

Vorlage Nr. II/98/2012
für den Magistrat

Anzahl Anlagen: 1

Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs

A. Problem

I. Das derzeitige Finanzausgleichsgesetz vom 30.04.2007 (Brem.GBl. 2007, S. 319) tritt mit Ablauf des 31. Dezember 2012 **außer** Kraft.

Dies gilt auch für die Verordnung über die Bedarfsindikatoren nach dem Finanzausgleichsgesetz vom 07.08.2007 (Brem.GBl. 2008, S. 1).

Mit den aktuell geltenden, mit Jahresbeginn 2008 in Kraft getretenen Regelungen des innerbremischen Finanzausgleichs sind folgende Kernelemente verbunden:

- Verteilung der Schlüsselmasse unter Berücksichtigung von gewichteten Bedarfsindikatoren auf die beiden Gemeinden (Schlüsselzuweisungen) bei gleichzeitigem Wegfall der Ausgleichszuweisung an die Gemeinde Bremerhaven.
- Veränderungen bei den Personalausgabenerstattungen des Landes für Polizei und Lehrer an die Gemeinden.
- Eine 100-prozentige Ausgabenerstattung für die laufenden Investitionen für die Polizei in Bremerhaven.
- Eine stufenweise auf 100 % steigende Ausgabenerstattung für die laufenden Sachausgaben für die Polizei in Bremerhaven (2008 zu 30 %, 2009 zu 50 %, 2010 zu 70 %, ab 2011 zu 100 %).
- Vollständige Berücksichtigung des Aufkommens aus der Grunderwerbsteuer als Landeseinnahme.
- Formaljuristische Berücksichtigung der bundesrechtlichen Änderungen (ab 2005) zur Beteiligung der Gemeinden an den Kosten der Einheit im neuen Finanzausgleichsgesetz.
- Abgeltung des kommunalen Steueraufkommens im stadtbremischen Überseehafengebiet in Bremerhaven durch einen Pauschalbetrag bei den Schlüsselzuweisungen (von der Gemeinde Bremen auf die Gemeinde Bremerhaven).
- Ausgleich systembedingt auftretender Minderzahlungen durch Ergänzungszuweisungen an die Gemeinden.

II. Ende 2011 wurde zwischen dem Land Bremen und den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven zur Umsetzung und Einhaltung des Konsolidierungskurses 2010 / 2020 eine Sanierungsvereinbarung abgeschlossen.

Danach sind für besondere, nicht-selbstverantwortete Probleme der beteiligten Gebietskörperschaften bei der Einhaltung der jährlichen Abbauschritte des strukturellen Defizits Möglichkeiten einer vorübergehenden Kompensation im Rahmen der innerbremischen Finanzbeziehungen bzw. einer grundsätzlichen Regelung bei Fortschreibung des kommunalen Finanzausgleichs zu prüfen.

Die Gespräche zur Verlängerung des innerbremischen Finanzausgleichs ab dem 01.01.2013 sollen dementsprechend auch mit dem Ziel erfolgen, die Umsetzung und Einhaltung des Konsolidierungskurses durch die bremischen Gebietskörperschaften zu unterstützen.

In der leitenden Magistratsvorlage zum Abschluss der Sanierungsvereinbarung (Vorlage Nr. I/229/2011) wird ausgeführt, dass mit der Sanierungsvereinbarung und dem begleitenden Schriftverkehr zwischen dem Oberbürgermeister der Stadt Bremerhaven und der Senatorin für Finanzen sichergestellt wird, „...dass die Stadt Bremerhaven mit der zum 01. Januar 2013 erforderlichen Neufassung des Finanzausgleichsgesetzes nicht schlechter gestellt wird...“.

III. Im Jahre 2009 wurde die Kraftfahrzeugsteuer in eine reine Bundessteuer umgewandelt. Das Land Bremen erhält seit dieser Zeit Kompensationszahlungen des Bundes, die bisher als gesonderte Zuweisungen anteilig an die Städte Bremen und Bremerhaven weiter gegeben werden. Im Aufstellungsverfahren der bremischen Haushalte 2010 / 2011 wurde entschieden, diese Beträge – bei Neufassung der gesetzlichen Grundlagen – in die Abrechnungen des kommunalen Finanzausgleichs einzubeziehen.

IV. Die Kosten der Einheit und der Finanzreformen werden mittels einer unnötig komplizierten Berechnung der zuzuordnenden Lasten als Absetzungen von den Schlüsselzuweisungen für die Kommunalebene ermittelt. Insofern ist es das Bestreben, die entsprechenden Finanzierungsanteile der bremischen Städte zukünftig als festgeschriebene Beträge von den Ergänzungszuweisungen abzusetzen.

V. Im Vorfeld der beginnenden Neuverhandlungen zum kommunalen Finanzausgleich hat die Stadtkämmerei mit Schreiben vom 12.03.2012 die Dezernate des Magistrats und ihre federführenden Ämter darum gebeten, ihr geeignete Themenkreise zu übermitteln, die in die Finanzausgleichsverhandlungen eingebracht werden sollen.

Abgesehen von den Dezernaten I und II, die ohnehin mit zentraler Zuständigkeit und zentralen Themenstellungen in der Verwaltungsarbeitsgruppe AG „Kommunaler Finanzausgleich“ vertreten sind, haben die Dezernate III und IV die Ausgaben für „Kinderförderung“ und „Bildung“ der Stadt Bremerhaven problematisiert und darum gebeten, diese Themenkreise in die Neuverhandlungen zum kommunalen Finanzausgleich einzubringen.

VI. Die aktuellen Daten der Finanzplanung der Stadt Bremerhaven weisen folgende globalen Konsolidierungsminderausgaben für den Finanzplanzeitraum bis 2016 in Mio. € aus:

2013 0,0, 2014 16,2, 2015 22,6, 2016 28,4.

Die Berechnung dieser Konsolidierungsminderausgaben basiert auf den bislang geltenden Regelungen zum kommunalen Finanzausgleich.

B. Lösung

Die Verwaltungsarbeitsgruppe (**AG „Kommunaler Finanzausgleich“**), bestehend aus Mitarbeiter/innen der Stadtkämmerei Bremerhavens, der Magistratskanzlei Bremerhavens, der Senatorin für Finanzen und der Senatskanzlei, hat sich in den vergangenen Monaten in mehreren Sitzungen mit der Neuregelung des kommunalen Finanzausgleichs zum 01. Januar 2013 - unter Berücksichtigung der jeweiligen Ausgangslagen der Städte Bremen und Bremerhaven – beschäftigt. Darüber hinaus wurden für die Bereiche „Kin-

derförderung“, „Bildung“ und „Bedarfsindikatoren“ Unterarbeitsgruppen gebildet, die um Vertreter/innen der Fachverwaltungen aus Bremen und Bremerhaven erweitert wurden.

Die Bremerhavener Vertreter der Verwaltungsarbeitsgruppe haben sich in den Verhandlungen in besonderem Maße dafür eingesetzt, dass

- die Stadt Bremerhaven mit der zum 01. Januar 2013 erforderlichen Neufassung des Finanzausgleichsgesetzes gegenüber den bisherigen Regelungen zum kommunalen Finanzausgleich nicht schlechter gestellt wird,
- keine Aushöhlung des von Bremerhaven im begleitenden Schriftverkehr zur Sanierungsvereinbarung dokumentierten Konnexitätsprinzips erfolgt,
- die Ergänzungszuweisungen beibehalten werden,
- die hohen kommunalen Lasten der Stadt Bremerhaven in den Bereichen „Kinderförderung“ und „Bildung“ berücksichtigt werden,
- die Anwendung der Bedarfsindikatoren mit einer Optimierung beibehalten wird,
- Unterarbeitsgruppen zu den Themenstellungen „Kinderförderung“, „Bildung“ und „Bedarfsindikatoren“ eingesetzt werden und
- der Pauschalbetrag des kommunalen Steueraufkommens im stadtbremischen Überseehafengebiet in Bremerhaven bei den Schlüsselzuweisungen aktualisiert wird.

Die Verwaltungsarbeitsgruppe „**Kommunaler Finanzausgleich**“ hat ihre Arbeit mit dem beigefügten Bericht „Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs“ vom 25.10.2012 beendet. Dieser ist zwischen den Beteiligten auf Bremer und Bremerhavener Seite geeint.

Als Kernpunkte der Arbeitsergebnisse der Verwaltungsarbeitsgruppe sind unter Verweis auf die in den Anlagen enthaltenen Details folgende Elemente hervorzuheben:

Schlüsselmasse

Die Berechnungsgrundlage der Schlüsselzuweisungen und der Anteil der Schlüsselmasse an dieser Ausgangsgröße, der auch weiterhin 16,6 % betragen soll, bleiben unverändert.

Einwohnergewichtung nach Bedarfsindikatoren

Die Zuordnung der Schlüsselmasse auf die beiden Städte berücksichtigt auch weiterhin eine Einwohnergewichtung nach Bedarfsindikatoren.

Von der Unterarbeitsgruppe „Bedarfsindikatoren“ wurden Indikatoren ausgewählt, die die sozialen und wirtschaftlichen Belastungen beider Städte sowie Belastungsfaktoren aus den Bereichen Kinderförderung und Bildung abbilden.

Hierbei handelt es sich um Bedarfsgemeinschaften SGB II, die auch im bisherigen System enthalten waren (Gewichtung Faktor 0,4), Einpendler (Gewichtung Faktor 0,1), verfügbares Einkommen der privaten Haushalte (umgekehrte Wirkung, Gewichtung Faktor 0,1), Bevölkerung im Alter von unter 3 Jahren (Gewichtung Faktor 0,2), sowie SGB II – Leistungsempfänger im Alter von 6 bis 15 Jahren (Gewichtung Faktor 0,2).

Die Bedarfsindikatoren sozialversicherungspflichtig Beschäftigte und Schülerzahlen sollen wegfallen.

Orientiert an den aktuell verfügbaren Berechnungsständen würden die vorgeschlagenen Indikatoren und deren vorgesehene Gewichtung zu einer Einwohnerwertung der Stadt Bremerhaven von 122,58 gegenüber dem derzeitigen Wert von 120,58 führen.

Die Überarbeitung und Neuausrichtung der Bedarfsindikatoren führt für die Stadt Bremerhaven derzeit zu einer Erhöhung der Einwohnergewichtung um 2 %-Punkte und Mehreinnahmen zu Lasten der Stadt Bremen von rd. 1 Mio. € p. a..

In den eingesetzten Unterarbeitsgruppen konnten die in den Aufgabenbereichen „Kinderförderung“ und „Bildung“ bestehenden besonderen Belastungen der Städte teilweise nur tendenziell benannt werden. So wurde von der Unterarbeitsgruppe „Kinderförderung“ einvernehmlich festgestellt, dass die Ausgangslagen bei der Betreuungsquote im Jahr 2007 in beiden Stadtgemeinden – als Ergebnis der vorhergehenden Ausbauaktivitäten – sehr unterschiedlich waren. Insofern hat die Stadt Bremerhaven im Vergleich zur Stadtgemeinde Bremen erheblich höhere finanzielle Anstrengungen zu leisten, um eine durchschnittliche Betreuungsquote von 35 % zu erreichen.

Im Bildungsbereich ist es letztlich nicht gelungen, die Belastungen der Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven miteinander zu vergleichen, da die Durchführung der Schulaufgaben überwiegend in sehr unterschiedlicher Art erfolgt. Bremerhaven hat seine Belastungen in den Bereichen Sprachförderung, Ganztagschule und verlässliche Grundschule schriftlich dargelegt.

Es wird daher vorgeschlagen, die Relationen der Belastungen der Städte Bremen und Bremerhaven untereinander, wie oben ausgeführt, zumindest in den diesbezüglichen Bedarfsindikatoren abzubilden.

Ergänzungszuweisungen (optimierte Ausgestaltung unter Einbeziehung der Kosten der Einheit und der Finanzreform sowie der Kompensationszahlungen des Bundes für die Umwandlung der Kraftfahrzeugsteuer in eine reine Bundessteuer)

Die Ergänzungszuweisungen an die Stadtgemeinden sollen nach dem Vorschlag der Verwaltungsarbeitsgruppe grundsätzlich als „feste“ Komponente des kommunalen Finanzausgleichs beibehalten werden.

Der in der bisherigen Fassung des Finanzausgleichsgesetzes für Bremerhaven verankerte Betrag in Höhe von 29,1 Mio. € wurde zwischenzeitlich zur Weitergabe von Entlastungen bei Wohngeldzahlungen um 6,0 Mio. € auf 35,1 Mio. € aufgestockt.

Die Verlagerung der Absetzungen für die Kosten der Einheit (-0,9 Mio. €) von den Schlüsselzuweisungen zu der Ergänzungszuweisung und die Erhöhung der Ergänzungszuweisung durch die Einbeziehung der Kompensationszahlungen für die Kfz-Steuer (+1,9 Mio. €) sind systematisch und aus Gründen der Zweckmäßigkeit notwendig und haushaltsneutral. Im Ergebnis beträgt die Ergänzungszuweisung für Bremerhaven nunmehr 36,1 Mio. €.

Ausgleich für stadtbremisches Überseehafengebiet

Nach den bisherigen Finanzausgleichregelungen wird als Kompensation für das Steueraufkommen im stadtbremischen Überseehafengebiet aus den Schlüsselzuweisungen der Stadt Bremen ein Festbetrag von 5 Mio. € p. a. an Bremerhaven transferiert.

Diese Regelung soll auch für 2013 beibehalten werden.

Aufgrund der zwischenzeitlich tendenziell ansteigenden Aufkommensentwicklung, unter Berücksichtigung weiterer, nicht quantifizierbarer Steuereinnahmen (z. B. Grundsteuer B) und im Hinblick auf die beschlossene Anhebung des Gewerbesteuer-Hebesatzes in der Stadt Bremen wird allerdings vorgeschlagen, mit Wirkung vom 1. Januar 2014 eine Aufstockung dieses Umverteilungsbetrages um **1 Mio. €** auf 6 Mio. € p. a. vorzusehen.

Strukturhilfen als Hilfe zur Einhaltung des maximal zulässigen strukturellen Defizits

Im Rahmen der am 06. Dezember 2011 unterzeichneten innerbremischen Sanierungsvereinbarung wurde festgelegt, dass die Eigenbeiträge der Freien Hansestadt Bremen zur Haushaltssanierung, die die Voraussetzungen für die Gewährung der Konsolidierungshilfen bilden, nicht nur für den Stadtstaat insgesamt, sondern auch in den Einzelhaushalten des Landes Bremen, der Stadt Bremen und der Stadt Bremerhaven zu er-

bringen sind. Feststellbar ist, dass die beiden bremischen Städte, die im Ausgangsjahr des Konsolidierungskurses (2010) allein 49,8 % (Stadt Bremen) und 10,6 % (Bremerhaven) zum strukturellen Defizit des Stadtstaates beitrugen, aufgrund der Dimensionen der zu schließenden Finanzierungslücken und der gleichzeitig begrenzten Gestaltbarkeit ihrer Einnahme- und Ausgabepositionen dabei vor besonderen Problemen stehen. Die Ende 2011 abgeschlossene Sanierungsvereinbarung sieht vor, diese Thematik auch im Rahmen der anstehenden Überarbeitung der Finanzausgleichssystematik zu behandeln.

Die in der Finanzplanung 2011 / 2016 und im Sanierungsprogramm 2012 / 2016 derzeit ablesbaren Sicherheitsabstände des Stadtstaates zu den unter Konsolidierungsgesichtspunkten zulässigen Maximalwerten des strukturellen Defizits bzw. der haushaltsmäßigen Nettokreditaufnahme fallen innerbremisch für das Land und seine beiden Städte – insbesondere in der mittelfristigen Entwicklung - höchst unterschiedlich aus:

Nach entsprechenden Planungen bzw. Modellrechnungen können sowohl Bremerhaven als auch die Stadt Bremen in den Endjahren des mittelfristigen Planungszeitraumes bis 2016 ihre Defizitabbau-Ziele nur mit **globalen Minderausgaben** einhalten.

Es wird daher vorgeschlagen, den Kommunen zur Unterstützung ihres Sanierungskurses ergänzend zu den Schlüssel- und Ergänzungszuweisungen entlastende **Strukturhilfen des Landes** zu gewähren. Bei der Ausgestaltung dieser Entlastungszahlungen sollen folgende Regelungen und Maßstäbe gelten:

Die Zahlung der Strukturhilfen beginnt mit dem Jahr 2014, weil beide Städte nach aktueller Veranschlagung – sofern spezifische Mehrbedarfe (z. B. im Bereich der Kinderförderung) nicht zu zusätzlichen Belastungen führen - in den Haushaltsjahren 2012 und 2013 die Unterschreitung der maximal zulässigen Defizitgrenzen auch ohne ergänzende Hilfen des Landes gewährleisten können. Im Rahmen der bis Ende 2016 vorgesehenen Überprüfung der Rahmenseetzungen des Finanzausgleichsgesetzes (s. u.) sind auch die Notwendigkeit bzw. die erforderlichen Beträge der über 2016 hinausgehenden Strukturhilfen vor dem Hintergrund der dann bestehenden Ausgangslage neu zu bewerten.

Maßstab für die Höhe der Strukturhilfen ist die Vorgabe zur Reduzierung des zulässigen strukturellen Defizits zur Einhaltung des Konsolidierungspfades. Danach müssen die Städte Bremen und Bremerhaven zusammen jährlich einen Defizitabbau von 75,63 Mio. € leisten. Von diesem Basisbetrag übernimmt das Land im Rahmen von Strukturhilfen im Jahr 2014 50 % (37,82 Mio. €), im Jahr 2015 75 % (56,72 Mio. €) und ab dem Jahr 2016 bis zum Ende des Konsolidierungszeitraums 2020 jährlich 100 % (75,63 Mio. €). Der Gesamtbetrag wird nach den Einwohnerzahlen des Jahres 2011 auf beide Stadtgemeinden verteilt. Im Einzelnen ergeben sich hieraus – aufgerundet - folgende Werte:

| | 2014 | 2015 | 2016 |
|--|-------------|-------------|-------------|
| Strukturhilfe an die Stadt Bremen in Mio. € | 31,4 | 47,0 | 62,7 |
| Strukturhilfe an die Stadt Bremerhaven in Mio. € | 6,5 | 9,7 | 12,9 |

Die Gewährung von Strukturhilfen an die Städte Bremen und Bremerhaven ist für den Konsolidierungspfad des Stadtstaates und die sich daraus aktuell ergebenden Sicherheitsabstände zu den bestehenden Obergrenzen der Neuverschuldung nur dann neutral, wenn es gelingt, die damit in den Landeshaushalt gezogenen Probleme der Kommunalhaushalte durch entsprechende Einsparungen zu kompensieren. Durch die bisher überwiegend gemeinsame Betrachtung der Haushalte des Landes und der Stadtgemeinde Bremen war dies bei den notwendigen Entlastungen zugunsten der Stadt Bremen in den Berechnungen der mittel- und längerfristigen Planungszeiträume ohnehin immanently unterstellt. Die Strukturhilfen für die Stadt Bremerhaven sind durch zusätzliche Maßnahmen im Haushalt des Landes auszugleichen.

Die vorgeschlagenen Regelungen dienen dazu, hinsichtlich der Voraussetzungen für die Einhaltung des Sanierungspfades in mittelfristiger Sicht für das Land und seine beiden

Städte möglichst frühzeitig weitgehende Planungssicherheit zu schaffen. Erst wenn grundlegende Veränderungen der Rahmenbedingungen des Konsolidierungskurses und / oder innerbremische Veränderungen in der Lastenverteilung eintreten, müssen diese – im Sinne der beschlossenen Sanierungsvereinbarung – zu einer kurzfristigen Überprüfung bestehender Festlegungen führen.

Laufzeit der Neuordnung

Das neue FZG soll unbefristet gelten, aber eine Revisionsklausel enthalten, die eine Revision spätestens bis zum Ende des aktuellen Finanzplanungszeitraums 2016 vorsieht.

Zusammenfassung des Ergebnisses für die Stadt Bremerhaven

Die **Überarbeitung und Neuausrichtung der Bedarfsindikatoren** führen für die Stadt Bremerhaven derzeit zu einer Erhöhung der Einwohnergewichtung um 2 %-Punkte und Mehreinnahmen zu Lasten der Stadt Bremen von rd. **1 Mio. €** p. a..

Aus den Schlüsselzuweisungen der Stadt Bremen erhält die Stadt Bremerhaven ab 2014 zur **Kompensation für das Steueraufkommen im stadtbremischen Überseehafengebiet** aufgrund der Aktualisierung der relevanten Daten eine Aufstockung dieses Umverteilungsbetrages um **1 Mio. €** von bisher 5 Mio. € auf nunmehr 6 Mio. €.

Die Stadt Bremerhaven erhält zukünftig eine **Strukturhilfe** als Hilfe zur Einhaltung des maximal zulässigen strukturellen Defizits. Diese beläuft sich für **2014 auf 6,5 Mio. €, 2015 auf 9,7 Mio. €** und ab **2016 bis 2020** auf jährlich **12,9 Mio. €**.

Diese Faktoren führen bezüglich der eingangs geschilderten Ausgangssituation in der Bewertung der aktuellen Daten der Finanzplanung der Stadt Bremerhaven (Stand: Anfang 2012) bei den bisher auszuweisenden globalen Konsolidierungsminderausgaben für den Finanzplanzeitraum bis 2016 zu folgenden Veränderungen in Mio. €:

| | 2014 | 2015 | 2016 | Hinweis |
|--|-------------|-------------|-------------|--|
| Globale Konsolidierungsminderausgabe | -16,2 | -22,6 | -28,4 | Lt. Finanzplan |
| Verbesserung kommunaler Finanzausgleich | 8,5 | 11,7 | 14,9 | Gemäß Entwurf zur Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs |
| Verbesserung Kostenerstattung Bund Grundsicherung | 4,7 | 4,8 | 4,9 | Kalkulation Stand Haushaltsaufstellung 2012/2013 |
| Zusätzliche Kreditaufnahmen als Folge der Anhebung des zulässigen strukturellen Defizits | 4,1 | 3,7 | 3,4 | Folgewirkungen des korrigierten Finanzierungsdefizits für 2010 und Auswirkungen der Steuerschätzung Mai 2012 |
| Verbleibende globale Konsolidierungsminderausgabe | 1,1 | -2,4 | -5,2 | 2014 Freiraum 1,1 Mio. € |

HINWEIS: Die Angaben in der Tabelle stehen unter dem Vorbehalt der tatsächlichen Entwicklung und möglichen Veränderungen aufgrund von aktuellen Steuerschätzungen.

Bezüglich weiterer inhaltlicher Details wird auf den anliegenden Bericht der Verwaltungsarbeitsgruppe kommunaler Finanzausgleich „Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs“ vom 25.10.2012 verwiesen.

Für das weitere Verfahren in Bremen sind folgende Beratungen und Beschlussfassungen vorgesehen:

Senat 13.11.2012, Haushalts- und Finanzausschusses 16.11.2012, Bremischen Bürgerschaft (Landtag) 21./22.11.2012.

C Alternativen

Eine geeignete Alternative wird nicht gesehen.

D Finanzielle / Personalwirtschaftliche Auswirkungen

Wie unter B) Lösung dargestellt. Für eine Gleichstellungsrelevanz gibt es keine Anhaltspunkte.

E Beteiligung

Die Dezernate III und IV haben die Vorlage vorab zur Kenntnis erhalten.

Im Rahmen der Arbeit der Verwaltungsarbeitsgruppe „**Kommunaler Finanzausgleich**“ erfolgte eine enge Abstimmung zwischen der Senatorin für Finanzen der Senatskanzlei und den Dezernaten I und II.

F Öffentlichkeitsarbeit / Veröffentlichung nach dem BremIFG

Für die Öffentlichkeitsarbeit geeignet. Eine Veröffentlichung nach dem BremIFG ist vorgesehen.

G Beschlussvorschlag

Der Magistrat nimmt die beabsichtigte Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs im Lande Bremen einschließlich der beigefügten Anlage zur Kenntnis und bittet das Dezernat II, die Stadtverordnetenversammlung gleichlautend und über den weiteren Verlauf der Beratungen und Beschlussfassungen in Bremen zu unterrichten. Der Magistrat nimmt den Zeitplan der in Bremen vorgesehenen Beratungen und Beschlussfassungen zur Kenntnis.

gez. Teiser

Teiser
Bürgermeister

Anlage: Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs