

STADT FLENSBURG

DER OBERBÜRGERMEISTER

Bürgermeister Henning Brüggemann

Stadt Flensburg - - 24931 Flensburg

**Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Frau Ostmeier
Die Vorsitzende**

innenausschuss@landtag.ltsh.de

Dienstgebäude Rathausplatz 1, 24937 Flensburg
Zimmer 1303
Telefon 0461 85-2211
Telefax 0461 85-1670
E-Mail brueggemann.henning@stadt.flensburg.de

Aktenzeichen
Datum 03.07.2014

Gesetz zur Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs

Sehr geehrte Frau Ostmeier,

vielen Dank für die Möglichkeit, zum o.a. Gesetzentwurf Stellung zu nehmen.

In der Anlage erhalten Sie unsere Stellungnahme, die sich wie folgt gliedert:

1. Grundsätzliche Positionierung
2. Verteilungswirkungen und Ansatzpunkte für eine Schärfung des vorliegenden Entwurfes
 - 2.1. Die Absurdität des bestehenden kommunalen Finanzausgleichs (FAG 2014): Verteilungswirkungen mit einer Benachteiligung der kreisfreien Städte
 - 2.2. Ansatzpunkte für eine Schärfung des Entwurfes eines Gesetzes zur Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs
 - 2.2.1 § 21 Finanzausgleichsumlage
 - 2.2.2 § 5 Abs. 2 und 3 Ausgleichsquote und Mindestgarantie
3. Zur Finanzsituation der kreisfreien Städte
 - 3.1 Kernaussagen eines Gutachtens zum kommunalen Finanzausgleich
 - 3.2 Die kreisfreien Städte
 - 3.3 Situation der Stadt Flensburg

Mit freundlichen Grüßen

gez. Henning Brüggemann

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs – DS 18/1659

1. Grundsätzliche Positionierung

Die Stadt Flensburg begrüßt den Gesetzentwurf zur Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs. Die beabsichtigte Neuregelung, durch die unterschiedliche Belastungen und eine unterschiedliche Steuerkraft der Kommunen ausgeglichen werden sollen, ist verfassungsrechtlich geboten.

Folgende Punkte zeichnen den vorliegenden Gesetzentwurf besonders aus:

- a. Abkehr von einem nicht nachvollziehbaren, in den letzten vier Jahrzehnten nur diskretionär - nicht regelgebunden und damit nicht transparent - geänderten kommunalen Finanzausgleich
- b. Etablierung regelgebundener Steuerungselemente, die sich am Bedarf und der eigenen Finanzierungsmöglichkeiten der Kommunen orientieren. Damit ist eine Nachvollziehbarkeit gewährleistet
- c. Regelmäßige Überprüfung - mindestens alle fünf Jahre - der Sachgerechtigkeit des kommunalen Finanzausgleichs
- d. Explizite Berücksichtigung der bundesgesetzlich geregelten Sozialbelastungen der Kommunen durch einen Soziallastenansatz⁵

2. Verteilungswirkungen und Ansatzpunkte für eine Schärfung des vorliegenden Entwurfes

2.1. Die Absurdität des bestehenden kommunalen Finanzausgleichs (FAG 2014): Verteilungswirkungen mit einer Benachteiligung der kreisfreien Städte

Die Unterschiede von Steuerkraft und Finanzkraft (Steuerkraft + Gemeindeschlüsselzuweisungen) je Einwohner zwischen kreisfreien Städten und dem kreisangehörigen Raum stellen sich wie folgt dar:

	Steuerkraft je Einw.	Finanzkraft je Einw.
kreisfreie Städte	728 €	898 €
kreisangeh. Raum	816 €	974 €

Damit stehen die kreisfreien Städte im Vergleich zum kreisangehörigen Raum als relativ steuerschwach dar, was im Bundesländervergleich eine Ausnahme darstellt – in anderen Bundesländern sind die großen Städte steuerstark. Hierin zeigt sich auch die starke landesentwicklungspolitische Ausrichtung auf die ländlichen Bereiche, die durch den bestehenden kommunalen Finanzausgleich auch entsprechend alimentiert wird. Im kreisangehörigen Raum ist die Finanzkraft je Einwohner noch um 76 € höher als bei den kreisfreien Städten.

Der gültige kommunale Finanzausgleich zeichnet sich dadurch aus, dass eine ausgeprägte Steuerschwäche – v.a. in kleinen Gemeinden – durch die Gemeindeschlüsselzuweisung stark ausgeglichen wird, so dass bei diesen Gemeinden ein stark nivellierender Effekt bei der Finanzkraft je Einwohner eintritt. Steuerstarke, abundante Kommunen hingegen – diese befinden sich ausschließlich im kreisangehörigen Raum - können einen Großteil ihrer Steuereinnahmen für sich behalten.

Gemeindekonkret kann das in besonderen Fällen zu folgenden Ergebnissen führen:

	Steuerkraft je Einw.	Finanzkraft je Einw.
Flensburg	726 €	894 €
Amt Krempermarsch	821 €	1.014 €
Amt Oeversee	944 €	1.060 €
Sieverstedt	528 €	865 €
Tarp	1.278 €	1.235 €
Oeversee	608 €	873 €

Beispiel: Amt Krempermarsch:

Die Gemeinden im Amt Krempermarsch (Landkreis Steinburg) haben in ihrer Gesamtheit eine höhere Steuerkraft je Einwohner als die Stadt Flensburg. Im Amt Krempermarsch gibt es viele steuerschwache und zwei steuerstarke Gemeinden. Die steuerschwachen Gemeinden erhalten Mittel aus dem Finanzausgleich mit der Folge, dass die Gemeinden im Amt Krempermarsch trotz höherer Steuerkraft als in Flensburg auch ein Mehr an ausgleichenden Gemeindeschlüsselzuweisungen erhalten (Amt Krempermarsch: 193 € je Einwohner, Flensburg: 168 € je Einwohner).

Beispiel: Amt Oeversee:

Das Amt Oeversee hat in seiner Gesamtheit eine um 50 € höhere Steuerkraft je Einwohner als die Finanzkraft (Steuerkraft + Gemeindeschlüsselzuweisung) der Stadt Flensburg. Dies ist vor allem der Steuerkraft der Gemeinde Tarp geschuldet. Die relative Steuerschwäche der Gemeinden Sieverstedt und Oeversee führt dazu, dass die Gemeinden im Amt Gemeindeschlüsselzuweisungen erhalten. Die Finanzkraft je Einwohner im Amt steigt dadurch auf 1.060 €, mithin 166 € mehr als in Flensburg.

In diesen speziellen Fällen wird deutlich, dass der bestehende Finanzausgleich den Fokus auf die ländlichen Räume hat und die dortigen politischen Strukturen zementiert.

Es ließe sich auch folgende These aufstellen: Würden die 13 einzelnen Stadtteile der Stadt Flensburg mit ihrer jeweils unterschiedlichen Steuerkraft einzeln im kommunalen Finanzausgleich berücksichtigt, würde die Stadt Flensburg eine deutliche höhere Finanzkraft je Einwohner als 894 € erlangen.

Vor dem Hintergrund bedeutet die angestrebte Reform des kommunalen Finanzausgleichs auch eine Würdigung der Zentren für ihren bedeutenden Beitrag für die Landesentwicklung.

2.2. Ansatzpunkte für eine Schärfung des Entwurfes eines Gesetzes zur Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs

Grundsätzlich enthalten ein kommunaler Finanzausgleich und damit auch der vorliegende Entwurf mehrere Stellschrauben, mit denen eine Gerechtigkeitskomponente, aber auch eine landesentwicklungspolitische Zielrichtung bestimmt werden kann. Zwei Stellschrauben werden nachfolgend kurz skizziert und mit Empfehlungen versehen.

2.2.1. § 21 Finanzausgleichsumlage

§ 21 regelt, inwieweit sich sogenannte abundante Gemeinden solidarisch an der Finanzierung der kommunalen Aufgaben landesweit und im Kreis beteiligen. 40 % des Unterschiedsbetrages zwischen Steuerkraftmesszahl und Ausgangsmesszahl sind von den abundanten Gemeinden als Finanzausgleichsumlage zu zahlen. Hier stellt sich die Frage nach der Angemessenheit der Solidarumlage. Eine Tabelle zu den Verteilungswirkungen der Finanzausgleichsumlage soll eine Einschätzung ermöglichen, ob die Höhe der Umlage, in Bezug auf die Steuerkraft je Einwohner und landespolitischer Zielrichtungen, angemessen ist (auf Basis „Datengrundlagen der FAG-Reform – Entwurf, Stand: Februar 2014“, Simulation auf Basis des Gesetzentwurfes für das FAG-Jahr 2014, in €).

Gemeinde	Einwohner (m. Demografiefaktor)	Steuerkraft je Einwohner	Finanzausgleichsum- lage je Einwohner	Finanzkraft je Einwohner
Norderfried- richskoog	43	148.744,18	59.093,02	89.651,16
Lockstedt	177	8.169,49	2.870,06	5.299,43
Kampen (Sylt)	580	5.836,21	1.936,21	3.900,00
Stapelfeld	1.629	4.459,79	1.386,13	3.073,66
Oststeinbek	8.684	2.871,60	731,69	2.139,91
Friedr.-Wilh.- Lübke-Koog	182	2.620,88	648,35	1.972,53
Norderwöhrden	293	1.819,11	331,06	1.488,05
Sylt	14.823	1.404,91	164,20	1.240,71
Ahrensburg	31.269	1.305,99	124,66	1.181,33
Reinbek	26.164	1.255,08	104,04	1.151,04
Bargteheide	15.651	1.215,00	88,30	1.126,70
Brunsbüttel	12.976	1.127,54	53,25	1.074,29
			GemeindeSZW je Einwohner	
Flensburg ¹	88.181	726,51	187,48	913,99

Beispiel Gemeinde Kampen:

Von der Steuerkraft in Höhe von 5.836 € je Einwohner behält die Gemeinde Kampen 3.900 € zur Finanzierung seines Haushaltes (inkl. Kreisumlage von 1.443 € je Einwohner). Der Haushalt der Gemeinde Kampen wird aufgrund der Bevölkerungsstruktur nicht unbedingt einen Schwerpunkt auf die Lösung sozialer Probleme haben, vielmehr steht die überdurchschnittliche Finanzkraft für ein öffentliches Leistungsangebot für BürgerInnen zur Verfügung, an die eine Gesellschaft eine durchaus fordernde Erwartungshaltung haben sollte.

Beispiel steuerstarke Gemeinden im Landkreis Stormarn:

Der Landkreis Stormarn zeichnet sich aufgrund der Speckgürtellage durch eine große Anzahl steuerstarker Gemeinden aus. Das bedeutet, dass eine Region (der gesamte Landkreis) steuerstark ist. Auf der anderen Seite hat er aber auch geringe soziale Belastungen. Der Kreis Stormarn hat 42 Bedarfsgemeinschaften je 1.000 Einwohner, die Stadt Flensburg hat 126 Bedarfsgemeinschaften je 1.000 Einwohner. Durch die regionalen Unterschiede in den Bereichen „Steuerkraft“ und „soziale Struktur“ kann es dazu kommen, dass einzelne Regionen andere Regionen in den Kategorien der Lebensverhältnisse abhängen. Einer ausgewogenen Landesentwicklungsplanung läuft das entgegen.

¹ Die hier dargestellte Finanzkraft Flensburgs unterscheidet sich von der in Punkt 2.1. dargestellten Finanzkraft darin, dass die Berechnungsgrundlage hier eine Simulation auf Basis des Gesetzentwurfes für das FAG-Jahr 2014 ist. In Pkt. 2.1. wurden die konkreten Berechnungen und Daten des bestehenden FAG 2014 zugrunde gelegt.

Vergleich mit der Stadt Flensburg:

Der Vergleich der ausgewählten abundanten Gemeinden mit der Stadt Flensburg macht deutlich, dass den steuerstarken Gemeinden erheblich mehr finanzielle Mittel je Einwohner für die gemeindlichen Aufgaben zur Verfügung stehen als der Stadt Flensburg. Auch mit Blick auf die unterschiedlichen Gemeindegrößen sei hinterfragt, ob die Regelung des § 21 angemessen ist.

2.2.2 § 5 Abs. 2 und 3 Ausgleichsquote und Mindestgarantie

§ 5 Abs. 2 besagt, dass der Unterschiedsbetrag zwischen Ausgangsmesszahl und Steuerkraftmesszahl zu 70 % durch Gemeindeschlüsselzuweisungen ausgeglichen wird. § 5 Abs. 3 besagt, dass Gemeinden unabhängig von der eigenen Steuerkraft mindestens 80 % der Ausgangsmesszahl erhalten. Nach der Simulation auf Basis des Gesetzentwurfes für das FAG-Jahr 2014 (vgl. „Datengrundlagen der FAG-Reform – Entwurf, Stand: Februar 2014“) hat jede Kommune, unabhängig von der Steuerkraft und der Größe, eine Finanzkraft von mindestens 795,46 € je Einwohner.

Diese Mindestausstattung kann auch bei dem vorliegenden Gesetzentwurf zu den in Punkt 2.1 dargestellten Verteilungswirkungen führen, d.h. die FAG-Mittel werden immer noch breit in die Fläche gestreut. Kleinteilige kommunalpolitische Entscheidungsstrukturen werden alimentiert. Das kann einem notwendigen kommunalpolitischen Denken in Regionen zuwider laufen. Gerade eine regionale Sicht ist vor dem Hintergrund der anstehenden Herausforderungen für die Kommunen (Stichworte: demografische Entwicklung, Nachhaltigkeit) geboten.

3. Zur Finanzsituation der kreisfreien Städte

3.1. Kernaussagen eines Gutachtens zum kommunalen Finanzausgleich

Im März 2013 hat die Landesregierung ein Gutachten beim Niedersächsischen Institut für Wirtschaftsforschung beauftragt, das die Bedarfsgerechtigkeit einzelner Kommunalgruppen untersuchen soll. Für die kreisfreien Städte kommt das Gutachten zu folgendem Ergebnis:

„Die Bestandsaufnahme der Finanzsituation der schleswig-holsteinischen Kommunen hat ergeben, dass die Situation der kreisfreien Städte besonders problematisch ist und es daher gerechtfertigt erscheint, den Ursachen auch und vor allem im Rahmen der Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs besondere Aufmerksamkeit zukommen zu lassen. Sie erzielen nur wenig mehr Steuereinnahmen als der kreisangehörige Raum, obwohl sie einen umfassenden Bestand an Aufgaben finanzieren müssen. Die relative Finanzschwäche wird nur teilweise durch den bestehenden Verteilungsmodus für Schlüsselzuweisungen ausgeglichen, so dass sich in den kreisfreien Städten eine große Lücke zwischen allgemeinen Deckungsmitteln und Zuschussbedarfen ergibt. [...]

Die nach Aufgaben differenzierte Analyse hat gezeigt, dass die kreisfreien Städte innerhalb der Kreisaufgaben vor allem bei ausgewählten Soziallasten (SGB II, SGB XII und Jugendhilfe) und Berufsschulen deutlich höhere Zuschussbedarfe als die Kreise finanzieren. Bei allen Gemeindeaufgaben konzentrieren sich die Unterschiede zu den kreisangehörigen Gemeinden auf übergemeindliche Aufgaben, Kindertagesstätten und den Brandschutz. Die angespannte Finanzsituation der kreisfreien Städte in Schleswig-Holstein kommt darüber hinaus in einer im Vergleich zum kreisangehörigen Raum deutlich geringeren Investitionstätigkeit zum Ausdruck.

Bei den genannten Aufgabenbereichen handelt es sich um stark regulierte Aufgaben (Soziallasten) oder im weiteren Sinne um den Bildungsbereich (Kindertagesstätten, Jugendhilfe). Daher kann zunächst nicht von im Allgemeinen zu hohen Standards oder zu geringer Effizienz der Aufgabenerfüllung in den kreisfreien Städten ausgegangen werden.“ (vgl. NIW – Gutachten zur Fortentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein, 2013, S. 69).“

3.2. Die kreisfreien Städte

Die kreisfreien Städte Flensburg, Kiel, Lübeck und Neumünster hatten in 2011 zusammen ein aufgelaufenes Defizit von 721 Mio. €, mithin 1.169 € je Einwohner.

Die Landkreise in ihrer Gesamtheit hatten 2011 ein aufgelaufenes Defizit von 202 Mio. €, mithin 92 € je Einwohner. Die kreisangehörigen Städte und Gemeinden hatten 2011 ein aufgelaufenes Defizit von 286,4 Mio. € (Mittelstädte allein 109 Mio. €), mithin 130 € je Einwohner. Der kreisangehörige Raum hat damit insgesamt ein Defizit von 222 € je Einwohner.

Damit lag das aufgelaufene Defizit je Einwohner in den kreisfreien Städten in 2011 fünfmal höher als im kreisangehörigen Raum. Für 2012 hat sich dieses Verhältnis noch verschärft.

Das erklärt auch, warum alle vier kreisfreien Städte Konsolidierungskommunen nach dem Kommunalhaushaltskonsolidierungsgesetz sind. Seitens des kreisangehörigen Raumes sind aber nur sechs Kreise und sechs Gemeinden Konsolidierungskommunen.

Vor dem Hintergrund der Defizitbetrachtung ist eine Reform des kommunalen Finanzausgleichs, die die finanziellen Belastungen einzelner Kommunen und Kommunalgruppen stärker berücksichtigt, zwingend geboten. Der vorgelegte Entwurf eines reformierten Finanzausgleichsgesetzes trägt dem Rechnung.

3.3. Situation der Stadt Flensburg

Das aufgelaufene Defizit in der Stadt Flensburg hat sich bis Ende 2013 auf 64,7 Mio. € erhöht, dies trotz massiver Konsolidierungsbemühungen seit den 90er Jahren. In den letzten Jahren konnten trotz zweier erfolgreicher Konsolidierungsverfahren in 2011 und 2012 die Altdefizite nicht reduziert werden. Vielmehr kam es zu einem weiteren Anstieg. Auch im Finanzplanungszeitraum ist mit einem weiteren Anstieg des Altfehlbetrages, resultierend aus strukturellen Fehlbeträgen, zu rechnen.

Die Situation in Flensburg zeigt, dass das Ziel des Abbaus der Altfehlbeträge nicht aus eigener Kraft zu schaffen ist. Mit der angestrebten Novellierung des Finanzausgleichsgesetzes werden die fiskalischen Rahmenbedingungen derart geändert, dass die Stadt eher in die Lage versetzt wird, die Altfehlbeträge zu reduzieren.