

STADT FLENSBURG
DIE OBERBÜRGERMEISTERIN

Bürgermeister Henning Brüggemann
Dezernat Finanzen und Kommunale Immobilien

Stadt Flensburg - 24937 Flensburg

Per Mail: innenausschuss@landtag.ltsh.de

Landeshaus
Herrn Dr. Sebastian Galka
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Dienstgebäude	Rathaus
Zimmer	1006
Telefon	0461 85-2211
Telefax	0461 85-1670
E-Mail	brueggemann.henning@flensburg.de
Datum	08.07.2020

**Schriftliche Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags zum Entwurf eines Gesetzes zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs
Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 19/2119**

Sehr geehrter Herr Dr. Galka,
sehr geehrte Damen und Herren,

ich bedanke mich für die Möglichkeit im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs gehört zu werden.

Die Ratsversammlung der Stadt Flensburg hat sich intensiv mit dem vorgelegten Entwurf beschäftigt. Schon dies zeigt, dass das Thema „Kommunaler Finanzausgleich“ kein abstrakter Beratungsgegenstand ist, sondern dass die Regelungen zur Finanzmittelverteilung ein breites Interesse in der Selbstverwaltung entfachen, mit entsprechenden Wirkungen in die Stadtgesellschaft.

Aufbauend auf den Diskussionen der Flensburger Selbstverwaltung möchte ich aus Sicht der Stadt Flensburg zwei Aspekte des vorgelegten Entwurfs ansprechen, die bei den anstehenden Beratungen nochmals diskutiert und aus unserer Sicht geändert werden sollten:

1. horizontale Verteilungswirkungen und Finanzmittelverteilung zwischen den Gebietskörperschaftsgruppen im vorliegenden Gesetzentwurf
2. Auswirkungen auf die Flächenneuanspruchnahme – konträre Anreizwirkungen zur Zielformulierung des Entwurfes der Fortschreibung des Landesentwicklungsplanes im Hinblick auf die Senkung der Neuanspruchnahme.

Lieferanschrift:
Rathausplatz 1
24937 Flensburg

Telefon: 04 61 / 85 - 0
Telefax: 04 61 / 85 - 29 71
Internet: www.flensburg.de

Montag bis Freitag 08.30 – 12.00 Uhr
Donnerstag 14.00 – 17.30 Uhr

USt-IdNr. DE 134643180

St.-Nr. 15 290 08064

Nord-Ostsee Sparkasse
IBAN: DE20 2175 0000 0000 2799 00
BIC: NOLADE21NOS

Gläubiger-ID: DE17ZZZ00000012855

Postbank Hamburg
IBAN: DE26 2001 0020 0003 5642 09
BIC: PBNKDEFF200

Gläubiger-ID: DE17ZZZ00000012855

Die Stellungnahme gliedert sich folgendermaßen:

1. Horizontale Verteilungswirkungen und Finanzmittelverteilung zwischen den Gebietskörperschaftsgruppen im vorliegenden Gesetzentwurf
 - 1.1. Resolution der Ratsversammlung der Stadt Flensburg vom 25.06.2020
 - 1.2. Zur kommunalen Finanzsituation
 - 1.3. Zur Verteilungswirkung des vorgelegten Entwurfes zum kommunalen Finanzausgleich
 - 1.4. Ansatzpunkte für eine Schärfung des vorgelegten Gesetzentwurfs
 - 1.4.1. Erhöhung der Schlüsselmasse für übergemeindliche Aufgaben
 - 1.4.2. Änderung des Verteilungsmaßstabes für die Infrastrukturzuweisungen
2. Auswirkungen auf die Flächenneuanspruchnahme – konträre Anreizwirkungen zur Zielformulierung des Entwurfes der Fortschreibung des Landesentwicklungsplanes im Hinblick auf die Senkung der Neuanspruchnahme
 - 2.1. Zum Widerspruch der FAG-induzierten Anreizwirkungen zum Ziel der Senkung der Flächenneuanspruchnahme
 - 2.2. Grundsatzproblem des kommunalen Finanzausgleichs
 - 2.3. Die Verstärkung dieser Problematik in dem Gesetzesentwurf
 - 2.3.1. Bevölkerungsstrukturlasten
 - 2.3.2. Flächenlasten
 - 2.4. Fehlende Anreize zum Flächensparen in dem Gesetzesentwurf
 - 2.4.1. Lasten für Natur- und Landschaftspflege
 - 2.4.2. Innenentwicklungslasten
 - 2.5. Vorschläge für eine Berücksichtigung der Flächenverbrauchsproblematik im FAG
 - 2.5.1. Lösungsansätze, die eine Verschärfung der Flächenverbrauchsproblematik vermeiden
 - 2.5.2. Zusätzliche Lösungsansätze mit Lenkungswirkung zugunsten einer Reduzierung des Flächenverbrauchs

1. Horizontale Verteilungswirkungen und Finanzmittelverteilung zwischen den Gebietskörperschaftsgruppen im vorliegenden Entwurf

1.1. Resolution der Ratsversammlung der Stadt Flensburg vom 25.06.2020

Die Ratsversammlung der Stadt Flensburg hat in ihrer Sitzung am 25.06.2020 konstatiert, dass der von der Landesregierung vorgelegte Entwurf zur Reform des Kommunalen Finanzausgleichs - abweichend von der grundsätzlichen Zielstellung der Reform - zu einer finanziellen Schlechterstellung (Schlüsselzuweisungen) der zentralen Orte, v. a. der kreisfreien Städte führt.

Deshalb fordert die Ratsversammlung der Stadt Flensburg die Landesregierung und die Fraktionen des Schleswig-Holsteinischen Landtages auf, bei der anstehenden Reform des kommunalen Finanzausgleichs die Bedeutung der Zentren, gerade auch im Hinblick auf die Landesentwicklung in Gänze, angemessen zu berücksichtigen.

Die Ratsversammlung der Stadt Flensburg sieht für die anstehende Reform einen Überarbeitungsbedarf bei den Schlüsselzuweisungen an die zentralen Orte nach § 15 FAG-Entwurf und bei dem Verteilungsmaßstab der zur Verfügung gestellten Mittel zur Stärkung der Investitionskraft gemäß § 19, Absatz 10 FAG-Entwurf.

1.2. Zur kommunalen Finanzsituation

In den letzten Jahren hat sich die Finanzsituation der Kommunen in Schleswig-Holstein verbessert. Dabei fällt diese Entwicklung in den jeweiligen Gebietskörperschaftsklassen unterschiedlich aus. In dem Zusammenhang sei auf die Veröffentlichung des Ministeriums für Inneres, ländliche Räume und Integration „Finanzsituation der Kommunen in Schleswig-Holstein“ vom 16.12.2019 verwiesen:

<https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/K/kommunales/Finanzen/finanzsituation.html>

Danach konnten die Landkreise ihre aufgelaufenen Defizite deutlich reduzieren und fast vollständig abbauen. Zum Stichtag 31.12.2018 hatten die Landkreise aufgelaufene Fehlbeträge in einer Gesamthöhe von 2,4 Mio. €.

Auch die kreisfreien Städte konnten ihre Altfehlbeträge abbauen; zum 31.12.2018 beliefen sich die aufgelaufenen Fehlbeträge aber noch auf 403,6 Mio. €. So kommt das Innenministerium zu der Bewertung, dass „[f]ür einen weiteren signifikanten Abbau der enorm hohen aufgelaufenen Defizite (der kreisfreien Städte) [...] entsprechende Ergebnisse auch in den kommenden Jahren erforderlich [sind].“ Entsprechend muss die Novellierung des kommunalen Finanzausgleichs diesen Prozess flankieren. Veränderungen im kommunalen Finanzausgleich zu Lasten der kreisfreien Städte gefährden die weitere Haushaltskonsolidierung.

Für die kreisangehörigen Städte kommt der Bericht zu der Bewertung, dass „[e]in positiver Trend, analog zu den beiden anderen Kommunalgruppen [...] hier noch nicht erkennbar

[ist].“ Dies gilt auch für die Kommunen, die Fehlbetragszuweisungen erhalten und somit eine schlechte finanzwirtschaftliche Ausgangssituation haben.

1.3. Zur Verteilungswirkung des vorgelegten Entwurfes zum kommunalen Finanzausgleich

Vor dem Hintergrund dieser Analyse des Innenministeriums verwundern die Verteilungswirkungen des vorgelegten Entwurfes zum kommunalen Finanzausgleich. Die Landesregierung hat hierzu eine Simulationsberechnung vorgelegt:

https://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/IV/startseite/Artikel2020/I/200211_kpk_kfa_material/tabellen_download_2021.pdf?blob=publicationFile&v=3

Die Verteilungsergebnisse sind in nachfolgender Tabelle zusammengefasst:

Veränderungen/Finanzwirkungen Gesetzentwurf mit Basis-Daten des Finanzausgleichs 2019 in Mio. €:

	Veränderung Schlüsselzuweisungen	Veränderung Schlüsselzuweisungen und Zuweisungen für Infrastruktur, Schwimmsportstätten, Frauenhäuser, Theater und Büchereiwesen
Flensburg	- 1,2 Mio. €	+ 0,07 Mio. €
Kreisfreie Städte	- 9,0 Mio. €	- 0,2 Mio. €
Zentrale Orte (kreisfrei und kreisangehörig)	- 15,5 Mio. €	+ 13,6 Mio. €
Kreisangehörige Gemeinden	+ 19,2 Mio. €	+ 38,6 Mio. €
Landkreise	+ 0,7 Mio. €	+ 13,1 Mio. €

So verlieren die zentralen Orte (kreisfreie und kreisangehörige Gemeinden) mit der Reform 15,5 Mio. € an allgemeinen Deckungsmitteln (Schlüsselzuweisungen).

Flensburg wird bei den Schlüsselzuweisungen um 1,2 Mio. € schlechter gestellt gegenüber dem Status Quo.

Die kreisangehörigen Gemeinden in ihrer Gesamtheit bekommen hingegen zusätzlich 19,2 Mio. € und die Landkreise 0,7 Mio. € an zusätzlichen Schlüsselzuweisungen.

Werden die weiteren Finanzaufweisungen, die über den FAG geregelt werden, wie die Infrastrukturzuweisungen und die Mittel für Schwimmsportstätten, Frauenhäuser, Theater und Büchereiwesen, mitberücksichtigt, wird dieses Verteilungsbild in Teilen bestätigt.

Die Zweckzuweisungen für die Infrastruktur, Schwimmsportstätten, Frauenhäuser, Theater und Büchereiwesen stehen den Kommunen nicht zur freien Verfügung, sondern stellen durch die Zweckbindung gleichzeitig zusätzliche Ausgaben dar. Zur grundsätzlichen Haushaltsgesundung (Abbau von Altfehlbeträgen) sind sie nicht geeignet.

Die kreisfreien Städte verlieren 0,2 Mio. €. Die zentralen Orte (kreisfreie und kreisangehörige Gemeinden) haben hingegen ein Plus von 13,6 Mio. €.

Die kreisangehörigen Gemeinden erhalten 38,6 Mio. € an zusätzlichen Mitteln und die Landkreise haben ein Plus von 13,1 Mio. €.

Es wird deutlich, dass vor allem die kreisfreien Städte durch die Reform verlieren, was in der tatsächlichen kommunalen Haushaltsrealität schwer zu vermitteln ist. Die Folge wird ein weiterer Rückbau städtischer Infrastrukturen sein, mit durchaus weitreichenden Auswirkungen auf die zentralörtlichen Funktionen und das Leistungsangebot für die Region.

1.4. Ansatzpunkte für eine Schärfung des vorgelegten Gesetzentwurfs

1.4.1. Erhöhung der Schlüsselmasse für übergemeindliche Aufgaben

Die Schlüsselzuweisungen für übergemeindliche Aufgaben haben ihre Begründung in dem zentralörtlichen System, das Versorgungs- und Entwicklungsschwerpunkte im Land festlegt und eine Bündelung überörtlicher Versorgungsinfrastruktur vorsieht. Damit wird die Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse gewährleistet. Die Haushaltsanalyse des Ministeriums für Inneres, ländliche Räume und Integration (vgl. „Finanzsituation der Kommunen in Schleswig-Holstein“ vom 16.12.2019) macht deutlich, dass gerade die Zentren des Landes und vor allem die kreisfreien Städte noch zum Teil massive Haushaltsprobleme haben. Damit geht im Umkehrschluss eine Gefährdung einher, ob die überörtlichen Versorgungsinfrastrukturen aufrechterhalten werden können - durchaus auch mit erheblichen Auswirkungen auf die jeweilige Region. Durch die Coronakrise bekommt dieser Aspekt eine besonders aktuelle Bedeutung.

Im kommunalen Finanzausgleich 2019 lag die Schlüsselmasse für übergemeindliche Aufgaben bei 244,8 Mio. €. Es wird an dieser Stelle angeregt, die Schlüsselmasse um mindestens 10 % zu erhöhen. Die benötigten Mittel in Höhe von rd. 25 Mio. € könnten zusätzlich durch den Landeshaushalt oder aber durch Umschichtungen im Kommunalen Finanzausgleich bereitgestellt werden.

1.4.2. Änderung des Verteilungsmaßstabes für die Infrastrukturzuweisungen

Der Gesetzentwurf regelt in §§ 4, Abs. 2, 19, Abs. 10 und § 34, Abs. 3 eine eigene Fördersäule Infrastrukturlasten. Auf diesem Weg werden nach § 19, Abs. 10 insgesamt 59 Mio. € auf die Städte, Gemeinden und Kreise verteilt.

Der Gesetzentwurf nimmt eine gegenüber dem geltenden Recht abweichende Verteilungsregelung vor. Der bisherigen Verteilung (vgl. § 22, Absatz 13 FAG 2019/20 und Beschlussantrag 2) lag ein nach langen Verhandlungen geeinter Schlüssel aller Kommunalen Landesverbände zugrunde, der auf Bitten der kommunalen Landesverbände vom Landesgesetzgeber in das geltende Recht übernommen wurde.

Die Änderung des Verteilungsmaßstabs, für die nach dem Gesetzentwurf keine (bedarfsorientierte) Begründung zu erkennen ist, führt zu folgenden Änderungen in der quotalen Aufteilung:

Verteilungsmaßstab	§ 22, Abs. 13 (Geltendes Recht)	§ 19, Abs. 10 (Gesetzentwurf)
Kreisfreie Städte	31,50 %	21,73 %
Kreise	20,55 %	38,52 %
Gemeinden	47,95 %	39,75 %

Die Neuregelung, die eine Verteilung nur nach bedarfsinduzierten Einwohnerzahlen vorsieht überzeugt nicht, weil die Einwohnerzahl nicht mit den Infrastrukturlasten korreliert. In dem Zusammenhang überzeugt auch nicht die Begründung im Gesetzentwurf (S 163 ff.), wonach die besondere Bedeutung der Einwohnerinnen und Einwohner unterstrichen wird. Negiert wird, dass Gemeinden unterschiedliche Funktionen für die Landesentwicklung und unterschiedliche Rollen für die Regionen haben, die entsprechend unterschiedliche Infrastrukturbedarfe auslösen, die losgelöst sind vom Einwohner bzw. vom Einwohnermaßstab.

Beispielsweise würden Satellitengemeinden (Gemeinden, die hauptsächlich aus Wohngebieten für Pendler bestehen und sich durch eine niedrige Arbeitsplatzdichte und wenig Infrastruktureinrichtungen auszeichnen) von der Neuregelung profitieren. Kulturelle, soziale, sportliche und auch Bildungseinrichtungen mit regionaler Strahlwirkung finden sich demgegenüber v. a. in den Zentren - gerade auch in den Landkreisen - und stellen häufig eine finanzielle Belastung dar.

Gerade die Coronakrise macht das deutlich. Sie macht aber auch deutlich, wie wichtig diese Einrichtungen für das Land als Ganzes sind.

Ein Zusammenhang von Bevölkerungsstrukturlasten und Infrastrukturbedarfen ist vor dem Hintergrund der erforderlichen Bedarfsorientierung nicht ersichtlich. Vielmehr machen die Veränderungen in der quotalen Aufteilung sichtbar, dass gerade die Gebietskörperschaftsklassen mit erheblichen Investitionsbedarfen, auch mit einem Leistungsangebot für das Umland, geschwächt werden sollen.

Angemerkt sei an dieser Stelle ebenfalls, dass die quotale Erhöhung des Kreisanteils bei gleichzeitiger quotaler Absenkung des gemeindlichen Anteils nicht verständlich ist, weil das Gros der kommunalen Investitionen nicht auf Kreisebene stattfindet, sondern auf gemeindlicher Ebene. Diese Änderung ist ein Angriff auf die direkteste Form der Selbstverwaltung.

Vor dem Hintergrund ist es geboten, dass der Verteilungsmaßstab der zur Verfügung gestellten Mittel zur Stärkung der Investitionskraft gemäß § 19, Absatz 10 FAG-Entwurf bei den bestehenden Regelungen des § 22, Absatz 13 FAG 2019/20 verbleibt.

2. Auswirkungen auf die Flächenneuanspruchnahme – konträre Anreizwirkungen zur Zielformulierung des Entwurfes der Fortschreibung des Landesentwicklungsplanes im Hinblick auf die Senkung der Neuanspruchnahme

2.1. Zum Widerspruch der FAG-induzierten Anreizwirkungen zum Ziel der Senkung der Flächenneuanspruchnahme

Der Gesetzentwurf lässt nicht nur das Thema der Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme unberücksichtigt, er schafft darüber hinaus einen zusätzlichen Anreiz für Gemeinden, vorrangig eine Siedlungsentwicklung im Außenbereich zu betreiben.

Dies widerspricht dem Entwurf der Fortschreibung des Landesentwicklungsplanes vom 27.11.2018, der unter Punkt 3.9 den Grundsatz enthält, die Neuanspruchnahme von Flächen durch Siedlung und Verkehr auf unter 1,3 ha pro Tag abzusenken und das Verhältnis von Siedlungs- und Verkehrsflächen zu Freiflächen langfristig durch eine Flächenkreislaufwirtschaft stabil zu halten. Ferner widerspricht der Gesetzentwurf dem Beschluss des Landtages vom 25.01.2019 zur Entwicklung eines zukunftsweisenden landesweiten Programms zum Schutz der Böden und zur Minderung des Flächenverbrauchs, der u.a. den Prüfauftrag enthält, Kommunen, die Brachflächenrecycling oder Flächenrecyclingstrategien betreiben, über den kommunalen Finanzausgleich besser zu stellen.

2.2. Grundsatzproblem des kommunalen Finanzausgleichs

Die Anknüpfung des kommunalen Finanzausgleichs an die Einwohnerzahl hat grundsätzlich eine negative Anreizwirkung auf die Siedlungsentwicklung und den Flächenverbrauch. Wachstum an Einwohner*innen wird belohnt, und der dadurch ausgelöste Wettbewerb der Gemeinden um Einwohner*innen erweist sich als Motor für die kontinuierliche Ausweitung von Siedlungsflächen. Denn in diesem Wettbewerb sind neben weichen Standortfaktoren wie guten Bildungs-, Kultur-, Sport-, Freizeit- und Versorgungsangeboten attraktive Wohnbauflächen und eine gut ausgebaute Verkehrsinfrastruktur von erheblicher Bedeutung. Bei stark gestiegenen und weiter steigenden individualisierten Ansprüchen der Menschen an das Wohnen mit einer wachsenden Anzahl an Haushalten, steigenden Wohnflächen und flächenintensiven Wohnformen, an die Mobilität mit steigenden Pkw-Zahlen, an das Einkaufen, die Freizeitgestaltung und Bildung bedeutet dies Wachstum an Wohnbaufläche und Verkehrswegen sowie an Flächen für begleitende Infrastrukturen wie Erholungsräume, Sport-, Freizeit- und Bildungseinrichtungen. Der Wettbewerb der Gemeinden wird daher im Wesentlichen mit den Mitteln der Baulandausweisung geführt, wobei nicht Gesichtspunkte der Raumordnung maßgeblich sind, sondern die Verfügbarkeit entsprechender Flächenpotentiale. Die Wettbewerbssituation hat daher zur Folge, dass zusätzliches Bauland nicht nur in wachsenden Gemeinden ausgewiesen wird, sondern als Angebotsplanung bedarfsunabhängig auch in stagnierenden oder schrumpfenden Gemeinden. Dabei weist die grüne Wiese erhebliche Vorteile gegenüber zentralen Lagen auf. Hier ist eine Bebauung kostengünstiger und einfacher als auf Innenentwicklungsflächen. Diese sind teurer, die Eigentümerstruktur und die räumliche Situation ist schwieriger, Altbebauung und Altlasten sind zu beseitigen, und die Planung, Erschließung und Bebauung ist aufgrund einer Vielzahl

von Interessen einer kleinteiligen Nachbarbebauung und von öffentlichen Belangen wie Denkmalschutz und Ortsbild erheblich schwieriger.

Der Wettbewerb der Gemeinden um Einwohner*innen trägt auf diese Weise nicht nur zu dem anhaltenden Flächenverbrauch durch Siedlungs- und Verkehrsflächen bei, sondern auch zu einer ständigen Erhöhung der gemeindlichen Infrastrukturlasten und damit der entsprechenden Bedarfe im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs.

2.3. Die Verstärkung dieser Problematik in dem Gesetzesentwurf

Die bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs soll im Rahmen der Teil-Schlüsselmassen für Gemeinden bzw. Kreise / kreisfreie Städte über die Ansätze Einwohnerveredelung und Straßenkilometer Sonderlasten erfassen, die nicht mit der Zentralität von Gemeinden zusammenhängen und daher von der Teil-Schlüsselmasse für zentrale Orte nicht umfasst werden. Neben der vom Städteverband bereits aufgezeigten systematischen Problematik solcher Nebenansätze verschärfen sie die oben geschilderte Flächenproblematik weiter.

2.3.1. Bevölkerungsstrukturlasten

Mit der Einwohnerveredelung in Bezug auf Kinder und Jugendliche (§ 8 Abs. 1 S. 2 bzw. § 13 Abs. 2 S. 2) sollen die Sonderlasten von Gemeinden, Kreisen und kreisfreien Städten für Schulträger- und Kita-Aufgaben durch die 1,5fache (Gemeinden) bzw. 1,3fache (Kreise/kreisfreie Städte) Berücksichtigung von Einwohner*innen unter 18 Jahren abgebildet werden. Dadurch entsteht ein zusätzlicher Anreiz im Wettbewerb der Kommunen um Einwohner*innen, attraktives Wohnbauland an Ortsrändern auszuweisen. Denn dieser Ansatz verschärft den Wettbewerb um Familien mit Kindern, d.h. Einwohner*innen, die verstärkt großflächige Wohnformen im Grünen nachfragen.

2.3.2. Flächenlasten

Mit der Berücksichtigung besonderer Flächenlasten durch Verteilung von 15 % (Gemeinden) bzw. 6 % (Kreise und kreisfreie Städte) der entsprechenden Teil-Schlüsselmassen über Straßenkilometer (§ 6 Abs. 2 i.V.m. § 10 bzw. § 12 Abs. 2 i.V.m. § 14) sollen Sonderlasten abgebildet werden, die aus der Flächenausdehnung von Gemeinden resultieren, wobei davon ausgegangen wird, dass sie im Wesentlichen an die Vorhaltung eines umfangreichen Straßennetzes anknüpfen (Straßenbaulast, Ver- und Entsorgung, Abfallwirtschaft, Straßenreinigung, Brandschutz, Rettungswesen, Katastrophenschutz, ÖPNV). Der Städteverband hat bereits die Frage aufgeworfen, ob diese Lasten in Bezug auf Kreise und kreisfreie Städte mit 6 % überhaupt signifikant sind, und ob die entsprechenden Aufgaben überhaupt über Straßenkilometer erfasst werden können. Hinzu kommt, dass durch diese Form der Erfassung von Flächenlasten eine Belohnung gerade solcher Gemeinden erfolgt, die eine expansive Siedlungspolitik auf der grünen Wiese betreiben, indem sie auf diese Weise Teile ihrer Erschließungs- und Unterhaltungslasten für das entsprechende Bauland erstattet bekommen. Ferner werden Kommunen belohnt, die Verkehrswege großzügig ausbauen, ohne dass berücksichtigt wird, ob diese überhaupt notwendig sind. Insoweit weist das dem Gesetzesentwurf zugrundeliegende Gutachten ausdrücklich darauf hin, dass der vorgeschlagene Ansatz Straßenkilometer sich ausschließlich an den vorhandenen Straßenlängen orientiert und nicht geprüft wird, ob Verkehrswege durch eine vorrangige

Innenentwicklung hätten vermieden werden können (S. 97), wobei das Gutachten davon ausgeht, dass pro ha vermiedener Siedlungsfläche im Außenbereich ca. 200 m Straßenlänge einschließlich der damit verbundenen Unterhaltungslasten eingespart werden können (S. 234).

Der Gesetzesentwurf nimmt zu den geschilderten Flächenproblematiken keine Stellung, obwohl er explizit einräumt, dass mit der Neuregelung vor allem Kommunen mit einem hohen Anteil an Einwohner*innen unter 18 Jahren und mit einem hohen Anteil am Straßennetz belohnt werden (S. 145).

2.4. Fehlende Anreize zum Flächensparen in dem Gesetzesentwurf

Der Gesetzesentwurf enthält auch sonst keine Regelungen für eine Besserstellung von Kommunen, mit denen die geschilderten negativen Flächenauswirkungen wieder kompensiert werden und Anreize zum Flächensparen gegeben werden könnten. Er ignoriert so den Auftrag zur Reduzierung des Flächenverbrauchs in dem Entwurf des LEP und einen entsprechenden Vorschlag in dem Gutachten, den dieses in Ausführung des Prüfauftrages des Landtages vom 25.01.2019 entworfen hat.

Stattdessen wird die Reduzierung der Neuflächeninanspruchnahme in das Haushaltsgesetz 2021 und auf geeignetere Instrumente wie die Städtebauförderung sowie die Installation eines Berichtswesens über die Flächenentwicklung in Schleswig-Holstein in den nächsten Jahren verschoben. Insofern ist fraglich, warum derselbe Gesetzgeber im Januar 2019 die Prüfung einer Besserstellung von Kommunen, die sorgsam mit Flächen umgehen, im Rahmen des FAG beschließt, und ein Jahr später die Übernahme eines entsprechenden Vorschlags in das FAG mit der Begründung ablehnt, es gäbe hierfür geeignetere Instrumente.

Dies ist auch deswegen bedenklich, weil der Gesetzesentwurf auf diese Weise besondere Lasten von Kommunen, die auf eine weitere Außenentwicklung verzichten, unberücksichtigt lässt, und damit die Bedarfe von Kommunen nicht vollständig abbildet.

2.4.1. Lasten für Natur- und Landschaftspflege

So ist in dem Gesetzesentwurf nicht erkennbar, inwieweit bei der Ermittlung der Bedarfe Lasten für die Natur- und Landschaftspflege erfasst werden, insbesondere für die Schaffung hochwertiger Naturräume. Auch dabei handelt es sich um Flächenlasten (siehe Urteile des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts, Az.: LVerfG 4/2015 und 5/2015). Möglicherweise sind diese Flächenlasten in der Vergangenheit nicht signifikant zu Buche geschlagen, in Zukunft könnten sie aber von großer Relevanz sein, wenn es um die verstärkte Schaffung von Wald, Mooren, Grünland u.a. Flächen geht, die für Klimaschutz und Biodiversität von erheblicher Bedeutung sind.

2.4.2. Innenentwicklungslasten

Ferner lässt der Gesetzesentwurf die besonderen Lasten von solchen Gemeinden unberücksichtigt, die der Innenentwicklung Vorrang vor einer Siedlungsentwicklung im Außenbereich geben (erhöhte Bodenpreise, Kosten für die Baureifmachung von Brachflächen und erhöhte Planungs- und Erschließungskosten). Möglicherweise schlugen

auch diese Lasten in der Vergangenheit nicht signifikant zu Buche, weil der Grundsatz einer Innenentwicklung vor einer Außenentwicklung nicht hinreichend umgesetzt wurde. Für die Zukunft kann dies aber nicht gelten, und die entsprechenden Kosten müssen bei der Ermittlung der Bedarfe Berücksichtigung finden. Darauf weist auch das Gutachten hin (S. 226). Eine Übernahme dieser Lasten durch geeignetere Instrumente außerhalb des FAG kann als Argument für eine Nichtberücksichtigung nur geltend gemacht werden, wenn entsprechende zusätzliche Fördermittel allen Gemeinden auch tatsächlich zur Verfügung gestellt werden.

2.5. Vorschläge für eine Berücksichtigung der Flächenverbrauchsproblematik im FAG

Um den Auftrag zur Reduzierung des Flächenverbrauchs in dem Entwurf des LEP und den Prüfauftrag des Landtages vom 25.01.2020 zu erfüllen, müsste der kommunale Finanzausgleich auf zusätzliche Anreize für eine expansive Siedlungs- und Verkehrspolitik verzichten und stattdessen Anreize für Maßnahmen der Natur- und Landschaftspflege und für eine vorrangige Innenentwicklung schaffen.

Dafür gibt es verschiedene Lösungsansätze, die auch die o.g. Bevölkerungsstruktur- und Flächenlasten berücksichtigen müssen. Dies ist notwendig, weil das Landesverfassungsgericht in den o.g. Urteilen deutlich gemacht hat, dass insbesondere der Faktor Fläche ein kostenhebliches Kriterium bei der Ermittlung der Bedarfe sein kann. Der Gesetzgeber müsse daher rauminduzierten Lasten eine vertiefte Auseinandersetzung einräumen.

2.5.1. Lösungsansätze, die eine Verschärfung der Flächenverbrauchsproblematik vermeiden

Um eine Verschärfung des Wettbewerbs um Einwohner*innen durch eine Einwohnerveredelung zu vermeiden, müssten die besonderen Bevölkerungsstrukturlasten (für die Schulträger- und Kita-Aufgaben) den Gemeinden, Kreisen und kreisfreien Städten, die tatsächlich diese Aufgaben erfüllen und Schulen und Kitas vorhalten, zugeordnet werden und dürften nicht in Kinder- und Jugendlichen-Anteile an den Einwohner*innen umgerechnet werden.

Die an das Straßennetz geknüpften Flächenlasten dürften nicht über tatsächlich vorhandene Straßenkilometer Berücksichtigung finden. Stattdessen könnten diese Lasten über die Gesamtfläche der Kommune berücksichtigt werden (Hinzurechnung von Einwohner*innen pro Quadratkilometer Fläche). Eine solche Regelung hat z.B. das Land Brandenburg gewählt, das je angefangenem Quadratkilometer Gebietsfläche des Landkreises zehn Einwohner der Einwohnerzahl hinzurechnet (bestätigt durch Urteil des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg vom 22.11.2007, Az.: 75/05). Das Land Rheinland-Pfalz setzt je angefangenem Quadratkilometer, der über der landesdurchschnittlichen Quadratkilometerzahl je 1000 Einwohner*innen liegt, zwei Einwohner*innen zusätzlich an, und einen ähnlichen Spitzenausgleich für besonders dünn besiedelte Bereiche sieht das Land Nordrhein-Westfalen vor (bestätigt durch Urteil des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen vom 10.05.2016, Az.: 19/13). Nordrhein-Westfalen lehnt zugleich eine Berücksichtigung der Flächenlasten über die Verkehrsfläche als strategieanfällig ab.

Diese Lösungsansätze vermeiden eine zusätzliche Anreizwirkung für eine Außenentwicklung. Sie entfalten jedoch keine Lenkungswirkung für einen Verzicht auf eine weitere Außenentwicklung zugunsten hochwertiger Naturräume durch Erfassung besonderer Lasten für Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege und der Innenentwicklung. Hier müssten weitere Ansätze hinzukommen.

2.5.2. Zusätzliche Lösungsansätze mit Lenkungswirkung zugunsten einer Reduzierung des Flächenverbrauchs

Ein Ansatz könnte darin bestehen, dass Kommunen einen Teil der Schlüsselzuweisungen entsprechend der naturräumlichen Qualität ihrer Flächen erhalten. Die Höhe der Zuweisung ist danach von 0 (versiegelte Fläche) bis 5 (höchster Naturschutzwert) gestaffelt. Je mehr hochwertige Naturräume eine Kommune besitzt, desto höher ist die Zuweisung (Vorschlag Angelika Perner /Michael Thöne, Naturschutz im kommunalen Finanzausgleich, 2007). Dieser Ansatz belohnt die Schaffung hochwertiger Naturflächen und sanktioniert die zusätzliche Versiegelung von Flächen. Mit ihm kann daher eine Umverteilung zugunsten von Kommunen, die verantwortungsvoll mit Flächen umgehen - und damit eine Abbildung besonderer Lasten für Naturschutz und Landschaftspflege - erreicht werden. Der Ansatz erfasst jedoch nicht die besonderen Lasten der Gemeinden in Bezug auf eine Innenentwicklung.

Als Alternative können besondere Zweckzuweisungen für beide Lasten (Naturschutz und Landschaftspflege, Innenentwicklung) vorgesehen werden. Zweckzuweisungen haben gegenüber einer Integration besonderer Lasten in Schlüsselzuweisungen den Vorteil, dass sie unabhängig von der Steuerkraft einer Kommune gewährt werden und daher Lenkungswirkung auch bei reichen Kommunen entfalten können.

Besondere Lasten für Naturschutz und Landschaftspflege könnten durch eine Zweckzuweisung für entsprechende Naturschutz- Maßnahmen berücksichtigt werden, deren Qualität über Ökopunkte bewertet wird. Je mehr oder je höherwertigere Maßnahmen eine Kommune durchführt, umso mehr Zuweisungen erhält sie (Vorschlag Angelika Perner / Michael Thöne, Naturschutz im kommunalen Finanzausgleich, 2007).

Besondere Lasten in Bezug auf die Innenentwicklung könnten durch eine Zweckzuweisung „flächeneffiziente Siedlungsentwicklung“ erfasst werden, wie das Gutachten in Erfüllung des Prüfauftrages des Landtages vom 25.01.2019 vorschlägt (S. 225 ff). Dabei werden anhand der Bodenpreise Schwellenwerte für den Flächenverbrauch pro Quadratmeter Wohn- oder Nutzfläche gebildet. Liegt der Flächenverbrauch unter dem Schwellenwert, erhält die Gemeinde eine Zweckzuweisung entsprechend ihres Flächensparbeitrages.

Neben diesen Anreizen zum Flächensparen kann die Fortsetzung einer Außenentwicklung durch die Erhebung einer Baulandausweisungsumlage für die Inanspruchnahme von Flächen im Außenbereich sanktioniert werden. Mit dieser Umlage können zugleich auch die Zweckzuweisungen gegenfinanziert werden (Vorschlag Raimund Krumm, Neue Ansätze zur flächenpolitischen Reform des Kommunalen Finanzausgleichs, 2007).

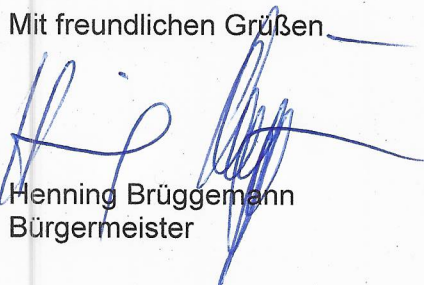
Bei allen Vorschlägen ist wesentlich, dass der entsprechende Anteil an den Teil-Schlüsselmassen bzw. die Zweckzuweisungen so hoch ausfallen, dass sie die Einnahmen, die Kommunen aus der weiteren Vermarktung des Außenbereichs erzielen können,

kompensieren. Nur so können die Vorschläge auch die Opportunitätskosten, d.h. die entgangenen Einnahmen in Bezug auf die Vermarktung des Außenbereichs (einwohnerabhängige Schlüsselzuweisungen, Einkommens- und Umsatzsteueranteile, Gewerbesteuer) ausgleichen und einen Lenkungseffekt erzeugen.

Soweit die inhaltlichen Ausführungen der Stadt Flensburg zum vorgelegten Gesetzentwurf zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs. Die Stadt sieht durchaus noch erheblichen Anpassungsbedarf am vorgelegten Entwurf. Ich hoffe, mit unserer Stellungnahme Anregungen und Impulse für eine weitergehende Diskussion und letztendlich auch für gebotene Änderungen gegeben zu haben.

Für Rückfragen stehe ich Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Henning Brüggemann
Bürgermeister