

Vorlage für die Sitzung des Senats am 12. Februar 2019

„Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs“

A. Problem

Die im „Gesetz über Finanzausweisungen an die Gemeinden Bremen und Bremerhaven (Finanzausweisungsgesetz)“ mit dem kommunalen Finanzausgleich im engeren Sinne (Schlüsselzuweisungen, Ergänzungszuweisungen, Strukturhilfen) und den Vorgaben zu den Ausgabenerstattungen (Bildungsbereich, Polizei) geregelten innerbremischen Finanzbeziehungen bedürfen einer grundlegenden Anpassung. Die Gründe für eine Anpassung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Beide bremischen Städte werden – trotz bisheriger Einhaltung der Vorgaben des Konsolidierungspfades im Stadtstaat – praktisch nicht in der Lage sein, ihrer – gemäß der Landesverfassung für die Haushalte ab 2020 vorgeschriebenen – Verpflichtung zur Einhaltung des strukturellen Nettokreditaufnahmeverbotes nachzukommen.
- Mit den im Juni 2017 vom Bundestag und Bundesrat beschlossenen Gesetzesänderungen zur Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen werden sich – infolge der damit verbundenen nachhaltigen Verbesserungen der finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen des Stadtstaates Bremen – insbesondere auch die aktuell zunehmend verengten Gestaltungsspielräume der Städte Bremen und Bremerhaven wieder öffnen können.

Im Sonderbericht des Rechnungshofes zu den Finanzausweisungen des Landes an die Gemeinden Bremen und Bremerhaven für die Wahrnehmung von Landesaufgaben vom 18. August 2017 wird für das Finanzausweisungsgesetz insbesondere vorgeschlagen:

- Konkretisierungen und Ergänzungen zu den Ausgabenerstattungen im Hinblick auf die Festlegung der Budgetierung oder Spitzabrechnung,
- stärkere Reglementierungen der Maßstäbe der Vereinbarungen zu den Ausgabenerstattungen,
- einen einwohnerbezogenen Verteilerschlüssel im Bereich der Polizei,
- die Ausgabenerstattung des Vermessungs- und Katasterwesens,
- eine Festlegung zur Ausgabenerstattung für das nicht-unterrichtende Personal im Schulwesen und
- eine Berücksichtigung der Einnahmen in den Erstattungsfeldern

zu normieren. Diese Anpassungsgründe und Vorgaben gilt es bei der Neuordnung der

innerbremischen Finanzbeziehungen zu berücksichtigen.

Auf Basis eines Neuordnungsvorschlags der Senatorin für Finanzen haben der Präsident des Senats und die Bürgermeisterin und Finanzsenatorin Bremens sowie der Oberbürgermeister und der Bürgermeister der Stadt Bremerhaven am 16. Januar 2019 eine gemeinsame Erklärung (**Letter of Intent, Anlage 1**) unterzeichnet, die die Grundzüge der geplanten Neuordnung beinhaltet.

B. Lösung

Artikel 146 Absatz 2 Satz 1 der Bremischen Landesverfassung sieht vor, dass das Land der Stadt Bremen und der Stadt Bremerhaven zur Erfüllung ihrer Aufgaben im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit eine angemessene Finanzausstattung gewährleistet. Daraus folgt, dass bei der Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs das Gebot eines aufgabengerechten Finanzausgleichs gilt und die Aufgaben der Gemeinden den verfassungsrechtlichen Maßstab bilden, der den Umfang der angemessenen Finanzausstattung bestimmt.

Es wird die sich in der **Anlage 2** befindliche grundlegende Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs vorgeschlagen. Die grundlegende Konzeption beinhaltet folgende Punkte:

- Die Schlüsselmasse wird von 16,6 % der Einnahmen des Landes aus Gemeinschaftsteuern, Landessteuern, Länderfinanzausgleich (ab 2020 Umsatzsteuerverteilung unter den Ländern) und Bundesergänzungszuweisungen (mit Ausnahme der Bundesergänzungszuweisungen für politische Führung) auf 21,43 % erhöht und kompensiert damit den Wegfall der pauschalen Ergänzungszuweisungen und Strukturhilfen.
- Maßgebliche Bezugsgröße für die Verteilung der Mittel bleibt weiterhin die Einwohnerzahl der Gemeinden.
- Zur Angleichung der unterschiedlichen Steuerkraft erhält die steuerkraftschwächere Gemeinde vorab Mittel aus der Schlüsselmasse. Dadurch wird sichergestellt, dass die steuerkraftschwächere Gemeinde eine stark verbesserte Grundvoraussetzung für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben erhält. Dabei wird der Steuerkraftunterschied zu 50 % ausgeglichen, um weiterhin Anreize zur Verbesserung der eigenen Einnahmesituation und zur Ausschöpfung von Einsparmöglichkeiten zu bieten.
- Die Schlüsselmasse wird aufgeteilt in eine Finanzkraftzuweisung und eine Bedarfszuweisung. Die Finanzkraftzuweisung dient einer nicht zweckgebundenen Erhöhung der Finanzkraft beider Städte, die nach Einwohnerzahlen auf die Städte verteilt wird. Die Bedarfszuweisung wird - wie bisher die Schlüsselzuweisungen - nach durch Bedarfsindikatoren gewichteten Einwohnerzahlen aufgeteilt. Die drei für die Neuordnung maßgeblichen Bedarfsindikatoren sind:

- Anzahl Bedarfsgemeinschaften SGB II,
 - durchschnittlich verfügbares Haushaltseinkommen und
 - Anzahl der Schülerinnen und Schüler.
- Für etwaige Risiken ab 2020 soll es dem Land weiterhin möglich sein, den Gemeinden sonstige Zuweisungen – auch mit Zweckbindung – nach Maßgabe des Landeshaushaltes zu gewähren.
 - Die Regelungen der Kostenerstattungen für die Bereiche Polizei und Lehrkräfte sollen im Finanzausgleichsgesetz weitergeführt und – wie vom Rechnungshof vorgeschlagen - präzisiert werden. Darüber hinaus soll im Bereich Bildung gemäß Bürgerschaftsbeschluss eine Übernahme der Kosten des nichtunterrichtenden pädagogisch tätigen Personals erfolgen. Für die Kostenerstattungen soll eine Budgetierung, die durch Budgetvereinbarungen konkretisiert wird, und eine Spitzabrechnung erfolgen.
 - Ein weiterer Baustein der Neuordnung der innerbremischen Finanzbeziehungen ist – anstelle der anteiligen Weiterleitung der Sanierungshilfen – die Entschuldung der beiden Gemeinden. Aufgrund der Äquivalenzfunktion für die Weiterleitung der Sanierungshilfen an die beiden Gemeinden steht fest, dass die drei Gebietskörperschaften die Verpflichtungen aus dem Sanierungshilfengesetz gemeinsam tragen und auch, dass bei Nichteinhaltung dieser Verpflichtungen die Folgen gemeinsam getragen werden. Die genauen Modalitäten der vollständigen Entschuldung werden in einer Verwaltungsvereinbarung dargelegt.

Nähere Einzelheiten sind dem anliegenden Entwurf des Finanzausgleichsgesetzes und deren Begründung zu entnehmen.

Neben den Grundzügen der Novellierung des Finanzausgleichsgesetzes sieht der Letter of Intent vom 16. Januar 2019 auch vor, dass die Stadtgemeinde Bremerhaven direkt von der Stadtgemeinde Bremen 6 Millionen Euro als Ausgleich für kommunale Steuereinnahmen aus dem stadtbremischen Überseehafengebiet erhält. Dieser Zahlungsanspruch wird im Ortsgesetz über den Ausgleich für das Gemeindesteueraufkommen im stadtbremischen Überseehafengebiet (**Anlage 3**) geregelt.

C. Alternativen

Die Beibehaltung des bisherigen Finanzausgleichsgesetzes wird als Alternative nicht vorgeschlagen.

D. Finanzielle und Personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Die finanziellen Auswirkungen der Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs im Vergleich zum bisherigen System lassen sich der nachfolgenden Tabelle entnehmen.

Systemvergleich 2020 in Mio. €* 	bisheriges Modell			neues Modell		
	Land	Stadt	Brhv.	Land	Stadt	Brhv.
Höhe der Schlüsselmasse	-572,5			-739,0		
Schlüsselzuweisungen						
– Steuerkraftanhebung					-	29,6
– Finanzkraftzuweisung (gem. Einwohneranteil)					384,6	76,5
– Höhe Bedarfszuweisungen (ehemals "Schlüsselzuweisungen")	-572,5	461,5	111,0		198,8	49,5
weitere Finanzbeziehungen						
– Ausgleich stadtbrem. Überseehafen		-6	6		-6	6
– Ergänzungszuweisungen	-87,9	51,8	36,1		-	-
– Strukturhilfen	-75,6	62,7	12,9		-	-
– Effekte von Entschuldung	-	-	-	-229,0	180	49
Kostenerstattungen						
– Personalkosten Polizei			40,1			40,1
– Sachmittel Polizei			2,1			2,1
– Investitionsmittel Polizei			0,5			0,5
– Personalkosten Lehrer		469,8	117,6		469,8	117,6
– nicht unterrichtendes Personal		-	-	-64,0	50	14
Effekte insgesamt						
– in €	-736,0	570,0	166,0	-1032,0	807,4	224,7
– in € je Einwohner					1.421,4	1.987,9
prozentuale Beteiligung						
– an Gesamteinwohnern	100,0%	83,4%	16,6%	100,0%	83,4%	16,6%
– am KFA					78,2%	21,8%
Differenz neu-alt				-296,1	+237,4	+58,7

* bei den Einwohnerzahlen und den Bedarfsindikatoren wurden die aktuellsten verfügbaren Daten verwendet, bei den steuerabhängigen Einnahmen wurde auf die Prognose aus der Herbstschätzung 2018 abgestellt

Die Stadtgemeinde Bremen erhält dabei im Jahr 2020 rund 237 Mio. Euro mehr, die Gemeinde Bremerhaven knapp 59 Mio. Euro. Das Land wird dementsprechend im neuen System des kommunalen Finanzausgleichs um ca. 296 Mio. Euro mehr belastet als bisher. Auch nach Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs profitiert die Gemeinde Bremerhaven – abgestellt auf ihren Anteil an den Gesamteinwohnern – überproportional. Die besonderen Aufgaben Bremerhavens zur Bewältigung ihrer, im Verhältnis zur Stadt Bremen bestehenden, höheren Strukturschwäche und die sozialen Belastungen werden damit berücksichtigt.

Nachteilige Auswirkungen auf die Verwirklichung der Gleichstellung von Männern und Frauen sind nicht zu erwarten. Von der Neuordnung profitieren Männer wie Frauen

gleichermaßen.

E. Beteiligung und Abstimmung

Die Abstimmung der Vorlage mit allen Ressorts wurde eingeleitet. Die Vorlage wurde dem Magistrat im Verfahren zur Kenntnis gegeben.

Die rechtsförmliche Prüfung durch den Senator für Justiz und Verfassung wurde eingeleitet.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Die Vorlage ist für die Öffentlichkeitsarbeit geeignet und wird über das zentrale elektronische Informationsregister der Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

G. Beschluss

1. Der Senat nimmt entsprechend der Vorlage 2705/19 unter Berücksichtigung der Neufassungen der Anlagen 2 und 3 den vorgelegten Vorschlag zur Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs im Land Bremen zur Kenntnis.
2. Der Senat beschließt den Entwurf des Gesetzes über Finanzausweisungen an die Gemeinden Bremen und Bremerhaven (Finanzausweisungsgesetz) und dessen Weiterleitung an die Bremische Bürgerschaft (Landtag) mit der Bitte um Beschlussfassung noch in dieser Legislaturperiode sowie die diesbezügliche Mitteilung des Präsidenten des Senats an den Präsidenten der Bremischen Bürgerschaft.
3. Der Senat beschließt den Entwurf des Ortsgesetzes über den Ausgleich für das Gemeindesteueraufkommen im stadtbremischen Überseehafengebiet und dessen Weiterleitung an die Stadtbürgerschaft mit der Bitte um Beschlussfassung noch in dieser Legislaturperiode sowie die diesbezügliche Mitteilung des Präsidenten des Senats an den Präsidenten der Bremischen Bürgerschaft.

Letter of Intent

Der Präsident des Senats der Freien Hansestadt Bremen Dr. Carsten Sieling, die Bürgermeisterin und Senatorin für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen und die Vertreter der Stadtgemeinde Bremerhaven Oberbürgermeister Melf Grantz und Bürgermeister Torsten Neuhoff vereinbaren in diesem Letter of Intent einen Finanzausgleich zwischen dem Land Bremen und seinen beiden Stadtgemeinden, der beiden Städten die finanzielle Ausstattung verschafft, die es ermöglicht, die anstehenden Aufgaben zukunftsfest zu bewältigen. Außerdem sollen die Städte - soweit möglich - freigestellt werden von dem Risiko von Zinsschwankungen, gegebenenfalls einer Beendigung der Sanierungshilfen und stark steigender Anzahl von Schülerinnen und Schülern.

Die seit Jahren geübte Praxis einer besonders guten und den besonderen Herausforderungen in der Stadtgemeinde Bremerhaven Rechnung tragenden Finanzausgleichsregel wird fortgesetzt.

Im Einzelnen wird für die Haushaltsjahre ab 2020 verabredet:

- Beide Städte werden durch das Land Bremen entschuldet (Effekte für 2020 sind ca. 180 Mio. € für die Stadtgemeinde Bremen und ca. 49 Mio. € für die Stadtgemeinde Bremerhaven). Zins und Tilgung wird vom Land getragen. Die Teilentschuldung stellt ein Äquivalent für eine etwaige Weiterleitung der Sanierungshilfen an die Städte Bremen und Bremerhaven dar. Die drei Gebietskörperschaften tragen die Verpflichtungen und Folgen aus dem Sanierungshilfengesetz gemeinsam.
- Die sog. Schlüsselmasse (vorwiegend Steuereinnahmen des Landes), die an beide Gemeinden verteilt wird, wird deutlich erhöht (von 16,6% auf 21,43%)
- Der Unterschied zwischen den Gemeindeeinnahmen Bremerhavens und den Gemeindeeinnahmen Bremens wird in einem ersten Schritt zu 50 % vorab aus der Schlüsselmasse ausgeglichen.
- Die weitere Verteilung der Schlüsselmasse erfolgt zu 65% nach Einwohnerzahlen und zu 35% nach den weiterentwickelten Bedarfsindikatoren, die die unterschiedliche Lage in den Städten berücksichtigen.
- Die Stadtgemeinde Bremerhaven erhält direkt von der Stadtgemeinde Bremen 6 Mio. € als Ausgleich für kommunale Steuereinnahmen (Gewerbsteuer, Grundsteuer etc.) aus dem stadtbremischen Überseehafengebiet in Bremerhaven.
- Die Finanzierung des pädagogisch tätigen nichtunterrichtenden Personals an den Schulen wird in Zukunft – wie auch schon die Kosten für Lehrerinnen und Lehrer – vom Land übernommen. Die heutige Schätzung geht von Kosten von 50 Mio. € für Bremen und 14 Mio. € für Bremerhaven aus. Die Senatorin für Kinder und Bildung wird bis zum April 2019 einen Vorschlag einer einheitlichen Zuweisungsrichtlinie, auch für das nichtunterrichtende

pädagogisch tätige Personal, machen, die eine gleichwertige Mittelzuweisung an beide Gemeinden garantiert. Die Kosten für die vom pädagogischen Personal wahrgenommene Sprachförderung in Schulen sind im Rahmen der Zuweisungsrichtlinie für Lehrkräfte finanziert.

Damit werden beide Städte in die Lage versetzt, das in der Finanzplanung in den Jahren 2020 und 2021 für die Stadtgemeinde Bremen explizit ausgewiesene und für die Stadtgemeinde Bremerhaven über den Stadtstaat dargestellte Finanzierungsdefizit auszugleichen, politisch handlungsfähig zu sein und die für sie geltende Schuldenbremse aus der Landesverfassung einzuhalten. Die Stadtgemeinden werden daher für die Folgejahre entsprechende Vorkehrungen treffen.

Auch der Entwurf des novellierten Finanzausgleichsgesetzes wird die Möglichkeit enthalten, dass Landesprogramme, mit denen die Stadtgemeinden bei besonderen Belastungen unterstützt werden, nach Beschlussfassung des Haushaltsgesetzgebers im Rahmen der Leistungsfähigkeit des Landes, aufgelegt werden können.

Zur Wahrung des Konnexitätsprinzips wird verabredet, dass bei zusätzlichen Aufgaben, die das Land gesetzlich oder per Verordnung den Stadtgemeinden überträgt, im Einzelfall gemäß Artikel 146 Absatz 2 der Landesverfassung eine Verabredung über die Finanzierung herbeigeführt werden soll.

Der Senat wird bis Ende Januar 2019 einen entsprechenden Gesetzesentwurf vorlegen und in die Abstimmung geben. Dieser soll das bestehende Finanzausgleichsgesetz ersetzen und zum 01.01.2020 in Kraft treten. Weitere Vereinbarungen werden angestrebt: Sie beinhalten die Zuweisungsrichtlinie für unterrichtendes und nichtunterrichtendes pädagogisch tätiges Personal, Verabredungen über weitere Kooperationsbeziehungen der Städte, ein eigenes Regelwerk der Städte zur Einhaltung der Schuldenbremse (Konjunkturkomponente und entsprechende Rücklagen) und die Modalitäten der Kostenübernahme und Abrechnung von Personalkosten bei Polizei, Lehrerinnen und Lehrern sowie des pädagogisch tätigen nichtunterrichtenden Personals und im Vermessungs- und Katasterwesen.

Die Verabredungen in diesem Letter of Intent gelten vorbehaltlich der Zustimmungen und Beschlussfassungen des Senats und der Bremischen Bürgerschaft – Landtag und Stadtbürgerschaft – und des Magistrats und der Stadtverordnetenversammlung, die bis Mai 2019 angestrebt werden.

Bremen, den 16. Januar 2019

rate north

Gesetz über Finanzaufweisungen an die Gemeinden Bremen und Bremerhaven (Finanzaufweisungsgesetz)

Vom 2. April 2019

Der Senat verkündet das nachstehende, von der Bürgerschaft (Landtag) beschlossene Gesetz:

§ 1

Schlüsselmasse

(1) Das Land gewährt den Gemeinden Bremen und Bremerhaven in jedem Haushaltsjahr zur Ergänzung ihrer Mittel Zuweisungen. Die Zuweisungen dienen der Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs der Gemeinden zur Erfüllung ihrer Aufgaben.

(2) Der Anteil der Gemeinden (Schlüsselmasse) beträgt 21,43 Prozent

1. des dem Land nach Artikel 106 Absatz 3 und Artikel 107 Absatz 1 des Grundgesetzes zustehenden Aufkommens aus der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer,

2. der Einnahmen des Landes aus Landessteuern,

3. der Einnahmen des Landes aus den Ausgleichszuweisungen der Länder gemäß Artikel 107 Absatz 2 des Grundgesetzes,

4. der Einnahmen des Landes aus vom Bund gewährten Ergänzungszuweisungen nach Artikel 107 Absatz 2 des Grundgesetzes mit Ausnahme der Beträge für die Kosten der politischen Führung.

(3) Die Schlüsselmasse ist für jedes Haushaltsjahr vorbehaltlich der Abrechnung nach § 7 nach den Ansätzen im Landeshaushaltsplan zu ermitteln.

(4) Von der Schlüsselmasse erfolgt vorab der Steuerkraftausgleich nach § 2. Der verbleibende Betrag der Schlüsselmasse wird durch das Land zu 65 Prozent zur Erhöhung der Finanzkraft (Finanzkraftanhebung) und zu 35 Prozent zum Ausgleich von besonderen Lasten der Gemeinden (Bedarfszuweisung) an die Gemeinden zugewiesen.

§ 2

Steuerkraftausgleich

(1) Eine Gemeinde erhält vom Land Mittel zur Angleichung ihrer geringeren Steuerkraft, wenn ihre Steuerkraft je Einwohner unterhalb der Steuerkraft je Einwohner der anderen Gemeinde liegt. Der Unterschiedsbetrag wird zu 50 Prozent ausgeglichen. Die Steuerkraft ergibt sich aus der Summe der einzelnen

Steuerkraftmesszahlen der zu berücksichtigenden Steuern nach den Absätzen 2 und 3.

(2) Die Steuerkraftmesszahl der Grundsteuern A und B sowie der Gewerbesteuer werden durch Vervielfachung ihres Messbetrages mit dem Durchschnittshebesatz der entsprechenden Steuerart der beiden Gemeinden im vergangenen Haushaltsjahr errechnet. Der Messbetrag der Steuerarten nach Satz 1 ergibt sich durch Teilung des jeweiligen Istaufkommens, das den Gemeinden im Zeitraum des vergangenen Haushaltsjahres zugeflossen ist, durch 1 Prozent des jeweiligen Hebesatzes der Gemeinde für das vergangene Haushaltsjahr.

(3) Die Steuerkraftmesszahl der Lohn- und Einkommensteuer und der Umsatzsteuer entspricht dem Istaufkommen, das den Gemeinden im Zeitraum des vergangenen Haushaltsjahres zugeflossen ist.

(4) Bei der Berechnung nach Absatz 1 sind die Einwohnerzahlen vom 31. Dezember des dem Zuweisungsjahr vorangegangenen Kalenderjahres heranzuziehen. Sind diese Daten nicht verfügbar, werden die aktuellsten verfügbaren Einwohnerzahlen herangezogen. Liegen für die in den Absätzen 2 und 3 genannten Zeiträumen keine Daten zum Istaufkommen vor, wird das jeweilige Istaufkommen aus dem Zeitraum vom 1. Oktober des vorvergangenen Haushaltsjahres bis zum 30. September des vergangenen Haushaltsjahres herangezogen.

§ 3

Finanzkraftanhebung

Die Verteilung der Mittel zur Finanzkraftanhebung erfolgt nach dem Verhältnis der Einwohnerzahl der beiden Gemeinden zueinander. Die Einwohnerzahlen errechnen sich gemäß § 2 Absatz 4 Satz 1 und 2.

§ 4

Bedarfszuweisung

(1) Die Bedarfszuweisungen werden auf die beiden Gemeinden nach dem Verhältnis ihrer Einwohnerzahlen unter Berücksichtigung der in Absatz 2 genannten Bedarfsindikatoren aufgeteilt.

(2) Zur Abbildung der besonderen Lasten der Gemeinden werden bei der Bedarfszuweisung die Bedarfsindikatoren

1. Anzahl der Regelbedarfsgemeinschaften nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch,
2. Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte in Millionen Euro und
3. Anzahl der Schülerinnen und Schüler

je 1 000 Einwohner in der jeweiligen Gemeinde berücksichtigt. Für die Ansatzbildung und Abrechnung werden durch Gewichtung der jeweils aktuellsten

verfügbaren Werte der Bedarfsindikatoren für die Gemeinden Bremen und Bremerhaven Indizes gebildet, mit denen die Einwohnerzahlen beider Gemeinden bei der Verteilung der Bedarfszuweisungen gewichtet werden. Die Anteile der Einzelindikatoren am Gesamtindex betragen dabei:

Anzahl Bedarfsgemeinschaften nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch	0,6
Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte	0,2
Anzahl der Schülerinnen und Schüler	0,2

(3) Die Einwohnerzahlen errechnen sich gemäß § 2 Absatz 4 Satz 1 und 2.

§ 5

Sonstige Zuweisungen

(1) Soweit es zur weiteren Deckung des Finanzbedarfs oder zum Ausgleich besonderer Belastungen erforderlich ist, können die Gemeinden neben den gemäß §§ 2 bis 4 zu gewährenden Zuweisungen sonstige Zuweisungen nach Maßgabe des Landeshaushalts erhalten.

(2) Die Gewährung von sonstigen Zuweisungen kann von besonderen Auflagen durch das Land abhängig gemacht werden. Das Land kann in diesem Fall die ordnungsgemäße Verwendung dieser sonstigen Zuweisungen überwachen.

§ 6

Entschuldung

Das Land kann die Gemeinden entschulden. Die weiteren Einzelheiten des Verfahrens zur Entschuldung werden durch Verwaltungsvereinbarung geregelt. In dieser wird insbesondere die gemeinsame Einhaltung der Verpflichtungen aus dem Sanierungshilfengesetz und das gemeinsame Tragen der Folgen einer Nichteinhaltung dieser Verpflichtungen der drei Gebietskörperschaften geregelt. Die Entschuldung ist an das Inkrafttreten der Verwaltungsvereinbarung gebunden.

§ 7

Abrechnung

(1) Die Zuweisung nach § 2 erfolgt durch monatliche Auszahlung von einem Zwölftel des Ausgleichsbetrages. Die Zahlungen sind so zu leisten, dass sie den Gemeinden zum 18. eines jeden Monats zur Verfügung stehen. Sind die notwendigen Daten für das Istaufkommen in den in § 2 Absatz 2 und 3 benannten Zeiträumen nicht verfügbar und wird hilfsweise auf das Istaufkommen in dem in § 2 Absatz 4 benannten Zeitraum zurückgegriffen, erfolgt eine Anpassung der monatlichen Auszahlung unter Berücksichtigung der Veränderungen sobald die Daten zum Istaufkommen nach § 2 Absatz 2 und 3 verfügbar sind.

(2) Auf die Zuweisungen nach §§ 3 und 4 werden monatliche Abschläge geleistet. Die Zahlungen sind so zu leisten, dass sie den Gemeinden zum 18. eines jeden Monats zur Verfügung stehen. Erhebliche Änderungen der Bemessungsgrundlagen nach § 1 Absatz 2 Nummer 1 bis 4 im laufenden Haushaltsjahr können dabei berücksichtigt werden.

(3) Nach Ablauf des Haushaltsjahres sind für die Zuweisungen nach §§ 3 und 4 die Ist-Zahlen unter Ansatz der Einwohnerzahlen zum 31. Dezember des Haushaltsjahres und der Bedarfsindikatoren nach § 4 des vorangegangenen Haushaltsjahres festzustellen. Lediglich bei dem Bedarfsindikator verfügbares Einkommen privater Haushalte werden die Zahlen des Vorjahres des vorangegangenen Haushaltsjahres verwendet. Daraus sich ergebende Änderungen der Zuweisungen sind spätestens bei den Zuweisungen für das übernächste Haushaltsjahr als Erhöhung oder Ermäßigung zu berücksichtigen.

(4) Zahlungen und Abrechnungen von sonstigen Zuweisungen nach § 5 sind mit der Zuweisungsregelung festzulegen.

§ 8

Ausgabenerstattungen

(1) Das Land erstattet den Gemeinden Bremen und Bremerhaven jährlich 100 Prozent der laufenden Personalausgaben, der Versorgungsbezüge, der Beihilfen und der sonstigen Personalausgaben für das aktive und das ehemalige unterrichtende und das pädagogisch tätige nichtunterrichtende Personal im Bereich Bildung.

(2) Das Land erstattet der Gemeinde Bremerhaven jährlich 100 Prozent der Investitionsausgaben und Sachausgaben der Polizei sowie 100 Prozent der laufenden Personalausgaben, der Versorgungsbezüge, der Beihilfen und der sonstigen Personalausgaben für das aktive und ehemalige Personal der Polizei.

(3) Für die Erstattungen nach Absatz 1 erfolgt, abgeleitet aus in einer Landeszuweisungsrichtlinie festgelegten und von der Bürgerschaft im Rahmen der Haushaltsgesetzgebung beschlossenen Beschäftigungszielzahl, jeweils eine Budgetvereinbarung zwischen der Senatorin für Kinder und Bildung und den beiden Gemeinden. Die Einhaltung des Budgets wird durch die Senatorin für Kinder und Bildung unterjährig (monatlich) durch Controlling- und Haushaltsdaten überwacht und bis zum Abschluss der Bücher des Haushaltsjahres, für das die Erstattungen geleistet wurden, in Abstimmung mit der Senatorin für Finanzen abgerechnet. Hierbei fließen Minderausgaben dem Landeshaushalt zu. Exogene Mehrausgaben werden durch das Land ausgeglichen, endogene Mehrausgaben liegen in der Verantwortung der Kommunen.

(4) Für die Erstattungen nach Absatz 2 erfolgt, abgeleitet aus der von der Bürgerschaft im Rahmen der Haushaltsgesetzgebung beschlossenen Beschäftigungszielzahl und den veranschlagten Investitionsausgaben und Sachausgaben, eine Budgetvereinbarung zwischen dem Senator für Inneres und der Gemeinde Bremerhaven. Die Einhaltung des Budgets wird durch den Senator für Inneres unterjährig (monatlich) durch Controlling- und Haushaltsdaten überwacht und bis zum Abschluss der Bücher des Haushaltsjahres, für das die Erstattungen

geleistet wurden, in Abstimmung mit der Senatorin für Finanzen abgerechnet. Hierbei fließen Personalminderausgaben dem Landeshaushalt zu. Exogene Personalmehrausgaben werden durch das Land ausgeglichen, endogene Personalmehrausgaben liegen in der Verantwortung der Kommune.

(5) Die für die Anschlagbildung maßgebenden Haushaltsstellen der Empfängerhaushalte für die Ausgabenerstattungen nach den Absätzen 1 und 2 sind den jeweiligen Haushaltsplänen des Landes als Anlagen beizufügen.

(6) Die Zahlungen und Abrechnungen der Ausgabenerstattungen nach den Absätzen 1 und 2 erfolgen im jeweiligen Produktplan des zuständigen Senatsmitglieds.

§ 9

Übergangsvorschrift

Die Abrechnung der Zuweisungen für das Haushaltsjahr 2019 erfolgt nach den Vorschriften des Finanzausweisungsgesetzes in seiner am 31. Dezember 2019 geltenden Fassung.

§ 10

Inkrafttreten, Außerkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2020 in Kraft. Gleichzeitig tritt das Gesetz über Finanzausweisungen an die Gemeinden Bremen und Bremerhaven vom 18. Dezember 2012 (Brem. GBl. S. 552 – 60-b-1), außer Kraft.

Begründung:

A. Allgemeiner Teil

Artikel 146 Absatz 2 Satz 1 der Bremischen Landesverfassung sieht vor, dass das Land der Stadt Bremen und der Stadt Bremerhaven zur Erfüllung ihrer Aufgaben im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit eine angemessene Finanzausstattung gewährleistet. Daraus folgt, dass bei der Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs das Gebot eines aufgabengerechten Finanzausgleichs gilt und die Aufgaben der Gemeinden den verfassungsrechtlichen Maßstab bilden, der den Umfang der angemessenen Finanzausstattung bestimmt.

Aus diesem Grund wurde der mit diesem Gesetz erfolgenden Novellierung des Finanzausgleichsgesetzes die Aufgabenbelastung und Finanzkraft der beiden Gemeinden analysiert. Zielbetrachend stand dabei auch im Vordergrund, den beiden Gemeinden gleiche Voraussetzungen zu ermöglichen, ihre eigenen und übertragenen Aufgaben mit hinreichender Finanzausstattung wahrzunehmen. Die Pflicht der aufgabengerechten Finanzausstattung bedeutet dabei nicht, dass durch den Finanzausgleich alle Ausgaben der Gemeinden ausgleichsrelevant sind. Die Gemeinden dürfen sich nicht lediglich als alimentationsbedürftig verstehen, sondern sie müssen vor allem den bei der Verwirklichung ihres Selbstverwaltungsrechts entstehenden Finanzbedarf zunächst aus eigenen Kräften decken und die Gewährträgerschaft des Landes nur dann und insoweit in Anspruch nehmen, wie sie nach Erschöpfung der gesetzlichen Möglichkeiten die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises mit eigenen Mitteln nicht bestreiten können.

Aufgrund der erheblichen Veränderungen der Rahmenbedingungen, zu denen insbesondere die massiven Probleme beider Städte bei der Einhaltung der strukturellen Defizitobergrenzen und die Erweiterung der finanziellen Handlungsspielräume durch die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020 zählen wird eine grundlegende Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs vorgeschlagen. Die Grundlegende Konzeption der Neuordnung der innerbremischen Finanzbeziehungen sieht wie folgt aus:

Die aktuell neben den Zuweisungen aus der Schlüsselmasse geleisteten pauschalen Ergänzungszuweisungen und Strukturhilfen sollen nicht mehr fortgeführt werden, sondern vollends in einer erhöhten Schlüsselmasse unter Beibehaltung der bisherigen Berechnungsgrundlage – Einnahmen des Landes aus den Gemeinschaft- und Landessteuern sowie die Einnahmen des Landes durch den Ausgleich unter den Ländern (Umsatzsteuer-Umverteilung) und die Bundesergänzungszuweisungen ohne die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für die Kosten politischer Führung – aufgehen.

Maßgebliche Bezugsgröße für die Verteilung der Mittel bleibt weiterhin die Einwohnerzahl der Gemeinden.

Zur Angleichung der unterschiedlichen Steuerkraft der beiden Gemeinden erhält die Gemeinde, deren Steuerkraft unterhalb der der anderen Gemeinde liegt, vorab Mittel aus der Schlüsselmasse. Dadurch wird sichergestellt, dass die steuerkraftschwächere Gemeinde eine stark verbesserte Grundvoraussetzung für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben erhält.

Die Schlüsselmasse wird aufgeteilt in eine Finanzkraftanhebung und eine Bedarfszuweisung. Die Finanzkraftanhebung dient einer nicht zweckgebundenen Erhöhung der Finanzkraft beider Städte, die Bedarfszuweisung wird über Bedarfsindikatoren zugewiesen. Das Gutachten der Firma Rödl & Partner hat insbesondere die drei Bedarfsindikatoren Anzahl Bedarfsgemeinschaften SGB II, das durchschnittlich verfügbare Haushaltseinkommen und die Anzahl der Schüler für die Neuordnung der innerbremischen Finanzbeziehungen vorgeschlagen.

Für etwaige Risiken ab 2020 soll es dem Land weiterhin möglich sein, den Gemeinden sonstige Zuweisungen – auch mit Zweckbindung – nach Maßgabe des Landeshaushaltes zu gewähren.

Die Regelungen der Kostenerstattungen für die Bereiche Polizei und Lehrkräfte sollen im Finanzzuweisungsgesetz weitergeführt werden. Darüber hinaus soll im Bereich Bildung eine Übernahme der Kosten des nichtunterrichtenden pädagogisch tätigen Personals erfolgen. Zudem sollen für die Bereiche der Kostenübernahmen weiterhin Budgetierungen, die durch Budgetvereinbarungen konkretisiert werden, und eine Spitzabrechnung erfolgen.

Ein weiterer Baustein der Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs ist die Entschuldung der beiden Gemeinden. Neben den allgemeinen Belastungen der beiden Gemeinden für die Ausgaben zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben führt der Schuldenstand der beiden Gemeinden und die damit verbundene jährliche Zinslast zu einer deutlichen Verengung der Handlungsmöglichkeiten. Insgesamt könnte das Land ab dem Jahr 2020 die Gemeinde Bremen durch Schuldübernahmen von Zinslasten in Höhe von rund 180 Mio. Euro p.a. und die Gemeinde Bremerhaven in Höhe von rund 49 Mio. Euro p.a. entlasten. Eine solche annähernd vollständige Entschuldung der Gemeinden durch das Land wäre ein Novum im föderalen System der Finanzverteilung und -verantwortung. Aufgrund der Äquivalenzfunktion für die Weiterleitung der Sanierungshilfen an die beiden Gemeinden steht fest, dass die drei Gebietskörperschaften die Verpflichtungen aus dem Sanierungshilfengesetz gemeinsam tragen und auch, dass bei Nichteinhaltung dieser Verpflichtungen die Folgen gemeinsam getragen werden.

B. Besonderer Teil

Zu § 1:

Der Grundsatz nach Artikel 146 Absatz 2 Satz 1 der Bremischen Landesverfassung wird in § 1 Absatz 1 festgehalten.

Der bisherige § 1 wurde in Absatz 2 redaktionell so angepasst, dass die Verweise auf das Grundgesetz auch nach der im Zuge der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen erfolgten grundgesetzlichen Änderungen anwendbar sind.

Die Höhe der Schlüsselmasse wurde nach oben hin angepasst. Der Wegfall der bisherigen Ergänzungszuweisungen und Strukturhilfen wird durch die Erhöhung der Steuerkraft und der Finanzkraft ersetzt. Die bisherigen Ergänzungshilfen dienten vor allem der Kompensation der niedrigeren Steuer- und Finanzkraft und Bremerhaven

hat, in Bezug auf die Einwohnerzahl, überproportional von den Ergänzungshilfen profitiert.

Von den Mitteln der Schlüsselmasse wird vorab eine Steuerkraftangleichung der verhältnismäßig steuerschwächeren Gemeinde an die verhältnismäßig steuerstärkere Gemeinde durchgeführt. Der verbleibende Betrag der Schlüsselmasse wird vom Land zu 65 Prozent anhand des Verhältnisses der Einwohneranzahlen der beiden Gemeinden zueinander zur Anhebung der Finanzkraft und zu 35 Prozent anhand der durch Bedarfsindikatoren gewichteten Einwohneranzahlen zur Deckung der besonderen Bedarfe an die beiden Gemeinden zugewiesen.

Im bisherigen kommunalen Finanzausgleich erfolgte die Verteilung der Schlüsselmasse anhand der Einwohnerzahl unter Berücksichtigung von fünf Bedarfsindikatoren. Aufgrund der Zielsetzung, den kommunalen Finanzausgleich zukünftig bedarfsorientierter zu gestalten und anstatt der bisherigen überwiegend pauschalen Kriterien mehr konkrete und spezifische Bedarfsanerkennungen Eingang finden zu lassen, wird ein Teil der Schlüsselmasse nach konkreten Bedarfen verteilt. Der andere Teil der Schlüsselmasse wird zur Erhöhung der Finanzkraft verwendet.

Zu § 2:

Die beiden Gemeinden weisen bei ihren eigenen Steuereinnahmen Unterschiede pro Einwohner auf. Im Jahr 2017 lag die Steuerkraft pro Einwohner in der Stadtgemeinde Bremen über 500 Euro über der in Bremerhaven. Aufgrund der Ergebnisse des Arbeitskreises Steuerschätzung in ihrer Herbstsitzung 2018 und der Regionalisierung lässt sich auch für die zukünftigen Jahre prognostizieren, dass eine Angleichung oder Verkürzung dieses Wertes nicht erreicht werden wird. Um beide Gemeinden in eine vergleichbarere Ausgangssituation auf der Steuereinnahmeseite zu versetzen, erhält die steuerkraftschwächere Gemeinde einen Steuerkraftausgleich.

Dies trägt – wie die Neuordnung des gesamten kommunalen Finanzausgleichs – dazu bei, dass das landesverfassungsrechtlich vorgegeben Ziel, gleichwertige Lebensbedingungen in den beiden Gemeinden herzustellen, erreicht werden kann. Die unterschiedliche Steuerkraft wird zu 50 Prozent ausgeglichen. Dies stellt sicher, dass keine Fehlanreize beim Ziel der Steigerung der eigenen Steuerkraft gesetzt werden und durch die gleichsame Verringerung der Höhe der Schlüsselzuweisungen zur Anhebung der Finanzkraft nach § 3 wird berücksichtigt, dass die steuerkraftstärkere Gemeinde einen geringeren Mittelbedarf hat und die steuerkraftschwächere Gemeinde die Erhöhung ihrer Steuerkraft mitträgt. Anders als in anderen kommunalen Finanzausgleichssystemen erfolgt mit dieser Gesetzesnovelle keine Angleichung an den Durchschnitt aller Gemeinden, sondern direkt am Maßstab der steuerkraftstärkeren Gemeinde. Damit werden die ungleichen strukturellen Voraussetzungen der beiden Gemeinden, eigene Steuereinnahmen zu generieren, ignoriert; es erfolgt eine Angleichung im direkten Vergleich ohne dass die geringere Steuerkraft der steuerkraftschwächeren Gemeinde den Durchschnitt zusätzlich senkt. Würde eine Angleichung an den Durchschnitt der beiden Gemeinden erfolgen, würde bei gleichem summarischen Ergebnis eine deutliche höherprozentige Angleichung erfolgen.

Zur Ermittlung der Steuerkraft wird auf die Einnahmen der Gemeinden aus den Steuerarten Lohn- und Einkommensteuer, Gewerbesteuer und Grundsteuer A und B zurückgegriffen. Diese Steuerarten stellen die maßgeblichen Steuereinnahmen der

Gemeinden dar und bieten somit einen aussagekräftigen Vergleich der Steuerkraft der Gemeinden.

Maßgebliche Bezugsgröße bei der Verteilung des kommunalen Finanzausgleichs auf die beiden Gemeinden bleibt die Einwohnerzahl. Zwar gehen fast alle kommunalen Ausgleichssysteme in den Ländern davon aus, dass – mit Ausnahme von sehr kleinen Gemeinden mit unter 5.000 Einwohnern – größere Gemeinden aufgrund überproportionaler Infrastrukturkosten und Leistungserbringung auch für das Umland einen höheren Finanzbedarf haben als kleinere Gemeinden, dennoch soll mit dem hier vorgelegten Gesetzesentwurf keine Einführung eines Hauptansatzes erfolgen.

Für die Vergleichbarkeit der Steuerkraft sind die unterschiedlichen Hebesätze in den beiden Gemeinden bei den Steuerarten Grundsteuer A und B sowie der Gewerbesteuer zu beachten. Verändert eine Gemeinde den Hebesatz, hat dies unmittelbare Auswirkung auf ihre originäre Steuerkraft. Aus diesem Grund wird bei der Steuerkraftberechnung gemäß Absatz 2 zur Bemessung der durchschnittliche Hebesatz der beiden Gemeinden verwendet. Der Zeitraum für die Betrachtung der Höhe der Steuerkraft der Gemeinden wird auf das vergangene Haushaltsjahr festgelegt. Dadurch ist sichergestellt, dass monatliche Schwankungen der Einnahmen in einzelnen Steuerarten nicht sofort durchschlagen und zu ständig unterschiedlichen Ausgleichszahlungen führen, sodass über den Auszahlungszeitraum von einem Jahr Planungssicherheit besteht.

Bei den Einnahmen der Gemeinden aus den Gemeinschaftsteuern gibt es keine unterschiedlichen Hebesätze, weswegen auf das Istaufkommen abgestellt werden kann.

Es wird in Absatz 4 festgelegt, dass für die Berechnung der Steuerkraft je Einwohner von den Einwohnerzahlen des dem Zuweisungsjahr vorausgegangenen Kalenderjahres auszugehen ist. Sollten diese Daten nicht vorliegen, können hilfsweise die letzten verfügbaren Einwohnerzahlen herangezogen werden. Sind für das Istaufkommen der Steuereinnahmen keine entsprechenden Daten des vergangenen Haushaltsjahres verfügbar, kann auf die Daten vom 1. Oktober des vorvergangenen Haushaltsjahres bis zum 30. September des vergangenen Haushaltsjahres zurückgegriffen werden. Für die Abrechnung des Steuerkraftausgleiches sieht die Regelung des § 7 Absatz 1 nochmals den Ansatz aktuellerer Daten vor. Die Modalitäten der Auszahlung sind in § 7 Absatz 1 geregelt.

Zu § 3:

Um die Finanzkraft der beiden Gemeinden anzuheben, werden die nach der Steuerkraftanhebung verbleibenden Mittel der Schlüsselmasse zu 65 Prozent zur Finanzkraftanhebung verwendet. Diese Mittel stellen den größten Anteil an der Schlüsselmasse dar. Die Verteilung der Zuweisungen zur Finanzkraftanhebung auf die beiden Gemeinden richtet sich nach der Einwohneranzahl. Für die Abrechnung der Finanzkraftanhebung sieht die Regelung des § 7 Absatz 2 nochmals den Ansatz aktuellerer Daten vor.

Zu § 4:

Die restlichen 35 Prozent der Schlüsselmasse werden anhand von durch Bedarfsindikatoren gewichteten Einwohnerzahlen auf die beiden Gemeinden verteilt.

Die Bedarfsindikatoren dienen der Berücksichtigung besonderer Belastungen auf der Ausgabeseite der jeweiligen Gemeinde. Das Gutachten der Firma Rödl & Partner hat unter Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse im Zwei-Städte-Staat sowie einer praktikablen Umsetzungsmöglichkeit die hier genannten Bedarfsindikatoren vorgeschlagen. Diese Bedarfsindikatoren spiegeln insbesondere die hervorgehobenen Belastungen der beiden Gemeinden im sozial-, bildungs- und wirtschaftspolitischen Bereich wider und werden nach ihrer Bedeutung bzw. ihrer belastenden Wirkung hin gewichtet. Bei der Ermittlung der Basiszahlen für die Bedarfsindikatoren zur Anschlagbildung wird die Senatorin für Finanzen auf die regelmäßig statistisch vorhandenen Daten zurückgreifen. Dies werden regelmäßig sein:

Anzahl der Bedarfsgemeinschaften nach SGB II = Jahresdurchschnitt t - 1,

verfügbares Einkommen der privaten Haushalte = Jahresdurchschnitt t - 2,

Anzahl der Schüler = Jahresdurchschnitt t - 1,

Dabei bedeutet t das jeweilige Haushaltsjahr, für das der Anschlag zu bilden ist und der Wert - x die Anzahl der Jahre, die zurückgegangen wird. Sollten diese Werte aufgrund besonderer Umstände nicht vorliegen, so wird die Senatorin für Finanzen auf die letzten vorliegenden Werte zurückgreifen. Bei dem Bedarfsindikator „Anzahl der Schüler“ wird auf die Schüleranzahl an den allgemeinbildenden Schulen inkl. der Abendschulen und Kollegs zurückgegriffen.

Für die Indexberechnung werden zunächst die Werte der Städte Bremen und Bremerhaven pro 1.000 Einwohner ermittelt. Der Wert „verfügbares Einkommen der privaten Haushalte“ wird in Mio. Euro verwendet. Bei diesem Wert ergibt sich die Besonderheit, dass vor dem Einfließen dieses Indikators in den Gesamtindex die Indexzahl für Bremen mit der für Bremerhaven getauscht wird, da das niedrigere verfügbare Einkommen der privaten Haushalte hier als Indikator für einen höheren kommunalen Finanzbedarf bewertet wird. Anschließend werden die Indikatoren mit der vorgegebenen Gewichtung multipliziert und für die jeweiligen Gemeinden addiert. Der Index der Stadt Bremen wird auf 100 festgelegt, der der Stadt Bremerhaven entsprechend erhöht. Die Einwohnerzahl der jeweiligen Gemeinde wird mit dem ihr zugehörigen Index multipliziert. Die dadurch über Bedarfsindikatoren gewichteten Einwohner dienen als Verteilungsschlüssel für die Verteilung der Bedarfszuweisungen.

Mithilfe der nachfolgenden Beispielberechnung wird die Berechnungsmethode zur Ermittlung der Einwohnergewichtung nach Bedarfsindikatoren dokumentiert:

Bedarfsindikatoren je 1.000 Einwohner (Einkommen privater Haushalte gedreht)		
Indikator	Stadt Bremen	Bremerhaven
Bedarfsgemeinschaften nach SGB II	73,34	98,12
verfügbares Einkommen privater Haushalte in Mio. Euro	20,94	17,46
Anzahl der Schüler	94,88	110,61

Bedarfsindikatoren je 1.000 Einwohner (nach Gewichtung Bedarfsindikatoren)		
Indikator	Stadt Bremen	Bremerhaven
Bedarfsgemeinschaften nach SGB II	44,01	58,87
verfügbares Einkommen privater Haushalte in Mio. Euro	3,49	4,19
Anzahl der Schüler	18,98	22,12
Gesamtindex	66,48	85,18
Stadt Bremen =100	100,00	128,14
über Bedarfsindikatoren gewichtete Einwohner	565.719	144.843

Zu § 5:

In § 5 wird der bisherige § 3 übernommen. Damit wird auch zukünftig sichergestellt, dass der Landesgesetzgeber über die konkrete Veranschlagung im Haushalt der Freien Hansestadt Bremen weitere Zuweisungen gewähren kann, ohne dass diese konkret im Finanzausweisungsgesetz benannt werden muss. Weiterhin soll das Land die Gewährung von sonstigen Zuweisungen von Bedingungen abhängig machen und die Einhaltung dieser Bedingungen besonders überwachen können.

Zu § 6:

Ab dem Jahr 2020 erhält das Land Sanierungshilfen für mindestens 15 Jahre vom Bund. Diese Sanierungshilfen sollen zum Abbau der übermäßigen Verschuldung sowie für Maßnahmen zur Stärkung und Stabilisierung der Wirtschafts- und Finanzkraft verwendet werden. Neben der Möglichkeit einer teilweisen Weiterleitung der Sanierungshilfen an die beiden Gemeinden, soll das Land nach Intention des Letter of Intent vom 16. Januar 2019 die beiden Gemeinden entschulden. Die Entschuldungsmöglichkeit der Gemeinden beinhaltet auch die Möglichkeit der Entschuldung der Betriebe sowie der unselbständigen Sondervermögen und Eigenbetriebe und die Übernahme von Vereinbarungen, die der Steuerung von Zinsänderungs-, Liquiditäts- und Währungsrisiken sowie der Erzielung günstiger Konditionen und ähnlichen Zwecken bei bestehenden Krediten, neuen Krediten sowie Anschlussfinanzierungen für fällig werdende Tilgungen dienen. Eine Entschuldung oder Teilentschuldung stellt ein Äquivalent für eine Weiterleitung der Sanierungshilfen dar.

Aus diesem Grund müssen die Einzelheiten einer Teilentschuldung oder Entschuldung in einer Verwaltungsvereinbarung geregelt werden. Aufgrund der Äquivalenzfunktion für die Weiterleitung der Sanierungshilfen an die beiden Gemeinden ist zwingend zu regeln, dass die drei Gebietskörperschaften die Verpflichtungen aus dem Sanierungshilfengesetz gemeinsam tragen und auch, dass bei Nichteinhaltung dieser Verpflichtungen die Folgen gemeinsam getragen werden. Dies bedeutet – unabhängig von der Einhaltung der Vorgaben der Schuldenbremse der Landesverfassung durch die einzelnen Gebietskörperschaften – im Falle einer nicht vollständig gewährten Zahlung der Sanierungshilfen durch den Bund, dass die Gebietskörperschaft entsprechend ihres Anteils an der Überschreitung im nächsten Haushaltsjahr eine Unterschreitung in gleicher Höhe leistet.

Daneben sollen in der Verwaltungsvereinbarung unter anderem die Bedingungen, an die eine Teilentschuldung oder Entschuldung geknüpft wird, und die Überwachung der Bedingungen durch das Land geregelt werden. Die Teilentschuldung oder Entschuldung darf erst gewährt werden, wenn die Verwaltungsvereinbarung in Kraft getreten ist.

Zu § 7:

In Absatz 1 ist geregelt, dass die Zuweisungen zur Angleichung der Steuerkraft durch monatliche Zahlung von 1/12 des Ausgleichbetrages erfolgen sollen. Zu Beginn eines neuen Ausgleichjahres wird das Istaufkommen der einzelnen Steuerarten des dem Ausgleichsjahr vorangegangenen Haushaltsjahres noch nicht abschließend vorliegen, sodass hilfswise auf die Daten nach § 2 Absatz 4 zurückgegriffen wird. Sobald das tatsächliche Istaufkommen der einzelnen Steuerarten des vorangegangenen Haushaltsjahres verfügbar ist (in der Regel nach Abschluss des 13. und 14. Monats), erfolgt eine erneute Berechnung des Ausgleichbetrages. Die daraus resultierenden Veränderungen führen zu einer Anpassung der monatlichen Zahlungen. Um mögliche Härten zu vermeiden, sollen die Anpassung dergestalt vollzogen werden, dass der Unterschiedsbetrag über die restlichen Monate des Ausgleichjahres verteilt wird. Unter Berücksichtigung der Einnahmezuflüsse beim Land und der dortigen kassentechnischen Abwicklung werden die monatlichen Zahlungen so angewiesen, dass sie den Gemeinden spätestens am 18. eines jeden Monats zur Verfügung stehen. Diese Terminsetzung wird gesetzlich zur Planungssicherheit für Land und Gemeinden geregelt.

Gemäß Absatz 2 sollen die Schlüsselzuweisungen nach §§ 3 und 4 den beiden Gemeinden über monatliche Abschläge zur Verfügung gestellt werden, um so eine kontinuierliche Mittelbereitstellung zu gewährleisten. Unter Berücksichtigung der Einnahmezuflüsse beim Land und der dortigen kassentechnischen Abwicklung werden die monatlichen Abschläge so angewiesen, dass sie den Gemeinden spätestens am 18. eines jeden Monats zur Verfügung stehen. Diese Terminsetzung wird gesetzlich zur Planungssicherheit für Land und Gemeinden geregelt. Die Anschlagsbildung für die Schlüsselzuweisungen erfolgt haushaltsaufstellungsbedingt mit älteren Datengrundlagen. Es ist daher notwendig, dass sich Veränderungen im laufenden Haushaltsjahr bei den relevanten Einnahmen des Landes auf die Abschlagzahlungen auswirken können. Darüber hinaus werden in Absatz 2 die Auszahlungsmodalitäten für den Ausgleich des Aufkommens der Gemeindesteuern im stadtbremischen Überseehafengebiet festgelegt.

In Absatz 3 ist geregelt, dass der kommunale Finanzausgleich spitz nach dem tatsächlichen Ist des Landeshaushaltes abgerechnet wird. Weiterhin sind dabei die die Berechnung begründenden Einwohnerzahlen auf einer aktuelleren Basis zu berücksichtigen. Die Spitzabrechnung des kommunalen Finanzausgleichs erfolgt normalerweise noch mit Wirkung für das jeweilige Haushaltsjahr im 13. oder 14. Monat. Die Regelung gibt allerdings die Möglichkeit, die Auswirkungen der Abrechnung bis auf das übernächste Haushaltsjahr vorzutragen.

Für die die sonstigen Zuweisungen nach § 5 wird mit Absatz 4 klargestellt, dass die Entscheidungsgrundlage für die Gewährung einer solchen Zuweisung auch die dem

besonderen Charakter der Zuweisung entsprechende Zahlungsregelung beinhalten muss.

Zu § 8:

Das Schulwesen ist generell eine Landesaufgabe. Anders als in den anderen Ländern, hat das Land Bremen diese Aufgabe in die kommunale Zuständigkeit übertragen. Dafür erstattet das Land den beiden Gemeinden die laufenden Personalausgaben, die Versorgungsbezüge, die Beihilfen und die sonstigen Personalausgaben für das aktive und das ehemalige unterrichtende Personal.

Zusätzlich zu der bereits im bisherigen kommunalen Finanzausgleich vorgesehen Regelung für das unterrichtende Personal soll mit dieser Neuordnung auch das nichtunterrichtende pädagogische Personal an Schulen durch das Land finanziert werden. Neben dem Bildungs- und Teilhabepaket und den damit verbundenen zusätzlichen Hilfen für Leistungsbezieher wurden seitens des Bundes befristet für die Jahre 2011 bis 2013 jeweils 400 Mio. Euro zur weiteren Stärkung der kommunalen Ebene zur Verfügung gestellt. Diese Mittel sollten nach einer Protokollerklärung für Schulsozialarbeit und Mittagessen in Horten für 2011 bis 2013 zur Verfügung gestellt werden. Mit ausgehend von der „Anschubfinanzierung“ durch den Bund hat die Schulsozialarbeit in den letzten Jahren eine dynamische Entwicklung erfahren. Nach Auslaufen der Mittel im Kontext des Bildungs- und Teilhabepakets wurde das eingestellte Personal durch die Stadtgemeinden dauerhaft beschäftigt und finanziert. Die Schulsozialarbeit wurde weiter ausgebaut; teilweise finanziert aus der Kostenübernahme des Bundes für das BAföG. Auch durch den Ausbau der Ganztagsgrundschulen erhöhte sich der Bedarf an Schulsozialpädagogen. Die Kosten für das in den Schulen pädagogisch tätige nichtunterrichtende Personal soll mit dieser Novelle zu 100 Prozent vom Land übernommen werden. Zur dauerhaften Bemessung der Personalbedarfe wird hierzu eine Landeszuweisungsrichtlinie für nichtunterrichtendes Personal durch die Senatorin für Bildung erlassen, die unter Beteiligung des Magistrates Bremerhaven, der Senatskanzlei und der Senatorin für Finanzen erarbeitet wird. Nach aktuellen Schätzungen wird für die Stadt Bremen eine Entlastung von ca. 50 Mio. Euro p.a. und für Bremerhaven von jährlich ca. 14 Mio. Euro erwartet.

Auch die Aufgaben der Polizei sind generell Landesaufgaben. Im Land Bremen waren diese Aufgaben ebenfalls in die kommunale Zuständigkeit überführt worden. Mit der Änderung des Polizeigesetzes zum 1. Januar 1999 wurde für die Gemeinde Bremen die Zuständigkeit wieder in die Landeszuständigkeit zurückgeführt. Für die Gemeinde Bremerhaven blieb es bei der kommunalen Zuständigkeit. Analog zur Regelung für die Ausgabenerstattungen für das Schulwesen erfolgt unter den gleichen Vorgaben eine Ausgabenerstattung zu 100 Prozent der laufenden Bezüge, der Versorgungsbezüge, der Beihilfen und der sonstigen Personalausgaben für das aktive und ehemalige Personal der Polizei.

Daneben erhält die Stadtgemeinde Bremerhaven auch die Investitionsausgaben und konsumtiven Sachmittel für die Polizei in Bremerhaven vom Land erstattet.

Um vergleichbare Personalausstattungen im Bereich Bildung und Polizei zu erhalten, bedarf es für die einzelnen Bereiche der Personalkostenerstattung jeweils einer Budgetvereinbarung.

Unter solchen Budgetvereinbarungen sind Vereinbarungen zwischen dem zuständigen Senatsmitglied und dem Magistrat der Stadt Bremerhaven über die Ausgabenerstattungen zu verstehen. Sie sollen u.a. enthalten:

- Regelungen über die Kenn- und Zielzahlenvorgaben für die Mittelverwendung,
- Regelungen für die pauschalierte Ausgabenerstattung,
- Regelungen über monatliche Controllinginformationen zu Mittelabflüssen und den vereinbarten Ziel- bzw. Kennzahlen im Haushaltsvollzug an das zuständige Senatsmitglied und die Senatorin für Finanzen, welche in das Controllingssystem des Landes einfließen,
- Regelungen über einen Verwendungsnachweis.

Die Abrechnung der Personalbudgets erfolgt im 13. Monat. Dabei fließen Minderausgaben dem Landeshaushalt zu. Exogene Mehrausgaben werden durch das Land ausgeglichen, endogene Mehrausgaben liegen in der Verantwortung der Kommunen:

Mehrausgaben, die z.B. durch eine Überschreitung der Beschäftigungszielzahl, Beförderungen oder der fachlich vereinbarten Ziele entstehen (endogene Ursachen für Mehrausgaben), sollen zukünftig von den Kommunen getragen werden und Mehrausgaben, die auf einer falschen Einschätzung der erforderlichen Mittel oder exogen begründeter Effekte wie Tarifsteigerungen oder mit dem Land abgestimmter Veränderungen in der Personalstruktur basieren, werden durch das Land erstattet.

Vordringlichstes Ziel bei den Budgetierungen ist es, dass sie auskömmlich sind, um die Aufgabe zu erledigen. Minderausgaben sollen der Einhaltung des Gesamtrahmens dienen und Mehrausgaben müssen nur in den genannten Sonderfällen durch das Land erstattet werden. Dies führt zu einer an den Aufgaben orientierten Budgetermittlung, die in der Jahresabrechnung auftretende Abweichungen entsprechend berücksichtigt. Hierfür ist es erforderlich, dass das Controlling bis Kassenschluss genaue Aussagen über das Jahresergebnis ermöglicht, so dass noch entsprechend nachgesteuert werden kann. Nach Kassenschluss in der Haushaltsabrechnung ermittelten verbleibenden (mutmaßlich geringen) weitere Abweichungen zwischen Zuschuss und Verwendung werden in die kommende Zuschussberechnung mit einberechnet.

Die Regelungen der Budgetvereinbarung gelten für den Bereich der Investitionsausgaben und konsumtiven Sachmittel für die Polizei in Bremerhaven entsprechend.

Für das unterrichtende und nichtunterrichtende pädagogische Personal an Schulen werden dieselben Steuerungsinstrumente in dezentraler Verantwortung durch die Senatorin für Kinder und Bildung verwendet wie für die bremischen Lehrerinnen und Lehrer.

Die Ressourcensteuerung für das aktive und ehemalige unterrichtende und nichtunterrichtende Personal an Schulen geschieht in Verantwortung der Senatorin für Kinder und Bildung. Basis für die Personalausstattung ist die Budgetvereinbarung, die auf vergleichbaren Grundlagen für beide Gemeinden erstellt wird.

Die Ressourcensteuerung für das aktive Personal der Ortspolizeibehörde Bremerhaven geschieht in Verantwortung des Senators für Inneres. Basis für die Personalausstattung ist die Budgetvereinbarung, die auf vergleichbaren Grundlagen für die Gemeinde Bremerhaven und dem Land erstellt wird.

Zur Rechtssicherheit des Zahlungsverpflichteten und des Zahlungsempfängers ist es notwendig, die abzurechnenden Haushaltsstellen für die Erstattungen nach den Absätzen 1 und 2 als Anlagen im jeweiligen Haushaltsgesetz der Freien Hansestadt Bremen zu benennen. Allerdings regelt der Landesgesetzgeber nicht, welche Haushaltsstellen letztendlich in die Erstattung aufgenommen werden. Dies ist Aufgabe der verhandelnden Parteien.

Auch wenn die Ausgabenerstattungen an die Gemeinden durch das Land im Finanzausgleichsgesetz geregelt werden, so verbleibt die Zahlungs- und Abrechnungsverantwortung im Produktplan des jeweiligen fachlich zuständigen Senatsmitglieds.

Zu § 9

Die Vorschriften des neuen Finanzausgleichsgesetzes sollen am 1. Januar 2020 in Kraft treten. Es ist sicherzustellen, dass der nach altem Recht zu zahlende kommunale Finanzausgleich 2019 noch nach den Vorschriften des bis zum 31. Dezember 2019 geltenden Finanzausgleichsgesetzes abgerechnet werden kann.

Zu § 10

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2020 in Kraft. Gleichzeitig tritt das Finanzausgleichsgesetz vom 18. Dezember 2012 (Brem.GBl. S. 552 – 60-b-1) außer Kraft.

**Ortsgesetz über den Ausgleich für das Gemeindesteueraufkommen im
stadtbremischen Überseehafengebiet**

Vom ...

Der Senat verkündet das nachstehende, von der Stadtbürgerschaft beschlossene
Ortsgesetz:

§ 1

Ausgleich des Gemeindesteueraufkommens

Zum Ausgleich des Aufkommens der Gemeindesteuern im stadtbremischen
Überseehafengebiet in Bremerhaven zahlt die Gemeinde Bremen jährlich sechs
Millionen Euro an die Gemeinde Bremerhaven.

§ 2

Zahlungsmodalität

Die in § 1 genannte Gesamtsumme des Gemeindesteuerausgleichs wird in vier
Zahlungen zu jeweils 1,5 Mio. € aufgeteilt. Die Zahlungen erfolgen jeweils zum 31.
März, zum 30. Juni, zum 30. September und zum 1. Dezember des jeweiligen
Haushaltsjahres.

§ 3

Inkrafttreten

Dieses Ortsgesetz tritt am 1. Januar 2020 in Kraft.

Begründung:**A. Allgemeiner Teil**

Mit der Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs zum 1. Januar 2020 soll der bisher im Finanzausgleichsgesetz des Landes geregelte Gemeindesteuerausgleich für das Steueraufkommen im stadtbremischen Überseehafengebiet nicht mehr aus der Schlüsselmasse erfolgen, sondern ein eigenständiger Ausgleichsanspruch der Stadt Bremerhaven gegenüber der Stadt Bremen eingeführt werden.

B. Besonderer Teil**Zu § 1:**

Die Gemeinde Bremen zahlt der Gemeinde Bremerhaven zum Ausgleich des Aufkommens der Gemeindesteuern im stadtbremischen Überseehafengebiet jährlich sechs Millionen Euro. Diese Regelung ergänzt den in § 2 des Finanzausgleichsgesetzes des Landes geregelten Steuerkraftausgleich.

Im Rahmen der Neuordnung des Kommunalen Finanzausgleichs zum 01.01.2008 wurde der Steuerausgleich für das bremische Überseehafengebiet erstmals im Kommunalen Finanzausgleich verankert. Im Endbericht der Verwaltungsarbeitsgruppe hierzu heißt es:

„Mit der „Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 16. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft 2003 - 2007“ haben die Koalitionäre für die Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs u. a. vorgegeben, auch die im stadtbremischen Überseehafengebiet in Bremerhaven aufkommenden kommunalen Steuerzahlungen den originären Einnahmen Bremerhavens zuzurechnen und so die Position der Stadt im Kommunalen Finanzausgleich entsprechend der tatsächlichen Finanzkraftrelation zu verbessern. Da es zur Umsetzung dieses Auftrages aufgrund des Steuergeheimnisses und einer fehlenden Gewerbesteuerzerlegung zwischen Bremen und dem stadtbremischen Überseehafengebiet Bremerhaven schwer möglich ist, das tatsächliche Gewerbe- und Grundsteueraufkommen jährlich genau zu ermitteln, wird vorgeschlagen, einen Festbetrag in Höhe von 5 Mio. Euro bei der Verteilung der Schlüsselmasse zu Gunsten Bremerhavens und zu Lasten der Stadt Bremen umzuverteilen. Der Betrag liegt leicht über dem Durchschnitt der vom Finanzamt Bremen-Mitte als Gesamtsummen für dieses Gebiet in den vergangenen Jahren – ohne innerbremische Zerlegungsanteile der Gewerbesteuer – grob zugeordneten Steuerzahlungen.“

Die Aufstockung auf 6 Millionen Euro wurde bei der Novelle zum 01.01.2014 wie folgt begründet:

„Bei der Verteilung der Schlüsselmasse bleibt der Vorabausgleich für das stadtbremische Überseehafengebiet an Bremerhaven erhalten. Betrachtungen der längerfristigen Ist-Entwicklung des Gewerbesteueraufkommens im stadtbremischen Überseehafengebiet bestätigen, dass der bisherige Ausgleichsbetrag von jährlich 5 Mio. Euro dabei für die Vergangenheit als realistische Größe zu betrachten ist. 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. Euro auf 6 Mio. Euro p. a. vorzusehen.“

Die Höhe des Ausgleichs von 6 Millionen Euro soll auch weiterhin beibehalten werden. Grundsätzliche Zweifel an der Richtigkeit der Höhe sind nicht erkennbar. Anders als im bisherigen kommunalen Finanzausgleich, wo diese Summe bei den Schlüsselzuweisungen der Gemeinde Bremen abgezogen und der Gemeinde Bremerhaven zugeschrieben wurde, wird durch die Normierung in Absatz 2 ein direkter Zahlungsanspruch der Gemeinde Bremerhaven gegenüber der Gemeinde Bremen geschaffen und die Zahlung somit aus dem kommunalen Finanzausgleich im engeren Sinne extrahiert.

Zu § 2:

In dieser Bestimmung wird die Zahlung des Ausgleichs an Bremerhaven normiert. Grundsätzlich finden Teilzahlungen zum Ende eines Quartals statt. Aufgrund des Kassenschlusses im Dezember wird der letzte Auszahlungstermin allerdings vorverlegt.

Zu § 3:

Das Ortsgesetz tritt zeitgleich mit dem neuen Finanzausgleichsgesetz in Kraft.