	0%	0%	0%	0%
542	Kreisstraßen	100%	0%	0%	0%	0%	0%
543	Landesstraßen	0%	0%	0%	0%	0%	0%
544	Bundesstraßen	0%	0%	0%	0%	0%	0%
545	Straßenreinigung	0%	0%	0%	0%	0%	0%
546	Parkeinrichtungen	100%	100%	100%	100%	100%	100%
547	ÖPNV	100%	15%	10%	0%	0%	0%
548	Sonstiger Personen- und Güterverkehr	50%	50%	50%	0%	0%	0%
551	Öffentliches Grün / Landschaftsbau	100%	100%	100%	50%	50%	50%
552	Öffentliche Gewässer/Wasserbauliche Anlagen	50%	50%	50%	0%	0%	0%
553	Friedhofs- und Bestattungswesen	0%	0%	100%	0%	0%	0%
554	Naturschutz und Landschaftspflege	10%	10%	10%	10%	10%	10%
555	Land- und Forstwirtschaft	100%	100%	100%	100%	100%	100%
561	Umweltschutzmaßnahmen	100%	100%	100%	100%	100%	100%
571	Wirtschaftsförderung	100%	100%	100%	100%	100%	100%
573	Allgemeine Einrichtungen und Unternehmen	100%	100%	100%	100%	100%	100%
575	Tourismus	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Quelle: Eigene Darstellung, eigene Festlegung.

5.3 STATISTISCHE FAKTORENANALYSE

Das Ziel einer statistischen Faktorenanalyse besteht grundsätzlich darin, unterschiedliche Indikatoren, die einen sog. „latenten Faktor“ beeinflussen, der selbst nicht direkt messbar ist, zueinander ins Verhältnis zu setzen und zu gewichten. Der „latente Faktor“, in diesem Fall die Qualität der kommunalen Haushaltslage, hat selbst keine vorgegebene und einheitliche Skala. Um ihn zu beschreiben, werden messbare Faktoren („Items“) herangezogen, die mit dem entsprechenden Faktor vermeintlich korreliert sind.⁴⁵ Für den hier vorliegenden Anwendungsfall würde man demnach in einem ersten Schritt überlegen, welche Items die Haushaltssituation erklären und anschließend durch das Verfahren der sogenannten Faktorenanalyse erschließen, wie stark das entsprechende Item vom Faktor beeinflusst wird. Der erste Schritt wurde durch die Diskussion der finanzwissenschaftlichen Kennziffern bereits durchgeführt (Abschnitt 2).

Der zweite Schritt besteht in der Diskussion der Gewichtung zwischen den einzelnen Items. Hierzu wird die Methode der Faktorenanalyse genutzt. Mittels der sog. Hauptkomponentenanalyse werden Faktorladungen berechnet, die angeben, welches Gewicht die einzelnen Items zur Erklärung des latenten Faktors haben.⁴⁶ Die nachfolgende Korrelationsmatrix der normierten Indikatorwerte vermittelt einen Eindruck darüber, dass die einzelnen Indikatoren auf unterschiedliche Weise (positiv und negativ, stark und schwach) miteinander verbunden sind.⁴⁷ Die teilweise sehr hohen Korrelationen zwischen den Items, die für eine Indexbildung durchaus problematisch sein können, sind hier beabsichtigt, da sie verschiedene Facetten des *gleichen* Sachverhalts (kommunale Haushaltslage) messen sollen (anders bei einem Index, der *unterschiedliche* Sachverhalte voneinander differenzieren und Doppelzählungen vermeiden soll).⁴⁸ So sind etwa die Schuldenstände, Finanzvermögen und Zinssalden stark miteinander korreliert, wie es auch in der Herleitung der Indikatoren vermutet wurde. Ebenso sind der Saldo und die Deckungsquote der laufenden Rechnung durch ihre identischen Eingangsdaten stark miteinander korreliert. Dagegen sind die Hebesatzdifferenzen und die Steuerquote in geringerem Maße mit den übrigen Variablen korreliert. Ähnlich verhält es sich bei der Investitionsquote, die unterschiedlich stark mit den anderen Variablen korreliert ist.

		Korrelationen (Pearson-Korrelationskoeffizienten)							
	Saldo lfd	Quote lfd	Schulden	Zinssaldo	Finanzvermögen	Steuerquote	Hebesatz GR B	Hebesatz GewSt	Investitionsquote
Saldo lfd	--								
Quote lfd	,980**	--							
Schulden	,653**	,536**	--						
Zinssaldo	,699**	,577**	,876**	--					
Finanzvermögen	,524**	,392*	,716**	,682**	--				
Steuerquote	,145	,085	,232	,400*	,188	--			
Hebesatz GR B	-,362*	-,319	-,387*	-,491**	-,341*	-,326	--		
Hebesatz GewSt	-,007	-,006	-,131	-,014	,049	-,155	,468**	--	
Investitionsquote	,355*	,263	,621**	,593**	,500**	,031	-,175	,085	--

** Die Korrelation ist auf dem Niveau von 0,01 (2-seitig) signifikant.

* Die Korrelation ist auf dem Niveau von 0,05 (2-seitig) signifikant.

n=36.

Im Grundmodell kann mittels der Faktorenanalyse die Gewichtung nach sog. Ladungen gemäß einer Hauptkomponentenanalyse berechnet werden.⁴⁹ Die nachfolgende Darstellung ist stark verkürzt und verzichtet auf eine vertiefte Analyse der einzelnen Aspekte der statistischen Qualität der Berechnung.

⁴⁵ Vgl. Jordan (2019), S. 15 f.; Field (2015).

⁴⁶ Vgl. Jordan (2019), S. 19; Klopp (2010), S. 1.

⁴⁷ Die Fallzahl von 36 erklärt sich aus jeweils einem Datenpunkt für die vier betrachteten kommunalen Gruppen (OZ, MZ, GZ, oZO) für jedes der neun analysierten Jahre (2014-2022).

⁴⁸ Zur Gewichtung vgl. OECD (2008), S. 31-34.

⁴⁹ Vgl. Jordan (2019), S. 19.

Die verkürzte Darstellung ist jedoch sachgerecht, da es nicht darum geht, allgemein geeignete Indikatoren zu finden, sondern bereits eine diesbezügliche Vorauswahl getroffen worden ist. Es geht hier „nur“ um die angemessene Gewichtung der identifizierten Variablen. Zudem ist zu bemerken, dass das Ergebnis zwar die statistischen Zusammenhänge wiedergibt, nicht aber die inhaltlichen Zusammenhänge beschreibt. Daher kann es als Orientierungshilfe, nicht aber als Vorlage für eine abschließende Gewichtung dienen.

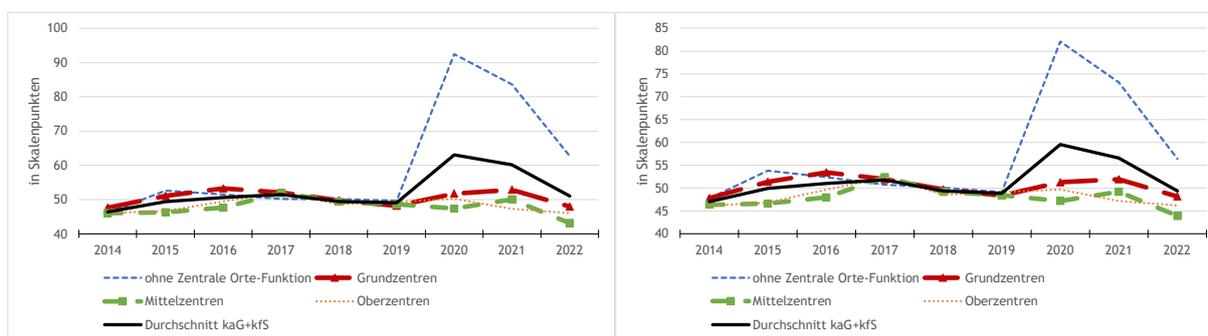
Die nachfolgende Komponentenmatrix dokumentiert das Ergebnis der statistischen Analyse (n=36). Aus den einzelnen Ladungen können die Gewichte im Gesamtindex berechnet werden. Im **Modell 1** gehen zunächst alle Indikatoren ein (Basis: laufende Rechnung). Laut diesen Modellergebnissen würden der Saldo der laufenden Rechnung und die daraus berechnete Deckungsquote gemeinsam etwa 35,7 % des Gesamtindex ausmachen, während Schulden, Finanzvermögen und Zinssaldo weitere fast 60 % des Gesamtindex einnehmen. Die Investitionsquote stünde für etwa 14 %. Die Hebesätze gehen dagegen mit einem *negativen* Gewicht von insgesamt rund 15 % ein, was statistisch korrekt, vor dem Hintergrund der inhaltlichen Herleitung jedoch nicht sinnvoll ist. Daher wurde eine zweite Gewichtung berechnet, die die Hebesatzdifferenzen ausschließt (**Modell 2**). Hier würde sich der Index zu insgesamt 31,3 % aus dem Saldo und der Deckungsquote der laufenden Rechnung sowie zu 50,4 % aus Schulden, Finanzvermögen und Zinsquote zusammensetzen. Nur 5,8 % würden auf die Steuerquote und 12,5 % auf die Investitionsquote entfallen.

Komponentenmatrix		
	Komponente Modell 1	Komponente Modell 2
Saldo lfd	0,847	0,858
Deckungsquote lfd	0,750	0,761
Schulden	0,897	0,905
Zinssaldo	0,927	0,924
Finanzvermögen	0,766	0,776
Steuerquote	0,336	0,301
Hebesatz Grundsteuer B	-0,560	
Hebesatz Gewerbesteuer	-0,109	
Investitionsquote	0,622	0,649
Summe	4,478	5,174
Saldo lfd	18,9%	16,6%
Deckungsquote lfd	16,8%	14,7%
Schulden	20,0%	17,5%
Zinssaldo	20,7%	17,9%
Finanzvermögen	17,1%	15,0%
Steuerquote	7,5%	5,8%
Hebesatz Grundsteuer B	-12,5%	
Hebesatz Gewerbesteuer	-2,4%	
Investitionsquote	13,9%	12,5%
Summe	100,0%	100,0%

Beide Modelle haben gemeinsam, dass die vergangenheitsorientierten Indikatoren ein relativ hohes Gewicht einnehmen und demgegenüber die zukunftsorientierte Investitionsquote zurückfällt. Dies ist insofern plausibel, als die gegenwärtige Haushaltslage stark von der Vergangenheit geprägt ist. Gleichzeitig ergibt sich hieraus auch ein Ansatzpunkt für eine Anpassung der Gewichtung nach inhaltlichen Kriterien.

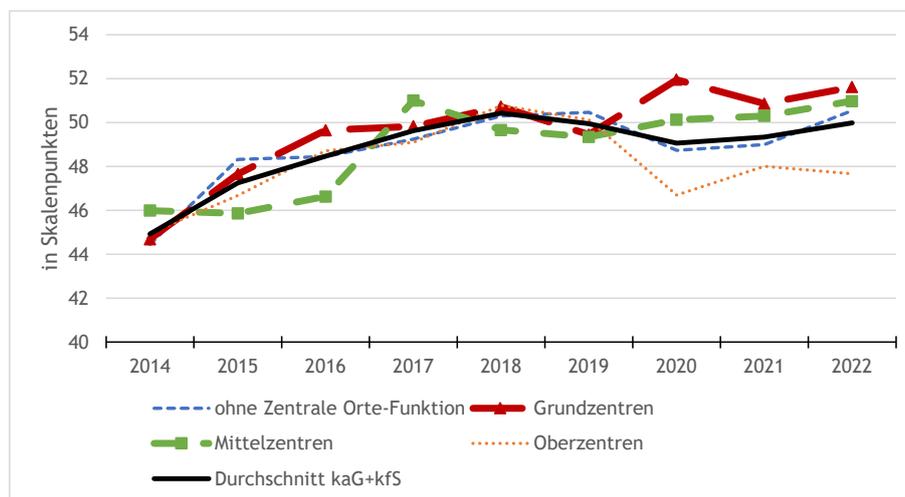
5.4 ROBUSTHEITSPRÜFUNG

Anhang 1: Finanzierungssaldo (links) und Gesamt-Deckungsquote (rechts) in Skaleneinheiten 2014-2022



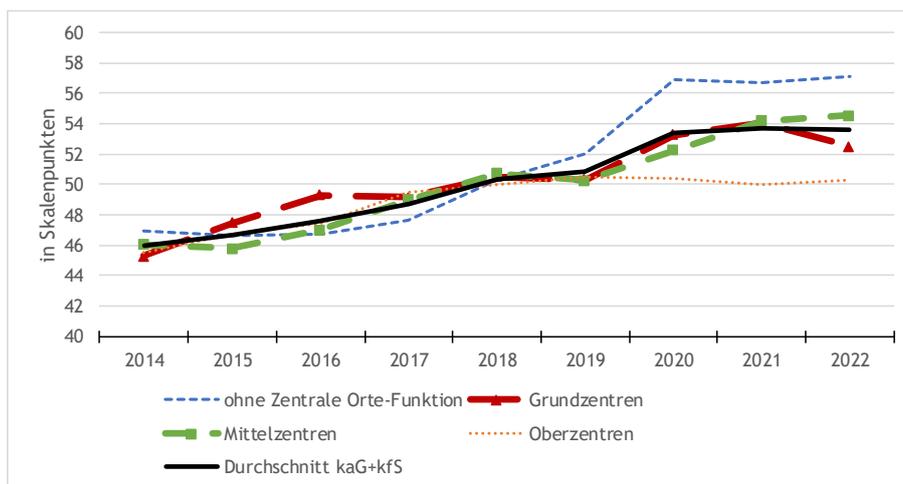
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern.

Anhang 2: Steuerquote mit Kompensationszuweisungen nach den §§ 37, 38 FAG M-V in Skaleneinheiten 2014-2022



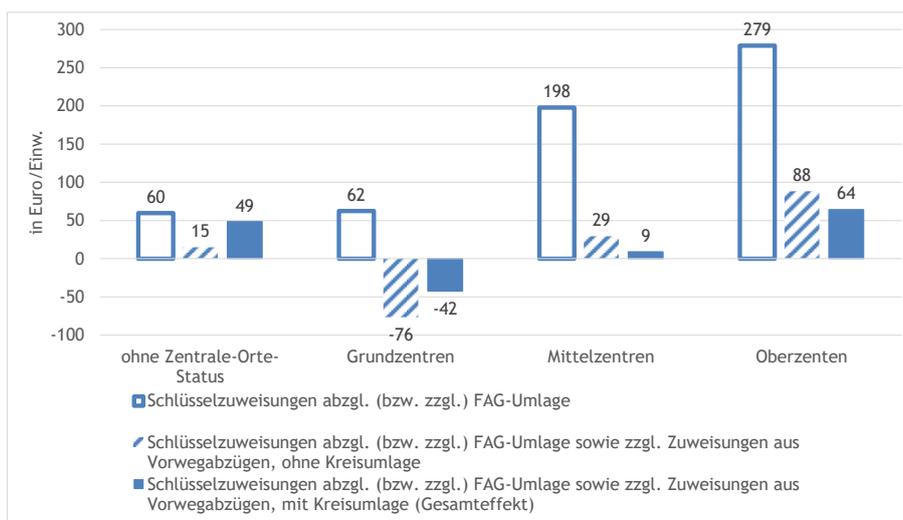
Quelle: Eigene Darstellung, eigene Berechnungen. Daten: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern.

Anhang 3: Index mit Gewichtung gemäß den Ergebnissen der Faktorenanalyse 2014-2022



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

Anhang 4: Finanzielle Auswirkungen der im Wesentlichen umgesetzten Empfehlungen aus der Überprüfung des Kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern aus dem Jahr 2018



Quelle: Lenk/Hesse/Starke (2018), S. 138.

6 LITERATURVERZEICHNIS

- Auer, Benjamin/Rottmann, Horst (2020): Statistik und Ökonometrie für Wirtschaftswissenschaftler, Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Field, Andy (2015): Discovering Statistics Using IBM SPSS Statistics, SAGE Publications.
- Hesse, Mario (2019): Haushaltskonsolidierung in Kommunen. Möglichkeiten und Grenzen kommunaler Konsolidierungspolitik unter besonderer Berücksichtigung einnahmenseitiger Instrumente. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 243).
- Jänchen, Isabelle (2015): Wie viele Investitionen können sich Kommunen leisten? - Eine empirische Untersuchung sächsischer Kommunen mit doppischer Haushaltssatzung 2014, in: Junkernheinrich, Martin/Korioth, 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.
- Jänchen, Isabelle (2023): Liquidität in sächsischen Gemeinden - eine doppische Betrachtung der dauernden Leistungsfähigkeit, in: Röber, Manfred/Glinka, Philipp/Hesse, Mario/Rottmann, Oliver/Truger, Achim (Hrsg.): Öffentliche Finanzen und Öffentliche Leistungen im Kontext von Fiskalföderalismus, Kommunalfinanzen und Öffentlicher Wirtschaft, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 257, Berlin, S. 261-274.
- Jordan, Pascal (2019): Faktorenanalyse, in: Matiaske, Wenzel/Spieß, Martin/Berlemann, Michael (Hrsg.): Sozialwissenschaftliche Forschungsmethoden, Band 14, München.
- Klopp, Eric (2010): Explorative Faktorenanalyse. Hg. v. Leibniz Institut für Psychologie (ZPID). in: <https://doi.org/10.23668/psycharchives.9238>.
- Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Kilian, Maike/Rottmann, Oliver/Starke, Tim (2016): Erfassung zukunftswirksamer Ausgaben der öffentlichen Hand - Eine infrastrukturbezogene Erweiterung des öffentlichen Investitionsbegriffs, Studie des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V. an der Universität Leipzig im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Leipzig/Gütersloh.
- Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Kolb, Katharina/Goldammer, Max (2021): Gemeindefinanzbericht Sachsen 2020/2021, in: Sachsenlandkurier, 5/2021, Dresden.
- Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Starke, Tim/Woitek, Florian/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 (2018): Finanzwissenschaftliche Analysen und finanzwirtschaftliche Berechnungen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs in Mecklenburg-Vorpommern, im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Europa Mecklenburg-Vorpommern, Leipzig, Dezember 2018.
- Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Starke, Tim (2023): Entwicklung eines Verbundindex als Kontrollinstrument für die Entwicklung der Beteiligungsquote in Mecklenburg-Vorpommern, Studie im Auftrag des Ministeriums für Inneres, Bau und Digitalisierung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Städte- und Gemeindetages Mecklenburg-Vorpommern e. V. und des Landeskreistages Mecklenburg-Vorpommern, Leipzig, April 2023.
- OECD (2008): Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide: OECD. in: <https://www.oecd.org/sdd/42495745.pdf>.
- Raffer, Christian/Scheller, Henrik (2023): KfW-Kommunalpanel 2023, Frankfurt am Main.
- Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (2023): Gemeindefinanzen (Vierteljahresstatistik) in Mecklenburg-Vorpommern, 01.01. bis 31.12.2022, Statistischer Bericht L II - vj, in: <https://www.laiv-mv.de/static/LAIV/Statistik/Dateien/Publikationen/L%20II%20Gemeindefinanzen/L%20223/2022/L223%202022%2044.pdf>.
- Statistisches Bundesamt (2023): Wie wir wohnen, Deutschlandatlas, in: https://www.deutschlandatlas.bund.de/DE/Service/Kartensuche/kartensuche_node.html?cms_filter=WieWirWohnen.