

**Antworten auf Anwendungs- u. Umsetzungsfragen zum Gemeinde-Leitbildgesetz,
zum Leitbild „Gemeinde der Zukunft“ und zur Fusionsverordnung**

1. Gemeinde-Leitbildgesetz

§ 1 Ziele freiwilliger Gemeindezusammenschlüsse – Leitbild

§ 2 Grundsätze für amtsangehörige Gemeinden

Nach § 2 Absatz 1 Gemeinde-Leitbildgesetz hat jede amtsangehörige Gemeinde anhand des Leitbildes eine Selbsteinschätzung ihrer Zukunftsfähigkeit vorzunehmen. Daraus folgt hiesigen Erachtens, dass jede Gemeinde zu jedem einzelnen Kriterium des Leitbildes auch eine verbale Einschätzung mit den maßgeblichen Erwägungen abgibt, über die letztlich ein Beschluss der Gemeindevertretung mit einem Gesamtergebnis ("zukunftsfähig"/"nicht zukunftsfähig") zu fassen ist. Im Ergebnis eines Workshops mit den Koordinatoren wurde seitens des Städte- und Gemeindetages eine Handreichung mit Empfehlungen herausgegeben, wie die Selbsteinschätzung konkret durchzuführen und - in Punkten - zu bewerten ist. Auf der Grundlage dieser Handreichung würde dann von jeder Gemeinde ein Punktwert für die eigene Zukunftsfähigkeit beschlossen werden. Erst die Betrachtung dieser Selbsteinschätzung erlaubt es im Übrigen, eine nachvollziehbare Prognose über die Zukunftsfähigkeit der durch Fusion ggf. entstehenden Gemeinde anzustellen. Dies ist in den Fällen des § 1 Absatz 3 Satz 2 Fusionsverordnung für solche Zusammenschlüsse unabdingbar, an denen kein zentraler Ort beteiligt ist. Lediglich bei faktisch bereits feststehenden Fusionen unter Beteiligung zentraler Orte bestünden hiesigerseits keine Bedenken, wenn die Selbsteinschätzung nur sehr oberflächlich erfolgt.

Selbsteinschätzung zum Kriterium I. a – pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben

Es trat die Frage auf, warum es für den Brandschutz keinen Punkt gibt, obwohl die Gemeinde den Brandschutz durch öffentlich-rechtlichen Vertrag verantwortungsvoll auf die geschäftsführende Stadt übertragen hat? Andere Gemeinden haben keine durchgehend einsatzbereite Feuerwehr, bekommen für eine personell und technisch gute Ausstattung aber Punkte.

Ebenso hinterfragt wurden zu vergebende Punkte für eine eigenständige Ab- und Wasserversorgung. Es sei strittig, ob Gemeinden Punkte erhalten, wenn sie Mitglied in einem Verband sind und damit die Ab-/Wasserversorgung abdecken. Eine eigenständige Versorgung ohne Verband sei nicht die Regel.

Bei eigener Unfähigkeit, eine Pflichtaufgabe vernünftig wahrzunehmen, ist die Aufgabenübertragung auf eine andere Gemeinde das gesetzliche Minimum dessen, was die Gemeinde noch tun kann. Auch wenn die Aufgabe dadurch womöglich besser erfüllt wird, bedeutet die Selbsteinschätzung aber gerade nicht, die Aufgabenqualität als solche zu benoten, sondern sie vor dem Hintergrund der Selbstständigkeit der Gemeinde zu beleuchten. Eine Gemeinde, die ihre Selbstständigkeit punktuell (für die jeweilige Aufgabe) bereits aufgegeben hat, kann damit keine Pluspunkte als "eigenständige Gemeinde" machen.

Selbsteinschätzung zum Kriterium I. b – freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben

Hinterfragt wurden Punkte für eine gute Infrastruktur wie z.B. Rad- und Gehwege an Durchgangsstraßen, Straßenbeleuchtung u.a..

Es ist schwierig, die gesamte Bandbreite dessen, was Gemeinden freiwillig machen können, in ein Punkteschema zu packen. Auch um kein überkomplexes Gebilde zu schaffen, war es letztlich der Ansatz, dass man sich in den einzelnen Kriterien auf die wirklichen Eckpfeiler kommunaler Selbstverwaltung fokussiert, die grds. in jeder Gemeinde bewegt werden. Geh-/Radwege etc. lassen sich aber unter I.b oder auch I.a subsumieren, da sie im weiten Sinne zum "Zustand der Straßen" gehören, die nicht nur aus der Fahrbahn bestehen.

Selbsteinschätzung zum Kriterium I. c – Relation zwischen Selbstverwaltungskosten und erfüllten Aufgaben

Welche(r) finanziellen Mittel / Aufwand sollen den Aufwandsentschädigungen gegenübergestellt werden? Sind hierbei ausschließlich die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises gemeint?

Im Leitbild Nr. I c wird allgemein von "Selbstverwaltungsaufgaben" gesprochen. Dies schließt neben den freiwilligen auch die pflichtigen Aufgaben des eigenen Wirkungskreises gem. § 2 Absatz 2 und 3 Kommunalverfassung mit ein (also z.B. Brandschutz, Schule), aber nur, wenn die Aufgabe nicht auf das Amt oder einen Zweckverband übertragen wurde. Zu beachten ist auch die Handreichung, wonach Investitionen nur über die Abschreibungen berücksichtigt werden.

Welches Jahr wird für die Berechnung der Selbstverwaltungskosten zu Grunde gelegt?

Grundsätzlich vorzugswürdig wären Daten aus dem Jahresabschluss, da diese die Realität eher widerspiegeln. Da aktuelle Jahresabschlüsse aber noch nicht flächendeckend vorliegen, sollte jeweils die aktuelle Haushaltsplanung herangezogen werden.

Umfang der Selbsteinschätzung von geschäftsführenden Gemeinden

Müssen neben amtsfreien auch geschäftsführende Gemeinden nur eine Einschätzung zu den Leitbildkriterien der Ziffer V bzw. IV vornehmen, weil sie oftmals von Größe und Einwohnerzahl her vergleichbar mit amtsfreien Gemeinden sind?

Rein formal entspricht die Sichtweise nicht der gesetzlichen Regelung. Da geschäftsführende Gemeinden jedoch weitestgehend die Stellung einer amtsfreien Gemeinde haben, wird die Auffassung für vertretbar gehalten.

Weil geschäftsführende Gemeinden amtsangehörig sind, kommen sie besonders für Eingemeindungen in Frage. Von daher könnte eine „vollumfängliche“ Selbsteinschätzung aber ein Instrument sein, die eigene Zukunftsfähigkeit gegenüber den anderen amtsangehörigen Gemeinden werbewirksam ins Feld zu führen.

Welche Konsequenzen sind zu erwarten, wenn Gemeinden mit ablehnender Haltung gegenüber dem Gemeinde-Leitbildgesetz bewusst keine Selbsteinschätzung vornehmen?

Durch § 2 Absatz 1 Gemeinde-Leitbildgesetz werden alle amtsangehörigen Gemeinden dazu verpflichtet, eine eigenverantwortliche Selbsteinschätzung ihrer Zukunftsfähigkeit, orientiert an den Kriterien des Leitbildes, bis zum 31.10.2017 vorzunehmen.

Vorzuheben ist, dass die Gemeinden diese Einschätzung selbst tätigen dürfen und dabei bei Bedarf die Beratung und Hilfestellung der Koordinatoren nutzen können. Das Ergebnis der Selbsteinschätzung stellt letztlich nur eine Grundlage für eine eigenverantwortliche Entscheidung über freiwillige Fusionen dar.

Die Vornahme der Selbsteinschätzung sicherzustellen ist dabei Aufgabe der Landkreise als untere Rechtsaufsichtsbehörden. Äußerstenfalls wären die Selbsteinschätzungen per rechtsaufsichtlichen Mitteln durchzusetzen.

Die unteren Rechtsaufsichtsbehörden haben dabei nach eigenem Ermessen vorzugehen. Es wird darauf hingewiesen, dass es im Rahmen rechtsaufsichtlicher Ersatzvornahmen ausschließlich um Selbstverwaltungsaufgaben geht, denn sonst

wäre eine Rechtsaufsicht nicht gegeben. Man sollte sich daher an der Begrifflichkeit "SELBST" nicht stören. Dass eine Ersatzvornahme aber ggf. nicht sinnvoll ist, bedeutet nicht, dass man schon auf eine rechtsverbindliche Anordnung verzichtet. Die vorsätzliche Verweigerung einer Rechtspflicht stellt zudem ein Dienstvergehen dar, für das der Bürgermeister zur Verantwortung gezogen werden kann, wenn er für die Verweigerung verantwortlich ist, weil er beispielsweise nicht gegen einen Verweigerungsbeschluss der Gemeindevertretung Widerspruch einlegt. Allerdings spricht es auch nicht für die Zukunftsfähigkeit einer Gemeinde in einem Rechtsstaat, wenn sie nicht Willens bzw. in der Lage ist, eine gesetzliche Pflichtaufgabe - und darum handelt es sich bei der Selbsteinschätzung - zu erfüllen. Dies könnte unter namentlicher Nennung der säumigen Gemeinden auch im Abschlussbericht für den Landtag im Herbst 2018 zum Ausdruck gebracht werden.

§ 3 Grundsätze für amtsfreie Gemeinden

Amtsfreie Gemeinden im Sinne der Landesgesetzgebung sind solche Gemeinden, deren Amtsfreiheit auf Grundlage von § 126 Absatz 6 Nr. 3 Kommunalverfassung durch Rechtsverordnung der Landesregierung bzw. des von dieser ermächtigten Ministeriums für Inneres und Europa bestimmt wurde. Kreisfreie und große kreisangehörige Städte fallen ungeachtet dessen, dass sie keinem Amt angehören, somit nicht in die Kategorie der amtsfreien Gemeinden.

Eine Rechtspflicht amtsfreier Gemeinden zur Selbsteinschätzung besteht entsprechend § 3 Absatz 1 Gemeinde-Leitbildgesetz nur hinsichtlich der Zukunftsfähigkeit als amtsfreie Gemeinde – mithin also lediglich hinsichtlich der Kriterien, die vor allem von Ziffer V des Leitbildes erfasst werden. Dies wird auch durch die Gesetzesbegründung gestützt: „Bei diesen steht allerdings nicht die Frage des Fortbestandes als eigenständige Gemeinde im Fokus, sondern die Frage, ob sich die Gemeinde weiterhin eine eigene Verwaltung leisten kann/will und ob diese noch hinreichend in der Lage ist, den Ansprüchen an eine moderne Kommunalverwaltung ...gerecht zu werden.“

Zur Beantwortung dieser Frage dürfte es allerdings auch geboten sein, zu Ziffer IV des Leitbildes eine Selbsteinschätzung vorzunehmen, da das Vorhalten einer eigenen Verwaltung gerade bei vergleichsweise geringer Einwohnerzahl auch von finanziellen Rahmenbedingungen abhängt.

Will eine amtsfreie Gemeinde ihre Stärken im Bereich der Punkte I bis III des Leitbildes gegenüber potenziellen Fusionspartnern präsentieren, kann sie natürlich auch eine Selbsteinschätzung dieser Punkte vornehmen.

Besonderheiten bei der Selbsteinschätzung zu den Kriterien IV u. V des Leitbildes

Bei amtsfreien Gemeinden muss das Kriterium nach IV. d „Struktur des Amtes“ außer Betracht bleiben, da es - anders als bei den amtsangehörigen Gemeinden - keine außergemeindliche Verwaltungsstruktur gibt, deren Unwirtschaftlichkeit sich nachteilig auf die gemeindliche Finanzlage auswirken könnte. Mögliche eigene unwirtschaftliche Strukturen werden unter Punkt V herausgearbeitet.

Um eine Verfälschung des Ergebnisses durch die Nichtvergabe von 6 Bewertungspunkten zu vermeiden, wäre die Summe der Kriterien IV. a, b und c mit dem Faktor 1,32 (= 25 : 19) zu multiplizieren, das Endergebnis auf volle Punkte zu runden.

Woher kommen die Daten zu Punkt V. e „Relation hauptamtliche Verwaltung zu finanziellen Ressourcen“? Könnte man das an den Haushaltszahlen festmachen? Nur in Bezug auf die Personalkosten gibt der Haushalt dazu konkret Größen bekannt. Kosten die beispielsweise für Gebäude, IT etc. anfallen sind nicht ersichtlich. Die Haushaltszahlen liegen den unteren Rechtsaufsichtsbehörden vor, soweit die Haushalte eingegangen sind. Um eine Vergleichbarkeit herzustellen, wäre es sinnvoll, von allen amtsfreien Gemeinden in M-V eine Datenerfassung durchzuführen.

Eine Beschränkung auf die Personalkosten (für die Kernverwaltung) erscheint sachgerecht. Die Datensammlung wäre auf der Grundlage der anzufordernden Informationen der unteren Rechtsaufsichtsbehörden im Innenministerium zu führen.

§ 4 Grundsätze für Ämter

Die Intention von § 4 ist, einen Beschluss zur Aufnahme von Fusions-/Verwaltungsgemeinschafts-Verhandlungen mit einem/mehreren/allen benachbarten Verwaltungsträgern zu fassen. Gesetzlich vorgeschrieben ist nur die Entscheidung über das Ob. Beschließt ein Amt, keine Verhandlungen aufzunehmen, ist das rechtmäßig (führt aber ggf. dazu, dass das Ministerium für Inneres und Europa von Amts wegen in ein Verordnungsverfahren einsteigt, wenn die Einwohnerzahl tatsächlich unterschritten wird). Gar keinen Beschluss zu fassen, wäre dagegen unzulässig.

Für die Berechnung der voraussichtlichen Einwohnerzahlen der Ämter im Jahr 2030 ist die aktualisierte 4. Landesprognose zur Bevölkerungsentwicklung (Landtagsdrucksache 6/1477) zu verwenden. Nach dieser Prognose werden für das Jahr 2010 die Einwohnerzahlen mit Stand vom 31.12.2010 herangezogen.

Des Weiteren wird nach der Gesetzesbegründung zu § 4 aus Vereinfachungsgründen und zur Vermeidung aufwändiger amtsspezifischer Prognosen fingiert, dass sich die Einwohnerentwicklung eines Amtes prozentual gleichförmig zu der des jeweiligen Landkreises vollzieht.

Die offiziellen Einwohnerstände des Jahres 2010 sind zu finden unter folgendem Link:

<http://www.laiv-mv.de/static/LAIV/Statistisches%20Amt/Dateien/Publikationen/A%20I%20Bev%C3%B6lkerungsstand/A123/A123%202010%2022.pdf>

Aufgrund der gesetzlichen Bestimmung des § 4 Gemeinde-Leitbildgesetz sind diese Zahlen zwingend zu Grunde zu legen.

§ 5 Finanzielle Förderung von Zusammenschlüssen

§ 6 Koordinierungsstellen

Die zwingenden gesetzlichen Vorgaben zur Beteiligung der Koordinierungsstellen an der Selbsteinschätzung der Gemeinden erstrecken sich nur darauf, dass eine Einbeziehung zu erfolgen hat, und dass diese in einer Phase erfolgt, in der das Votum der Koordinatoren noch Einfluss auf das Ergebnis der Selbsteinschätzung haben kann (also zeitlich vor der abschließenden Befassung der Gemeindevertretung liegt). Alle anderen Fragen sind demzufolge zwischen den Koordinierungsstellen und den Gemeinden frei verhandelbar. Aus Sicht des Ministeriums für Inneres und Europa wäre es aber zweckmäßig, wenn

1. die Selbsteinschätzung unter Zugrundelegung der in Kürze vom Städte- und Gemeindetag herausgegebenen Handreichung erfolgt und
2. jedenfalls zu dem darauf basierenden Entwurf der Selbsteinschätzung der Koordinator um Stellungnahme gebeten wird, die dann ggf. auch kurz ausfallen kann („keine Bedenken“).

Sofern im Rahmen dieses Verfahrens festgestellt wird, dass Gemeinden bei ihrer Selbsteinschätzung sich vom Leitbild oder von üblichen Bewertungsmaßstäben so weit entfernen, dass die ihr durch das Gemeinde-Leitbildgesetz eingeräumten Spielräume überschritten werden, kann hierauf mit rechtsaufsichtlichen Mitteln reagiert werden. Gleiches gilt auch dann, wenn eine Selbsteinschätzung oder deren Beschluss durch Gemeinden verweigert werden.

§ 7 Zusammenführen von Verwaltungen

§ 8 Verbandsgemeinde, Ortsgemeinden

§ 9 Bericht über die Wirksamkeit des Gesetzes

Eine landesweite Auswertung der beschlossenen Selbsteinschätzungen ist mit Blick auf § 9 Gemeinde-Leitbildgesetz erforderlich. Dabei wird von Interesse sein, welcher Anteil der Selbsteinschätzungen als valide erachtet werden kann (faktische Einhaltung der – rechtlich nicht verbindlichen – Vorgaben der Handreichung), welche Anteile der Gemeinden – ggf. erfasst nach Größenklassen oder Landkreisen – zukunftsfähig sind, und in welchen Bereichen des Leitbildes die Hauptursachen für die ggf. fehlende Zukunftsfähigkeit liegen.

2. Anlage zum Gesetz zur Einführung eines Leitbildes „Gemeinde der Zukunft“

- I. Qualität und Quantität der Aufgabenwahrnehmung**
- II. Vitalität und Verbundenheit der örtlichen Gemeinschaft**
- III. Zustand der örtlichen Demokratie**
- IV. Dauernde finanzielle Leistungsfähigkeit**
- V. Administrative Leistungsfähigkeit (nur für amtsfreie Gemeinden)**

3. Fusionsverordnung

§ 1 Fusionszuweisung aus Anlass freiwilliger Zusammenschlüsse von Gemeinden

Unterlagen

Für die Bewilligung der Fusionszuweisungen müssen dem Ministerium für Inneres und Europa folgende Unterlagen vorliegen:

* formloser Antrag auf Gewährung einer Fusionszuweisung

- * von der unteren Rechtsaufsichtsbehörde genehmigter Gebietsänderungsvertrag
- * ggf. Darlegung der Zukunftsfähigkeit der neuen Gemeinde (vgl. § 1 Absatz 3 Fusionsverordnung)

Die o.a. Unterlagen sollten möglichst rechtzeitig vor dem Wirksamwerden des Zusammenschlusses, spätestens aber am Tag der Kommunalwahl in 2019 beim Ministerium für Inneres und Europa eingehen. Da der Gebietsänderungsvertrag von der unteren Rechtsaufsichtsbehörde vorab zu genehmigen ist, empfiehlt es sich, den Antrag mit den o.a. Unterlagen bei der unteren Rechtsaufsichtsbehörde mit der Bitte um Weiterleitung an das Ministerium für Inneres und Europa nach Genehmigung bzw. Prüfung einzureichen.

Auszahlung

Die Auszahlung der pauschalen Fusionszuweisung in Höhe von grundsätzlich 400T EUR je wegfallender Gemeinde (600T EUR bei Zusammenschluss mit einem in einem ländlichen Gestaltungsraum gelegenen zentralen Ort) erfolgt grundsätzlich in einem Betrag durch das Landesförderinstitut innerhalb von 6 Monaten nach Bekanntgabe der Entscheidung des Ministeriums für Inneres und Europa, jedoch nicht vor Wirksamwerden der Gebietsänderung.

Darlegung der Zukunftsfähigkeit der neuen bzw. vergrößerten Gemeinde

Die Darlegung der Zukunftsfähigkeit der neuen bzw. vergrößerten Gemeinde ist eine Voraussetzung für die Bewilligung von Fusions- und Konsolidierungszuweisungen (§ 1 Absatz 1 Satz 1 und § 2 Absatz 1 Satz 1 Fusionsverordnung). Eine Sonderregelung gilt für neue oder in ihren Grenzen geänderte Gemeinden, wenn an dem Zusammenschluss ein zentraler Ort beteiligt ist, in dessen Nahbereich die wegfallende Gemeinde liegt. Hier wird gemäß § 1 Absatz 3 Satz 1 Fusionsverordnung die Zukunftsfähigkeit im Sinne von Absatz 1 per se angenommen. In allen anderen Fällen muss die Zukunftsfähigkeit der neuen oder in ihren Grenzen geänderten Gemeinde gemäß § 1 Absatz 3 Satz 2 Fusionsverordnung unter Berücksichtigung der in der Anlage zum Gemeinde-Leitbildgesetz genannten Kriterien schlüssig dargelegt werden.

Im Rahmen der Genehmigung des Gebietsänderungsvertrages durch die untere Rechtsaufsichtsbehörde kommt es dagegen nicht auf die Darlegung der Zukunftsfähigkeit der neuen bzw. vergrößerten Gemeinde an. Hier gilt es "nur" zu prüfen, ob

1. der Vertrag gegen Vorschriften der Kommunalverfassung verstößt und
2. der Gebietsänderung maßgebliche Gründe des öffentlichen Wohls entgegenstehen.

Einsatz der Fusionszuweisung zur Deckung eines negativen Saldos im Finanzhaushalt

Grundsätzlich sind die Konsolidierungszuweisungen vorrangig gegenüber den Fusionszuweisungen zur Deckung negativer Salden der laufenden Ein- und Auszahlungen des Finanzhaushalts einzusetzen. Ein durch die Konsolidierungszuweisung bereits gedeckter negativer Saldo muss im Ergebnis durch die Fusionszuweisung nicht erneut gedeckt bzw. dessen Deckung vorfinanziert werden, auch wenn ein Teil der Konsolidierungszuweisung erst zu einem späteren Zeitpunkt zur Auszahlung gelangt. Bei der Entscheidung über die Verwendung der zum Schuldenabbau grundsätzlich einzusetzenden Fusionszuweisung ist auf die Haushaltslage der neuen Gemeinde (Prognose) unter Berücksichtigung der Entwicklung der Haushaltslage ab 2016 abzustellen. So sollen die Fusionszuweisungen zusätzlich zur Haushaltskonsolidierung verwendet werden, wenn über den zum 31.12.2015 bestehenden negativen Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen hinaus Defizite entstanden sind (bspw. 2016 oder 2017) oder falls die Konsolidierungszuweisung zum vollständigen Abbau eines negativen Saldos zum 31.12.2015 in Einzelfällen nicht ausreichen sollte.

Beispiel: Sachverhalt: Gemeinde A weist einen negativen Saldo zum 31.12.2015 in Höhe von 300 TEUR und Gemeinde B einen positiven Saldo in Höhe von 50 TEUR aus. Die neue Gemeinde erhält mithin 300 TEUR als Konsolidierungszuweisung und 400 TEUR als Fusionszuweisung.

Variante A: In den Folgejahren sind die Haushalte beider Gemeinden jahresbezogen ausgeglichen geplant. Da durch die Konsolidierungszuweisung der negative Saldo der Gemeinde A in Höhe von 300 TEUR bereits vollständig ausgeglichen werden kann, muss in diesem Fall die Fusionszuweisung nicht zwingend zum Schuldenabbau eingesetzt werden, auch wenn der Haushalt der neuen Gemeinde

im Jahr des Zusammenschlusses nach Zahlung des ersten Teilbetrags der Konsolidierungszuweisungen (180 TEUR = 60 Prozent von 300 TEUR) noch einen insgesamt negativen Saldo in Höhe von 70 TEUR (-300 TEUR Gemeinde A + 50 TEUR Gemeinde B + 180 TEUR 1. TB Konsolidierungszuweisung) ausweist.

Variante B: In den Jahren 2016 bis 2019 sind im Haushalt der Gemeinde A jahresbezogene negative Salden in Höhe von jeweils 20 TEUR geplant, Gemeinde B plant einen jahresbezogenen ausgeglichenen Haushalt. Da durch die Konsolidierungszuweisung der negative Saldo zum 31.12.2015 in Höhe von 300 TEUR vollständig ausgeglichen werden kann, wären in diesem Fall unter Berücksichtigung des positiven Vortrags der Gemeinde B grundsätzlich mindestens 30 TEUR der Fusionszuweisung zum Abbau der neu entstandenen Defizite einzusetzen (80 TEUR neue negative Salden Gemeinde A abzüglich positiver Saldo 50 TEUR Gemeinde B). Auch hier erfolgt keine Vorfinanzierung des 2. TB der Konsolidierungszuweisung durch die Fusionszuweisung.

Unabhängig von den o.a. Ausführungen bleibt es den am Zusammenschluss beteiligten Gemeinden unbenommen, die Fusionszuweisung freiwillig vollständig oder einen höheren Teilbetrag für die langfristige Stabilisierung der Haushaltslage einzusetzen, bspw. wenn nach Zusammenschluss vorübergehend bis zum Erreichen des jahresbezogenen Haushaltsausgleichs neue negative Salden zu erwarten sind.

Einsatz der Fusionszuweisung zum Ausgleich eines Fehlbetrags im Ergebnishaushalt

Hinsichtlich der Verwendung der Fusionszuweisung ist in § 1 Abs. 6 Satz 2 der FusionsVO geregelt, dass die Zuweisung für solche Maßnahmen zu verwenden ist, die das Entstehen einer örtlichen Gemeinschaft aus den sich zusammenschließenden Gemeinden begünstigen. Da nach Satz 3 vom Ordnungsgeber ein solcher Zweck auch in der Rückführung eines (verbleibenden) negativen Saldos im Finanzhaushalt gesehen wird, bestehen keine grundsätzlichen Bedenken gegen eine Auslegung von Satz 2 dahingehend, dass auch der Abbau eines Fehlbetrags im Ergebnishaushalt ein Zweck sein könnte, der das Entstehen einer örtlichen Gemeinschaft begünstigt: Weil der Haushalt dann vollständig ausgeglichen wäre, hätte die neue Gemeinde weitere Handlungsspielräume und müsste kein Haushaltssicherungskonzept aufstellen.

Die Zweckbestimmung nach § 1 Absatz 6 Satz 3 FusionsVO ist hingegen eindeutig auf einen negativen Saldo im Finanzhaushalt bezogen, der zumeist bereits durch die Konsolidierungszuweisung vollständig abgebaut werden könnte. Diese stellt nicht nur eine ordentliche Einzahlung im Finanzhaushalt dar, sondern gleichzeitig auch einen ordentlichen Ertrag im Ergebnishaushalt. Im Ergebnis wird auch durch die Konsolidierungszuweisung gleichzeitig eine Rückführung eines etwaigen Fehlbetrags im Ergebnishaushalt bewirkt.

Darüber hinaus ist mit der kommenden Doppik-Evaluierung vorgesehen, Gemeinden, die im Finanzhaushalt zum 01.01.2012 mit einem positiven Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen in die Doppik gestartet sind und im Ergebnishaushalt Fehlbeträge ausweisen, zu ermöglichen, diese Fehlbeträge bis zur Höhe des positiven Saldos zum 01.01.2012 durch Entnahmen aus der Kapitalrücklage zu decken. Dadurch wird der Ausgleich des Ergebnishaushalts für viele Gemeinden voraussichtlich künftig deutlich erleichtert.

Buchung

Die Fusionszuweisung gelangt zwar in einem Betrag zur Auszahlung, dürfte in der Regel allerdings für mehrere Zwecke Verwendung finden. Buchungstechnisch erfolgt insoweit eine Aufteilung nach Verwendungszweck. Folgende Buchungen kommen in Betracht:

- Der Teil der Fusionszuweisung, der zum Ausgleich eines negativen Saldos der laufenden Ein- und Auszahlungen im Finanzhaushalt verwendet wird, ist als laufender Ertrag/laufende Einzahlung unter „Bedarfszuweisung vom Land“ (Kontenart 412/612) in der Produktgruppe 611 zu buchen.
- Bei einer (teilweisen) Verwendung für nichtinvestive Zwecke erfolgt eine Buchung als laufender Ertrag/laufende Einzahlung unter „Zuweisung und Zuschüsse für laufende Zwecke vom Land“ (Kontenart 414/614) in dem betroffenen Produkt. Soweit die Verwendung mehrere Produkte berührt, ist die Zuweisung produktbezogen aufzuteilen.

- Bei einer (teilweisen) Verwendung für investive Zwecke erfolgt eine Buchung als „Einzahlung aus Investitionszuwendung vom Land“ (Kontenart 681) in dem betroffenen Produkt. Da der Zuwendungsgeber eine ertragswirksame Auflösung der erhaltenen zweckgebundenen Zuweisung nicht ausgeschlossen hat, ist die Bildung eines Sonderpostens aus Zuwendungen zulässig. Voraussetzung ist, dass im Gebietsänderungsvertrag konkret geregelt ist, dass die Fusionszuweisung in Höhe von XXX Euro für die Investitionsmaßnahme YYY Verwendung findet.

Ausgleichszahlungen nach § 1 Absatz 5 Fusionsverordnung

Fusioniert eine abundante Gemeinde mit einer nicht abundanten Gemeinde erhält die abundante Gemeinde bisher keine Schlüsselzuweisungen und zahlt erst ab dem Schwellenwert von 115% des übersteigenden Finanzbedarfs eine Finanzausgleichsumlage. Die nicht abundante Gemeinde erhält hingegen eine Schlüsselzuweisung, die 60% des fehlenden Finanzbedarfes deckt. Die Summe beider Gemeinden aus Steuerkraft und Schlüsselzuweisung abzgl. Finanzausgleichsumlage stellt die Basis für den Vergleich dar. Dieser Vergleich muss auch mit jeweils aktuellen Daten fortgeschrieben werden. Es wird also nicht auf Vorjahre als Vergleichsmaßstab zurückgegriffen. Solange die Gemeinden von der Möglichkeit des Nachteilsausgleichs Gebrauch machen wollen, müssen alle Informationen für diese Berechnung getrennt erfasst werden. Dies schließt z.B. die Zerlegung der Gewerbesteuer mit ein. Die neue Gemeinde muss also nach der Fusion unter Berücksichtigung jeweils aktueller Daten, wie Einwohnerzahl und Steuerkraft, schlechter gestellt sein.

Erweiterung der vorhandenen Regelung zur Kompensation fusionsbedingt wegfallender Abundanzvorteile

Infolge nicht vorherzusehender Verbesserungen der kommunalen Einnahmesituation hat sich die Zahl der – gegebenenfalls nur einmalig – abundanten Gemeinden im Land erhöht. Auch wenn nicht in allen derartigen Fällen damit zu rechnen ist, dass sich die Abundanz auch in Folgejahren fortsetzt, besteht für diese Gemeinden das Risiko finanzieller Nachteile, wenn sie sich mit einer weniger leistungsfähigen Gemeinde zusammenschließen. Da sich derartige Nachteile nicht in jedem Fall durch die allgemeine Fusionszuweisung oder durch Konsolidierungszuweisungen kompensieren lassen, bedarf es einer Erweiterung der vorhandenen Regelung zur Kompensation fusionsbedingt wegfallender Abundanzvorteile auch auf Fälle, die

bisher nur einmalig abundant waren oder es – ohne die Fusion – jedenfalls im Jahr des Zusammenschlusses gewesen wären.

§ 1 Absatz 5 Satz 1 wurde im Rahmen der Ersten Verordnung zur Änderung der Fusionsverordnung daher dahingehend geändert, dass bei der am freiwilligen Zusammenschluss beteiligten Gemeinde nicht mehr vorausgesetzt wird, dass sie „mehrfach keine Schlüsselzuweisungen erhalten hat“, sondern „mindestens einmal keine Schlüsselzuweisungen erhalten hat oder im Jahr des Gemeindegemeinschafts ohne den Zusammenschluss keine Schlüsselzuweisungen erhalten hätte“.

Können Ausgleichszahlungen für Nachteile bei den abundanten Kommunen vorab berechnet werden?

Nein, dies geht erst im Nachgang, weil die Ergebnisse von einer Vielzahl von Einzelfaktoren abhängen. Wichtig ist, dass das Amt die örtlichen Steueraufkommen weiterhin nach alten Gebietszuordnungen getrennt erfasst. Nur dann können die Berechnungen auf Antrag durchgeführt werden.

Dieser Antrag muss die Einzelwerte der Steuereinnahmen nach Steuerarten (Einkommenssteuer, Umsatzsteuer, Familienleistungsausgleich, Grundsteuern sowie die Netto-Gewerbesteuer und zu den Realsteuern die Hebesätze) enthalten. Zudem wird eine Fortschreibung der Einwohnerzahl beider Gemeinden benötigt. Auch zu klären ist, ob es Unternehmen gibt, die Betriebsteile in beiden Gemeinden vorhalten. Diese Betriebe müssten dann für die betreffenden Jahre auch weiterhin eine Zerlegungserklärungen abgeben.

Lässt sich eine abstrakte Aussage dahingehend treffen, dass die aufnehmende abundante Gemeinde für drei Jahre finanziell so gestellt wird, als hätte sie die andere Gemeinde nicht aufgenommen?

Ja, denn mit der Regelung des § 1 Absatz 5 Fusionsverordnung war genau dieses bezweckt. Die Gemeinde wird für den Zeitraum von 3 Jahren nicht schlechter gestellt als eine Gemeinde, die nicht abundant ist. Mögliche Nachteile durch den "Ausfall" von Schlüsselzuweisungen der bisher nicht abundanten Gemeinde werden nach Verrechnung mit "Vorteilen" bei der Minderausgabe bei der Finanzausgleichsumlage ausgeglichen.

§ 2 Konsolidierungszuweisung aus Anlass freiwilliger Zusammenschlüsse von Gemeinden

Unterlagen

Für die Bewilligung der Konsolidierungszuweisung müssen dem Ministerium für Inneres und Europa folgende Unterlagen vorliegen:

* formloser Antrag auf Gewährung einer Konsolidierungszuweisung (kann zusammen mit dem Antrag auf Bewilligung einer Fusionszuweisung erfolgen)

* von der unteren Rechtsaufsichtsbehörde genehmigter Gebietsänderungsvertrag (Hinweis: Bei Beantragung einer Konsolidierungszuweisung muss der Gebietsänderungsvertrag die Verpflichtung der am Zusammenschluss beteiligten Gemeinden enthalten, spätestens zum 31.12. des fünften Jahres nach Wirksamwerden des Zusammenschlusses den jahresbezogenen Ausgleich des Finanzhaushalts zu erreichen).

* zusätzlich für die Konsolidierungszuweisung: Muster 5a aus den festgestellten Jahresabschlüssen 2015 der an dem Zusammenschluss beteiligten Gemeinden. Die Summe der negativen Salden der laufenden Ein- und Auszahlungen zum 31.12.2015 (Muster 5a, Zeile 11 Spalte 1) ist im Antrag anzugeben und durch die untere Rechtsaufsichtsbehörde zu bestätigen.

Die o.a. Unterlagen sollten möglichst rechtzeitig vor dem Wirksamwerden des Zusammenschlusses, spätestens aber am Tag der Kommunalwahl in 2019 beim Ministerium für Inneres und Europa eingehen. Da sowohl der Gebietsänderungsvertrag von der unteren Rechtsaufsichtsbehörde vorab zu genehmigen als auch die Summe der negativen Salden zum 31.12.2015 zu bestätigen ist, empfiehlt es sich, den Antrag mit den o.a. Unterlagen bei der unteren Rechtsaufsichtsbehörde mit der Bitte um Weiterleitung an das Ministerium für Inneres und Europa nach Genehmigung bzw. Prüfung einzureichen. Die Entscheidung über die Bewilligung der Fusions- und Konsolidierungszuweisung seitens des Ministeriums für Inneres und Europa erfolgt grundsätzlich in einem Bescheid.

Sofern bei der Beantragung einer Konsolidierungszuweisung noch kein festgestellter Jahresabschluss 2015 vorliegen sollte, ist hilfsweise der Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen zum 31.12.2015, wie er sich aus Zeile 11 Spalte 1 des Musters 5a zum Jahresabschluss ergibt, anhand der Fortschreibung des letzten festgestellten Jahresabschlusses mit den vorläufigen Ergebnissen der Finanzrechnungen der Folgejahre zu ermitteln. In diesem Fall wird beim Nachweis von negativen Salden zunächst nur die Bewilligung einer Konsolidierungszuweisung dem Grunde nach erfolgen. Die sich rechnerisch ergebende Höhe der möglichen Konsolidierungszuweisung wird im Bescheid dann lediglich nachrichtlich ausgewiesen. Die verbindliche Festsetzung und Bewilligung der Konsolidierungszuweisung der Höhe nach kann erst erfolgen, wenn die von der unteren Rechtsaufsichtsbehörde bestätigten Angaben aus dem festgestellten Jah-

resabschluss 2015 nachgereicht worden sind. Die Unterlagen müssen dem Ministerium für Inneres und Europa dabei auch hier wieder spätestens bis zu den Kommunalwahlen in 2019 vorliegen, sonst entfällt der Anspruch auf Bewilligung der Konsolidierungszuweisung.

Auszahlung

Die Auszahlung der Konsolidierungszuweisung erfolgt in 2 Teilbeträgen durch das Ministerium für Inneres und Europa. Der erste Teilbetrag in Höhe von 60 Prozent wird grundsätzlich innerhalb von 3 Monaten nach Bekanntgabe der Entscheidung des Ministeriums ausgezahlt, jedoch nicht vor Wirksamwerden der Gebietsänderung. Sofern die Muster 5a aus den festgestellten Jahresabschlüssen und die Bestätigung der Summe der negativen Salden der laufenden Ein- und Auszahlungen zum 31.12.2015 nachgereicht werden, erfolgt die Auszahlung innerhalb von drei Monaten nach Eingang der nachgereichten Unterlagen im Ministerium.

Der zweite Teilbetrag in Höhe von 40 Prozent gelangt zur Auszahlung, sofern die neue Gemeinde innerhalb von 5 Jahren nach Wirksamwerden des Zusammenschlusses den jahresbezogenen Ausgleich im Finanzhaushalt erreicht. Die Basis bildet auch hier wieder der festgestellte Jahresabschluss. Der jahresbezogene Ausgleich des Finanzhaushalts ist erreicht, wenn der jahresbezogene Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen mindestens 0 EUR beträgt (= Zeile 47 Spalte 9 der Finanzrechnung). Der jahresbezogene Ausgleich ist dabei aus eigener Kraft der Gemeinde zu erreichen, bereits ausgezahlte Konsolidierungs- oder Fusionszuweisungen können nicht angerechnet werden.

Der Nachweis des jahresbezogenen Ausgleichs der Finanzrechnung (Finanzrechnung mit Bestätigung der unteren Rechtsaufsichtsbehörde) kann frühestens für das Jahr des Zusammenschlusses erfolgen. Erfolgt der Zusammenschluss 2018, so kann der Nachweis folglich frühestens mit der Finanzrechnung aus dem festgestellten Jahresabschluss 2018 erbracht werden. Spätestens muss dieser Nachweis jedoch unter Wahrung der kommunalverfassungsrechtlichen Fristen für die Feststellung von Jahresabschlüssen bis zum 31.03. des siebten Jahres nach Wirksamwerden des Zusammenschlusses beim Ministerium eingegangen sein, andernfalls entfällt der Anspruch auf Auszahlung des zweiten Teilbetrages. Erfolgt der Zusammenschluss bspw. zu den Kommunalwahlen 2019 muss spätestens mit der Finanzrechnung des Haushaltsjahres 2024 der jahresbezogene Haushaltsausgleich erreicht und der diesbezügliche Nachweis dem Ministerium für Inneres und Europa bis zum 31.03.2026 vorgelegt werden.

Buchung

Die Konsolidierungszuweisung ist als laufender Ertrag/laufende Einzahlung unter „Bedarfszuweisung vom Land“ (Kontenart 412/612) in der Produktgruppe 611 zu buchen. Sofern zum Zeitpunkt der Bewilligung nur eine vorläufige Finanzrechnung zum 31.12.2015 vorlag und insoweit im Bewilligungsbescheid eine Zusicherung gemäß § 38 Absatz 1 VwVfG M-V gegeben wurde, erfolgt keine Buchung (auch nicht als Forderung).

Konkurrenzverhältnis der Konsolidierungszuweisungen nach der Fusionsverordnung zu anderen Hilfen zum Erreichen des Haushaltsausgleichs

Zunächst gilt hinsichtlich des Konkurrenzverhältnisses verschiedener Konsolidierungshilfen zueinander der Grundsatz, dass eine Zuwendung zum Ausgleich desselben negativen Saldos der laufenden Ein- und Auszahlungen nur einmal gewährt werden kann (Ausschluss einer „Doppelförderung“ in entsprechender Anwendung förderrechtlicher Grundsätze).

Eine Anspruchskonkurrenz für **bis 2015** entstandene negative Salden der laufenden Ein- und Auszahlungen kann im Wesentlichen zur neu geschaffenen sogenannten „1 zu 1-Regelung“ des Kommunalen Entschuldungsfonds bestehen (§ 22a FAG M-V).

Die Bestimmungen in § 22a FAG M-V zur sog. "1 zu 1 -Regelung" stellen darauf ab, dass eine Zuweisung nur zur Deckung eines zum Ende des Haushaltsjahres **noch bestehenden negativen Saldos der laufenden Ein- und Auszahlungen gewährt wird**.

Bezüglich der Konsolidierungszuweisungen ist in § 2 Absatz 1 Satz 3 FusionsVO zum Konkurrenzverhältnis mit anderen Konsolidierungshilfen Folgendes geregelt:

"Eine Konsolidierungszuweisung wird nur insoweit gewährt, wie der negative Saldo **noch nicht durch andere finanzielle Hilfen zur Wiedererlangung des Haushaltsausgleichs ausgeglichen** worden ist."

Mithin ist in beiden Regelungen immanent, dass der negative Saldo mittels verschiedener Konsolidierungsinstrumente nicht doppelt ausgeglichen werden soll und darf.

Sofern eine Gemeinde beispielsweise eine Konsolidierungszuweisung zur Deckung eines zum 31.12.2015 vorhandenen negativen Saldos erhalten hat, besteht dieser Saldo nicht mehr und kann daher nicht erneut im Rahmen der "1 zu 1 -Regelung" ausgeglichen werden. Umgekehrt gilt beispielsweise, dass nach der Gewährung einer Zuweisung nach der "1 zu 1 -Regelung" für das Haushaltsjahr 2014 der für die Konsolidierungszuweisung relevante Saldo zum 31.12.2015 um die bereits erhaltene Zuweisung zu bereinigen ist.

Ist nach dem 31.12.2015 ein neuer negativer Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen entstanden und wird dieser durch einen jahresbezogenen positiven Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen bspw. in 2017 teilweise zurückgeführt, kann wiederum eine zusätzliche Zuweisung nach der "1 zu 1 -Regelung" beantragt werden. Ergänzende Zuweisungen nach der "1 zu 1 -Regelung" können auch gewährt werden, wenn aufgrund der Begrenzung der Konsolidierungszuweisungen auf 2 Mio. EUR noch ein negativer Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen zum 31.12.2015 verbleibt. In diesen Fällen wird der lt. Jahresabschluss zum 31.12.2015 bestehende Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen um Zuweisungen, die zum Abbau des ausgewiesenen Saldos bereits gewährt worden sind, bereinigt und für folgende Haushaltsjahre fortgeschrieben.

Klarstellend wird darauf hingewiesen, dass das geschilderte Anrechnungsverfahren lediglich der Berechnung der Zuweisungen dient, eine Änderung des Jahresabschlusses erfolgt nicht.

Die Zuweisung ist im Finanzhaushalt des Haushaltsjahres zu buchen, in dem sie von der Gemeinde vereinnahmt wird.

Zu beachten ist zudem, dass die Anrechnung in der Reihenfolge der Haushaltsjahre zu erfolgen hat, da der Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen des späteren Haushaltsjahres jeweils auf dem Saldo des Vorjahres aufbaut.

Die konkrete Anrechnung wird nachfolgend anhand der Haushaltslage einer Beispielgemeinde erklärt:

Haushaltsentwicklung der Gemeinde

Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen zum 31.12.2013	-850.000 EUR
Jahresbezogener Saldo der lfd. Ein- und Auszahlungen 2014	100.000 EUR
Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen zum 31.12.2014	-750.000 EUR
Jahresbezogener Saldo der lfd. Ein- und Auszahlungen 2015	250.000 EUR
Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen zum 31.12.2015	-500.000 EUR
Jahresbezogener Saldo der lfd. Ein- und Auszahlungen 2016	-250.000 EUR
Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen zum 31.12.2016	-750.000 EUR
Jahresbezogener Saldo der lfd. Ein- und Auszahlungen 2017	150.000 EUR
Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen zum 31.12.2017	-600.000 EUR

Beispiel 1: Der Gemeinde wird eine Konsolidierungszuweisung nach der FusionsVO gewährt, anschließend wird eine Zuweisung nach der "1 zu 1 -Regelung" für 2014 in 2018 und 2015 in 2019 beantragt:

Konsolidierungszuweisung nach der FusionsVO	500.000 EUR
Zuweisung nach der "1 zu 1 -Regelung" für 2014	0 EUR
Zuweisung nach der "1 zu 1 -Regelung" für 2015	0 EUR

Begründung: Da der Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen zum 31.12.2015 den negativen Saldo aus 2014 über den Vortrag mit umfasst, kann keine Zuweisung nach der "1 zu 1 -Regelung" mehr erfolgen, da durch die Gewährung einer Konsolidierungszuweisung kein negativer Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen für zurückliegende Haushaltsjahre mehr t verbleibt.

Beispiel 2: Die Gemeinde erhält Zuweisungen nach der „1 zu 1 Regelung“ für 2014 in 2018, anschließend wird eine Konsolidierungszuweisung gewährt und in 2019 wird ein Antrag auf Zuweisungen nach der „1 zu 1 Regelung“ für 2015 gestellt:

Zuweisung nach der "1 zu 1 -Regelung" für 2014	100.000 EUR
Konsolidierungszuweisung nach der FusionsVO	400.000 EUR
Zuweisung nach der "1 zu 1 -Regelung" für 2015	0 EUR

Begründung: Da der Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen zum 31.12.2015 den negativen Saldo aus 2014 über den Vortrag mit umfasst und dieser durch die Zuweisung nach der "1 zu 1 -Regelung" bereits teilweise ausgeglichen worden ist, kann nur noch eine Konsolidierungszuweisung in Höhe des nach Bereinigung verbleibenden negativen Saldos in Höhe von 400.000 EUR gewährt werden.

Beispiel 3: Der Gemeinde wird eine Konsolidierungszuweisung nach der FusionsVO gewährt, anschließend wird eine Zuweisung nach der "1 zu 1 -Regelung" für das Haushaltsjahr 2017 in 2019 beantragt:

Konsolidierungszuweisung nach der FusionsVO	500.000 EUR
Zuweisung nach der "1 zu 1 -Regelung" für 2017	100.000 EUR

Begründung: Nach Ausgleich des negativen Saldos der laufenden Ein- und Auszahlungen zum 31.12.2015 ist in 2016 ein neuer negativer Saldo in Höhe von 250.000

EUR entstanden. Dieser wird im Haushaltsjahr 2017 um 150.000 EUR zurückgeführt, es verbleibt ein negativer Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen in Höhe von 100.000 EUR. Dieser kann nach der „1 zu 1 - Regelung“ ausgeglichen werden.

Verhältnis Konsolidierungszuweisungen und bereits gewährte Konsolidierungshilfen

Wie bereits aus der Formulierung in § 2 Absatz 2 Satz 3 Fusionsverordnung hervorgeht, bezieht sich die dort getroffene Regelung nur auf Konsolidierungszuweisungen nach der Fusionsverordnung. Insofern würde bei Gemeinden, die bereits Konsolidierungshilfen aufgrund einer Konsolidierungsvereinbarung mit dem Land M-V erhalten haben, im Fall der Gewährung einer Konsolidierungszuweisung nach der Fusionsverordnung keine Kürzung vorgenommen.

Es wird jedoch darauf hingewiesen, dass die bestehenden Konsolidierungsvereinbarungen regelmäßig Rückzahlungsverpflichtungen in unterschiedlicher Ausprägung regeln, die auch im Fall der Gewährung einer Konsolidierungszuweisung nach der Fusionsverordnung unberührt bleiben und entsprechend erfüllt werden müssen. Die Höhe der Rückzahlungsverpflichtung ergibt sich aus dem jeweiligen Vertrag.

§ 3 Verwaltungsfusionszuweisung aus Anlass eines freiwilligen Zusammenführens von Verwaltungen

§ 4 Fortgeltung unterschiedlicher Hebesätze

4. Sonstiges

Zuständigkeit für die Berechnung von möglichen Zuweisungen

Die Zuständigkeit für die Berechnung von möglichen Zuweisungen folgt der gesetzlichen Aufgabenverteilung zwischen Kommunen und Rechtsaufsichtsbehörden (vgl. § 78 Absatz 1 Kommunalverfassung):

Die Rechtsaufsichtsbehörde bzw. die bei ihr angesiedelte Koordinierungsstelle unterstützt und berät die Gemeinden bzw. deren (Amts-)verwaltungen. Sofern hierfür Kapazitäten bestehen kann die Koordinierungsstelle auch hierüber hinausgehend Serviceleistungen zur Entlastung der Ämter anbieten.

Termin für die Kommunalwahlen im Jahr 2019

Da in Mecklenburg-Vorpommern traditionell und sinnvollerweise die Kommunalwahlen mit der Europawahl verbunden werden, kann der Wahltag durch die Landesregierung

erst dann konkret festgelegt werden (§ 3 Absatz 2 Landeskommunalwahlgesetz), wenn die Bundesregierung den Wahltag der Europawahl festgelegt hat (§ 7 Europawahlgesetz). Die Festlegung durch die Landesregierung erfolgt meist etwa 6 bis 8 Monate vor dem Wahltag. Bis dahin kann man sich aber in Fusionsverträgen zur Bestimmung des Wahltages mit der Bezugnahme auf den "Tag der Kommunalwahl" behelfen. Dies dürfte hinreichend bestimmt sein, da das konkrete Datum von der Landesregierung öffentlich bekanntgemacht wird. Eine Formulierung, die gleichzeitig die Europa- und Kommunalwahl enthält, wird hierfür nicht empfohlen, da diese beiden Wahlen rechtlich nicht aneinander gebunden sind. Damit besteht zumindest theoretisch die Möglichkeit, dass die Verbindung dieser Wahlen doch einmal unterbleibt.

Für vorläufige Terminplanungen: Da die letzte Europawahl am 25. Mai 2014 abgehalten wurde, ist nach Artikel 11 des Direktwahlaktes die nächste Europawahl wieder für Mai 2019 zu erwarten. Damit dürfte für die Europawahl in Deutschland (und damit auch für die Kommunalwahlen in Mecklenburg-Vorpommern) der 26. Mai 2019 in Betracht kommen. Es wird aber ausdrücklich darauf hingewiesen, dass es sich hierbei um eine unverbindliche Prognose handelt.

Welche Fristen und Besonderheiten sind zu beachten, wenn eine Gemeindefusion zum Tag der allgemeinen Kommunalwahlen 2019 wirksam werden soll?

Hintergrund dieser Frage ist die bisherige Erlasslage vom 13.01.2014. Aus wahlrechtlicher Sicht wurde darauf hingewiesen, dass eine Wahl der Gemeindevertretung und des ehrenamtlichen Bürgermeisters in der neuen Gemeinde am Tag der allgemeinen Kommunalwahlen nur möglich ist, wenn rechtzeitig (etwa 3,5 Monate vor dem Wahltag) der Fusionsvertrag rechtsaufsichtlich genehmigt ist. Nur dann reicht die Zeit für die ordnungsgemäße Vorbereitung der Wahl an diesem Wahltermin. Wenn diese Zeit nicht mehr zur Verfügung stand, weil der Fusionsvertrag nicht abgeschlossen oder nicht genehmigt war, wurde der Konflikt durch Verschiebung der Fusion gelöst. Dann war noch in den alten Gemeindestrukturen zu wählen und nach der Fusion wurde eine neue Wahl erforderlich.

Grundsätzlich gelten folgende, zu beachtende wahlrechtliche Fristen:

Wahlvorschläge spätestens am 75. Tag vor der Wahl einreichen; davor mindestens 1 Monat für das Aufstellungsverfahren der Wahlvorschlagsträger einplanen > die Aufforderung zur Einreichung von Wahlvorschlägen nach § 14 LKWG muss spätestens am 12.02.2019 erfolgen, wenn die Europa- und Kommunalwahl am 26.05.2019 stattfindet (dies ist der derzeit wahrscheinlichste Termin, der allerdings noch nicht offiziell ist).

Nun besteht das „Problem“, dass das Wirksamwerden der Fusion zum Tag der landesweiten Kommunalwahlen finanzielle Folgen auslöst (Hochzeitsprämie gibt es nicht,

wenn die Fusion später stattfindet). Die Option der Verschiebung des Fusionsdatums entfällt damit faktisch.

Vor diesem Hintergrund wurde hausintern eine Neubewertung vorgenommen:

Wenn die Genehmigung der Fusion nach dem 12.02.2019 erfolgt, so dass die o.g. Fristen nicht mehr einhaltbar sind, kann am Tag der landesweiten Kommunalwahlen in dieser neuen Gemeinde keine Wahl stattfinden.

Die neu gebildete Gemeinde erhält von der Rechtsaufsichtsbehörde im zeitlichen Zusammenhang mit der Genehmigung des Fusionsvertrages einen Beauftragten zugewiesen, der die Funktion des Bürgermeisters und der Gemeindevertretung vom Wirksamwerden der Fusion bis zur Konstituierung der neu zu wählenden Gemeindevertretung bzw. zur Amtseinführung des neu zu wählenden Bürgermeisters wahrzunehmen hat.

Die Wahl wird an einem späteren Termin nachgeholt, der davon abhängt, wann genau die Genehmigung der Fusion vorliegt. Der Wahltag ist eigentlich von der Gemeindevertretung festzulegen. Da diese aber erst noch gebildet werden soll, kann er durch die beiden Gemeindevertretungen im Fusionsvertrag festgelegt werden.

Fehlt eine solche vertragliche Regelung, muss der Beauftragte in der Funktion der Gemeindevertretung diesen festlegen, so dass die Wahlvorbereitungen dann erst nach dem Wirksamwerden der Fusion (= Amtsantritt der Beauftragten) beginnen können.

Der Terminkonflikt kann also nunmehr auch durch Verschiebung der Wahl in der durch Fusion neu entstandenen Gemeinde gelöst werden, um dieser die Möglichkeit zu geben, die vorgesehene Fusion nicht daran scheitern zu lassen, dass die Fusionsprämie nicht mehr erreichbar ist. Die neue Gemeinde hat also als Nachteil zu tragen, dass bis zu dreieinhalb Monate nach der Europa- und Kreistagswahl (die voraussichtlich am 26.05.2019 stattfinden) ein weiterer Wahltag für die Wahl der Gemeindevertretung und des Bürgermeisters abzuhalten ist.

Der späteste Termin für die erforderliche Genehmigung des Fusionsvertrages, wenn die Fusion zum Tag der allgemeinen Kommunalwahlen 2019 wirksam werden soll, ist also zwei Monate vorher, da der Fusionsvertrag spätestens dann bei der Rechtsaufsicht zur Genehmigung vorliegen muss.

Zu betrachten sind allerdings auch noch parallele Fallgestaltungen:

Bei einem Fall einer Eingemeindung innerhalb eines Amtes zum Tag der landesweiten Kommunalwahlen ist bei rechtzeitiger Genehmigung des Gebietsänderungsvertrages vor Beginn der Wahlvorbereitungen die Gemeindevertretung ganz normal zu wählen; sie ist lediglich ggf. größer als bisher. Wird die Genehmigung dafür nicht mehr rechtzeitig erreicht, wird eine Ergänzungswahl bezüglich der dann zusätzlich entstehenden

Sitze in der Gemeindevertretung der aufnehmenden Gemeinde auf dem Gebiet der aufgelösten Gemeinde erforderlich.

Die Gemeindevertretung der aufnehmenden Gemeinde wird also am Tag der landesweiten Kommunalwahlen auch dann ganz normal gewählt, aber in dem Gebiet der aufgelösten Gemeinde findet an diesem Tag keine Gemeindevertretungswahl statt. Das insoweit begonnene Wahlverfahren ist nach Genehmigung der Gebietsänderung abzubrechen. Sofort anschließend kann die Vorbereitung der o.g. Ergänzungswahl auf dem Gebiet der aufgelösten Gemeinde in der durch die Eingemeindung erweiterten Gemeinde beginnen.

Falls es sich bei der aufnehmenden Gemeinde um eine ehrenamtlich verwaltete Gemeinde handelt, müsste die Wahl des ehrenamtlichen Bürgermeisters ebenfalls (auf den Tag der Ergänzungswahl in dem neuen Ortsteil) verschoben werden, da die Bürger der eingemeindeten Gemeinde nur so die Möglichkeit erhalten, sich mit Wahlvorschlägen an dieser Wahl zu beteiligen. Entsprechend wäre wohl auch hier für die Zwischenzeit ein Beauftragter in der Funktion des Bürgermeisters zu bestellen. Bei einem hauptamtlichen Bürgermeister stellt sich dieses Problem nur dann, wenn diese Wahl (zufällig) ebenfalls ansteht.

Diese Gemeinde hat also als Nachteil zu tragen, dass eine Ergänzungswahl im Gebiet der aufgelösten Gemeinde nach dem Tag der landesweiten Kommunalwahlen stattzufinden hat, und dass ggf. die Wahl des ehrenamtlichen Bürgermeisters ebenfalls verspätet stattfindet.

Wenn ämterübergreifende Eingemeindungen oder Fusionen geplant sein sollten, könnte dies zu weiteren rechtlichen Komplikationen führen; solche Fälle wären rechtzeitig individuell zu prüfen.

Der Erlass vom 13.01.2014 wird mit entsprechender Ergänzung zeitnah neu herausgegeben.

Erfordernis einer gemeinsamen Grenze

Dieses Erfordernis lässt sich auf zwei Rechtsquellen zurückführen: Erstens auf Art. 28 Absatz 2 GG und zweitens auf § 10 Abs. 3 KV M-V. Art. 28 Abs. 2 GG setzt für Gemeinden das Bestehen einer örtlichen Gemeinschaft voraus. Eine örtliche Gemeinschaft gibt es allerdings nur, wenn Angelegenheiten von den Bürgern auch als gemeinsame Angelegenheit begriffen werden können. Bei der gegen Exklavenbildungen gern als argumentum ad absurdum zitierten Fusion von Rostock und Schwerin wäre das erkennbar nicht mehr der Fall, weswegen eine solche Fusion auch klar verfassungswidrig wäre. (Im "Ortsteil Schwerin" lebende Bürger würden bspw. eine Schule im

"Ortsteil Rostock" nicht als "ihre" Einrichtung ansehen.) Umgekehrt wird man nicht begründen können, dass jede Fusion zweier Gemeinden, die keine gemeinsame Grenze aufweisen, an dieser Regelung scheitert: Für das Begreifen von Aufgaben als gemeinsame Angelegenheit kann es bspw. nicht darauf ankommen, ob Ackerflächen, die zwischen den Siedlungsgebieten zweier bisher eigenständiger Gemeinden liegen, hoheitsrechtlich Teil einer dieser Gemeinden oder einer dritten Gemeinde sind. Denn diese hoheitsrechtliche Zuordnung ist für die Bürger in der alltäglichen Praxis weder wahrnehmbar, noch für die Gestaltung des Zusammenlebens relevant.

Einer ähnlichen Zielrichtung folgt das in § 10 Abs. 3 KV M-V formulierte Erfordernis der "örtlichen Verbundenheit" der Einwohner. Auch hier wird davon auszugehen sein, dass Einwohner, die ein geschlossenes Gemeindeterritorium bewohnen, eher eine örtliche Verbundenheit aufweisen, als dies auf einem Territorium mit Exklaven der Fall ist. Umgekehrt fehlt es nicht automatisch an einer örtlichen Verbundenheit, nur weil zwei Teile eines Gemeindegebiets keine gemeinsame Grenze aufweisen. Vielmehr kommt es hier auch bspw. auf bestehende Verflechtungsbeziehungen an, wie sie insbesondere zwischen einem zentralen Ort und einer Umlandgemeinde bestehen. Solche Verflechtungsbeziehungen können eine funktionale Verbundenheit der Einwohner auch dort schaffen, wo es an einer geografischen fehlt. Da die örtliche Verbundenheit überdies als Soll-Vorschrift formuliert ist, stellt sie auch kein K.O.-Kriterium für eine Fusion dar, sondern muss mit anderen für eine Fusion relevanten Belangen des öffentlichen Wohls abgewogen werden. Stellt sich bspw. heraus, dass eine Gemeinde - auch nach eigener Einschätzung - nicht mehr in der Lage ist, eine funktionierende gemeindliche Selbstverwaltung zu gewährleisten, dann kann es zur Wahrung des öffentlichen Wohls geboten sein, die Einwohner dieser Gemeinde durch einen Zusammenschluss mit dem - ggf. nicht unmittelbar benachbarten - Zentralort in eine funktionierende Gemeinde zu überführen. Dies gilt zumindest dann, wenn andere Lösungsmöglichkeiten nicht bestehen oder von den als Fusionspartner benötigten unmittelbaren Nachbargemeinden nicht gewollt sind. Die Frage der Zulässigkeit einer Fusion zweier Gemeinden ohne gemeinsame Grenze kann daher stets nur einzelfallbezogen beurteilt werden.

Stadtrecht

Im Falle einer Eingemeindung bleibt das Recht der Stadt, die Bezeichnung „Stadt“ führen zu dürfen, unberührt. Bei einem Zusammenschluss zu einer neuen Gemeinde würde dieses Recht erlöschen und nicht im Wege der Rechtsnachfolge übergehen. Das Stadtrecht müsste erneut beantragt und von der Landesregierung verliehen wer-

den. Dabei würden ungeachtet einer historischen Stadtbezeichnung die Voraussetzungen neu geprüft werden (entsprechende Siedlungsform, Struktur, Gebietsumfang, Einwohnerzahl und andere soziale und kulturelle Eigenarten der örtlichen Gemeinschaft). Die Landesregierung hat für die Entscheidung ein weit gefasstes Ermessen.

Raumordnung/FAG

Anders als bei Eingemeindungen in Grundzentren, die im Stadt-Umland-Raum liegen, besteht bei Eingemeindungen im Ländlichen Raum kein Anlass zur Sorge, dass der Status als Grundzentrum und die damit einhergehende Finanzausstattung nach dem FAG gefährdet sein könnte. Die Landesregierung hat sich im LEP klar zum Erhalt dieser Grundzentren bekannt. Da durch Eingemeindungen von Gemeinden des Nahbereichs auch keine Veränderung der für das FAG maßgeblichen Einwohnerzahl des Nahbereichs eintritt, sind solche Eingemeindungen im Ergebnis unschädlich für die Höhe der Schlüsselzuweisungen.