

Mitteilung des Senats an die Bremische Bürgerschaft (Landtag)
vom 13. November 2012

Gesetz über Finanzausweisungen an die Gemeinden Bremen und Bremerhaven

Der Senat überreicht der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) den Entwurf eines Gesetzes über Finanzausweisungen an die Gemeinden Bremen und Bremerhaven mit der Bitte um Beschlussfassung.

Mit dem Gesetzentwurf werden die Vorschläge der Verwaltungsarbeitsgruppe „Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs“ aus Vertretern der Senatorin für Finanzen, der Senatskanzlei, der Magistratskanzlei und der Stadtkämmerei Bremerhavens umgesetzt.

Kernpunkte der Veränderungen sind:

1. Anpassung der Bedarfsindikatoren
2. Aufstockung des Vorabausgleichs für das Steueraufkommen im stadtbremischen Überseehafengebiet um 1 Mio. € auf 6 Mio. € ab 2014
3. Anpassung der Höhe der Ergänzungszuweisungen, u.a. durch Berücksichtigung des bisher bei den Schlüsselzuweisungen angerechneten Gemeindeanteils an den Finanzierungskosten der Deutschen Einheit sowie der Einbeziehung der Kompensation des Wegfalls der Kfz-Steuer
4. Einführung von Strukturhilfen zur Einhaltung des maximal zulässigen strukturellen Defizits

Das vorgeschlagene Gesetz soll zum 1. Januar 2013 in Kraft treten, da das bisherige Finanzausweisungsgesetz am 31.12.2012 ausläuft.

Entwurf

Schreiben:

An den Präsidenten der
Bremischen Bürgerschaft
Herrn Christian Weber
Am Markt 20
28195 Bremen

Bremen, den 13. November 2012

Sehr geehrter Herr Präsident,

mit gleicher Post habe ich heute der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) den Entwurf des Finanzausweisungsgesetzes übersandt.

Nach Auffassung des Senats liegt es im Interesse Bremens, dass das Gesetz noch in diesem Jahr von der Bremischen Bürgerschaft beraten und verabschiedet wird.

Um dies sicherzustellen, ist es notwendig, dass die Bremische Bürgerschaft (Landtag) das Gesetz in ihrer Sitzung im November 2012, spätestens aber im Dezember 2012 in erster und zweiter Lesung behandelt. Der staatliche Haushalts- und Finanzausschuss wird im Rahmen seiner Sitzung am 16. November 2012 von der Senatorin für Finanzen über das Gesetzesvorhaben informiert.

Ich bitte Sie daher, die übersandte Gesetzesinitiative des Senats noch in diesem Jahr durch die Bremische Bürgerschaft (Landtag) in erster und zweiter Lesung beraten zu lassen.

Mit freundlichem Gruß

(Böhrnsen)

Entwurf

**Gesetz über Finanzausweisungen an die Gemeinden Bremen und Bremerhaven
(Finanzausweisungsgesetz)**

Vom

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

**§ 1
Schlüsselzuweisungen**

(1) Die Gemeinden Bremen und Bremerhaven erhalten vom Land Bremen zur Ergänzung ihrer Mittel Schlüsselzuweisungen. Die Schlüsselzuweisungen dienen der Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs der Gemeinden zur Erfüllung ihrer Aufgaben.

(2) Der Anteil der Gemeinden (Schlüsselmasse) beträgt 16,6 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 Satz 3 des Grundgesetzes mit Ausnahme der Beträge für die Kosten der politischen Führung.

(3) Die Schlüsselmasse ist für jedes Haushaltsjahr vorbehaltlich der Abrechnung nach § 4 nach den Ansätzen im Landeshaushaltsplan zu ermitteln.

(4) Die Schlüsselmasse wird auf die beiden Gemeinden nach dem Verhältnis ihrer Einwohnerzahlen unter Berücksichtigung der in Absatz 5 genannten Bedarfsindikatoren aufgeteilt (Schlüsselzuweisungen). Bei der Ansatzbildung sind dabei die Einwohnerzahlen vom 1. Januar des dem Zuweisungsjahr vorangegangenen Kalenderjahres heranzuziehen. Sind diese Daten nicht verfügbar, können die aktuellsten verfügbaren Einwohnerzahlen herangezogen werden.

(5) Zur Abbildung besonderer Belastungen in den Gemeinden werden bei der Aufteilung der Schlüsselmasse nach Absatz 4 die Bedarfsindikatoren

1. Anzahl der Bedarfsgemeinschaften nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch,
2. Anzahl der Einpendler,
3. Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte,
4. Anzahl der Kinder im Alter bis zur Vollendung des 3. Lebensjahres sowie
5. Anzahl der Minderjährigen im Alter von der Vollendung des 6. Lebensjahres bis zur Vollendung des 16. Lebensjahres in Bedarfsgemeinschaften nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch

in der jeweiligen Gemeinde berücksichtigt. Für Ansatzbildung und Abrechnung werden durch Gewichtung der jeweils aktuellsten verfügbaren Werte der Bedarfsindikatoren für die Städte

Bremen und Bremerhaven Indizes gebildet, mit denen die Einwohnerzahlen beider Städte bei der Verteilung der Schlüsselmasse gewichtet werden. Die Anteile der Einzelindikatoren am Gesamtindex betragen dabei:

Anzahl der Bedarfsgemeinschaften nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch	0,4
Anzahl der Einpendler	0,1
Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte	0,1
Anzahl der Kinder im Alter bis zur Vollendung des 3. Lebensjahres	0,2
Anzahl der Minderjährigen im Alter von der Vollendung des 6. Lebensjahres bis zur Vollendung des 16. Lebensjahres in Bedarfsgemeinschaften nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch	0,2

(6) Zum Ausgleich des Aufkommens der Gemeindesteuern im stadtbremischen Übersee- hafengebiet in Bremerhaven wird im Jahr 2013 die Schlüsselzuweisung an die Gemeinde Bremen um 5 Millionen Euro gekürzt und die Schlüsselzuweisung an die Gemeinde Bremerhaven um 5 Millionen Euro erhöht. Ab dem Jahr 2014 wird die Schlüsselzuweisung an die Gemeinde Bremen um 6 Millionen Euro gekürzt und die Schlüsselzuweisung an die Gemeinde Bremerhaven um 6 Millionen Euro erhöht.

§ 2 Ergänzungszuweisungen, Strukturhilfen

(1) Die Gemeinde Bremen erhält jährlich eine Ergänzungszuweisung in Höhe von 51,8 Millionen Euro und die Gemeinde Bremerhaven erhält jährlich eine Ergänzungszuweisung in Höhe von 36,1 Millionen Euro.

(2) Die Gemeinde Bremen erhält in den Jahren 2014 bis 2020 zusätzlich eine Strukturhilfe als Hilfe zur Einhaltung des maximal zulässigen strukturellen Defizits in Höhe von

2014	31,4 Mio. Euro
2015	47,0 Mio. Euro
ab 2016 jährlich	62,7 Mio. Euro.

(3) Die Gemeinde Bremerhaven erhält in den Jahren 2014 bis 2020 zusätzlich eine Strukturhilfe als Hilfe zur Einhaltung des maximal zulässigen strukturellen Defizits in Höhe von

2014	6,5 Mio. Euro
2015	9,7 Mio. Euro
ab 2016 jährlich	12,9 Mio. Euro.

(4) Die Gewährung der Ergänzungszuweisungen und Strukturhilfen kann von Auflagen, die im jeweiligen Haushaltsgesetz des Landes geregelt sind, abhängig gemacht werden. Das Land kann in diesem Fall die ordnungsgemäße Verwendung dieser Zuweisungen überwachen.

§ 3 Sonstige Zuweisungen

(1) Soweit es zur weiteren Deckung des Finanzbedarfs oder zum Ausgleich besonderer Belastungen erforderlich ist, können die Gemeinden neben den gemäß §§ 1 und 2 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.

§ 4 Abrechnung

(1) Auf die Schlüsselzuweisungen nach § 1 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.

(2) Nach Ablauf des Haushaltsjahres sind die Ist-Zahlen unter Ansatz der Einwohnerzahlen zum 1. Januar des Haushaltsjahres und der Bedarfsindikatoren 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 Schlüsselmasse und der Schlüsselzuweisungen sind spätestens bei der Schlüsselmasse und bei den Schlüsselzuweisungen für das übernächste Haushaltsjahr als Erhöhung oder Ermäßigung zu berücksichtigen.

(3) Auf die Zahlungen nach § 2 Absatz 1, 2 und 3 werden monatliche Abschläge geleistet. Die Zahlungen sind so zu leisten, dass sie den Gemeinden zum 18. eines jeden Monats zur Verfügung stehen.

(4) Zahlung und Abrechnung von Zuweisungen nach § 3 sind mit der Zuweisungsregelung festzulegen.

§ 5 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 Personal im Bereich Bildung.

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

(3) Das Land erstattet der Gemeinde Bremerhaven jährlich 100 Prozent der Investitionsausgaben der Polizei.

(4) Das Land erstattet der Gemeinde Bremerhaven jährlich 100 Prozent der Sachausgaben der Polizei.

(5) Die Ausgabenerstattungen nach den Absätzen 1 bis 4 erfolgen nach den zwischen dem zuständigen Senator und dem Magistrat der Stadt Bremerhaven vereinbarten und mit der Senatorin für Finanzen abgestimmten Zielzahlenvorgaben und Budgetvereinbarungen.

(6) Die für die Anschlagbildung maßgebenden Haushaltsstellen der Empfängerhaushalte für die Ausgabenerstattungen nach den Absätzen 1 bis 4 sind den jeweiligen Haushaltsplänen des Landes als Anlagen beizufügen.

(7) Die Zahlungen und Abrechnungen der Ausgabenerstattungen nach den Absätzen 1 bis 4 erfolgen im jeweiligen Produktplan des zuständigen Senators.

§ 6 Übergangsvorschrift

Die Abrechnung der Schlüssel- und Ergänzungszuweisungen für das Haushaltsjahr 2012 erfolgt nach den Vorschriften des Finanzausweisungsgesetzes in seiner am 31. Dezember 2012 geltenden Fassung.

§ 7 Revision

Dieses Gesetz soll bis zum Ablauf des Jahres 2016 einer Revision unterzogen werden, wobei insbesondere die Wirkung und die Höhe der Strukturhilfen in Bezug auf den weiteren Konsolidierungspfad untersucht werden soll.

§ 8 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2013 in Kraft.

Begründung

Allgemeines

1. Das Gesetz zur Änderung von Vorschriften über die Finanzbeziehungen zwischen dem Land Bremen und den Gemeinden Bremen und Bremerhaven mit dem Finanzausgleichsgesetz ist am 1. Januar 2008 in Kraft getreten. Dieses Gesetz ist befristet bis zum 31.12.2012. Diese Befristung war seinerzeit eingeführt worden, um das FZG nach einer fünfjährigen Gültigkeit erneut zu überprüfen und ggfs. anzupassen.
2. Seit 2008 sind verschiedene Anpassungsnotwendigkeiten des FZG identifiziert worden. Bereits 2009 wurde die Weiterleitung der Wohngeldeinsparungen an die Gemeinden durch Erhöhung der Ergänzungszuweisung geregelt. Bei der Neuregelung zum 01.01.2013 muss die Kompensation für den Wegfall der Kfz-Steuererinnahmen berücksichtigt werden.
3. Mit der Neufassung des FZG zum 01.01.2008 hat ein Systemwechsel im kommunalen Finanzausgleich stattgefunden. Erstmals wurden mit Bedarfsindikatoren tatsächliche Belastungsfaktoren der Kommunen zur Berechnung der Höhe der Ausgleichszahlungen aus der Schlüsselmasse herangezogen. Vor dem Hintergrund vierjähriger Praxiserfahrungen mit dem FZG einerseits und verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung in anderen Bundesländern zu deren kommunalen Finanzausgleichssystemen andererseits wurden die Bedarfsindikatoren überprüft und teilweise ersetzt bzw. ergänzt.
4. Mit der Ergänzungszuweisung hat der kommunale Finanzausgleich zum 01.01.2008 eine betraglich feststehende Komponente bekommen, die den Gemeinden ein Mindestmaß an Planungssicherheit gibt. Mit der Novellierung des FZG wurde die Ergänzungszuweisung hinsichtlich ihrer Höhe überprüft.
5. Gemäß der Ende 2011 abgeschlossenen Sanierungsvereinbarung sollen „die Gespräche zur Verlängerung des innerbremischen Finanzausgleichs ... „mit dem Ziel erfolgen, die Umsetzung und Einhaltung des Konsolidierungskurses durch die bremischen Gebietskörperschaften zu unterstützen“. Diese Unterstützung soll im neuen kommunalen Finanzausgleich für beide bremischen Städte gleichmäßig erfolgen.

Zu den einzelnen Vorschriften

Zu § 1 Abs. 1

Die Schlüsselzuweisungen sind ein wichtiger Teil zur Finanzausstattung der beiden Gemeinden Bremen und Bremerhaven im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs. Die zu verteilende Schlüsselmasse umfasst – wie bisher - 16,6 vom Hundert der im Absatz 1 genannten Einnahmen des Landes.

Zu § 1 Abs. 2 und § 1 Abs. 3

Für die Ermittlung der Schlüsselmasse und damit auch für die Anschlagbildung der Schlüsselzuweisungen sind die Einnahmeanschläge im jeweiligen Landeshaushaltsplan maßgebend.

Zu § 1 Abs. 4

Die Schlüsselmasse soll grundsätzlich auf die beiden Gemeinden im Verhältnis der Einwohner aufgeteilt werden. Bei dieser Verteilung sind Bedarfsindikatoren zu berücksichtigen. Diese Bedarfsindikatoren sind der Sache nach in § 1 Abs. 5 genannt und hinsichtlich ihrer Gewichtung festgelegt. Die bisherige Festlegung der Gewichtung der Bedarfsindikatoren durch Rechtsverordnung entfällt damit zukünftig. Mit den Bedarfsindikatoren wird besonderen Belastungen der einzelnen Gemeinden Rechnung getragen und somit bereits bei der Verteilung der Schlüsselmasse eine Bedarfsorientierung umgesetzt.

Es wird zusätzlich festgelegt, dass für die Anschlagbildung im Rahmen der Haushaltsaufstellung von den Einwohnerzahlen des dem Zuweisungsjahr vorausgegangenen Kalenderjahres auszugehen ist. Diese Regelung entspricht dem bisherigen FZG und stellt sicher, dass für die Anschlagbildung verlässlich erreichbare Daten genutzt werden. Sollten diese Daten einmal nicht vorliegen (z.B. bei Doppelhaushalten für das zweite Haushaltsjahr), so können hilfsweise die letzten verfügbaren Einwohnerzahlen herangezogen werden. Für die Abrechnung der Schlüsselzuweisungen nach Ablauf eines Haushaltsjahres sieht die Regelung des § 4 Abs. 2 nochmals den Ansatz aktuellerer Daten vor.

Zu § 1 Abs. 5

Mit den Bedarfsindikatoren enthält der kommunale Finanzausgleich Elemente zur Berücksichtigung besonderer Belastungen der jeweiligen Gemeinde. Eine Verwaltungsarbeitsgruppe der beteiligten Gebietskörperschaften hat unter Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse im Zwei-Städte-Staat Bremen sowie einer praktikablen Umsetzungsmöglichkeit die 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 -2

Einpendler = Stichtag 30.6. t - 1

verfügbares Einkommen der privaten Haushalte = Jahresdurchschnitt t - 2

Anzahl der Kinder im Alter bis zur Vollendung des dritten Lebensjahres = Stichtag 31.12. t – 1

Anzahl der Kinder im Alter von der Vollendung des 6. Lebensjahres bis zur Vollendung des 16. Lebensjahres in Bedarfsgemeinschaften nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch = Stichtag 31.12. 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.

Für die Indexberechnung werden zunächst die Werte pro Einwohner der Städte Bremen und Bremerhaven sowie des Landes Bremen ermittelt. Anschließend werden die einwohnerbezogenen Werte der beiden Städte durch den einwohnerbezogenen Wert des Landes geteilt, um eine am Landeswert orientierte Indexzahl zu erhalten. Die Indexzahlen für beide Städte werden zur Ermittlung des Anteils am Gesamtindex mit der Gewichtung multipliziert.

Eine Besonderheit ergibt sich bei dem Bedarfsindikator „verfügbares Einkommen der privaten Haushalte“. Vor dem Einfließen dieses Indikators in den Gesamtindex werden die Indexzahlen für Bremen und Bremerhaven getauscht, da das niedrigere verfügbare Einkommen der privaten Haushalte hier als Indikator für einen höheren kommunalen Finanzbedarf bewertet wird.

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

Tab: Bedarfsindikatoren
in Mio. €

Indikatoren 1)	Stand	Indexwert (Landesdurchschnitt = 100) 1)		Ge- wichtung	Index nach Gewichtung	
		Stadt Bremen	Bremerhaven		Stadt Bremen	Bremerhaven
Bedarfsgemeinschaften nach SGB II	Ø 2010	94,54	126,38	0,4	37,81	50,55
Einpendler	Juni 2011	99,55	102,17	0,1	9,95	10,22
Verfügbares Einkommen privater Haushalte 2)	2009	86,46	102,80	0,1	8,65	10,28
Bevölkerung unter 3 Jahren	Dez. 2012	100,12	99,42	0,2	20,02	19,88
Leistungsempfänger 6 bis 15 Jahre	Dez. 2012	93,99	129,03	0,2	18,80	25,81
Gewichtete Indizes insgesamt					95,24	116,74
Stadt Bremen =100					100,00	122,58

Senatorin für Finanzen; Referat 20

1) Jeweils pro Einwohner 2) Zwischen den Städten getauschte Indexwerte

Zu § 1 Abs. 6

Bremerhaven erhält für 2013 – wie bisher – einen Ausgleich für das Steueraufkommen im stadtbremischen Überseehafengebiet in Bremerhaven in Höhe von 5 Mio. €, indem von dem Anteil der Stadt Bremen an der Schlüsselmasse dieser Betrag abgezogen und dem Anteil der Stadt Bremerhaven an der Schlüsselmasse zugerechnet wird. Ab dem Jahr 2014 erhöht sich dieser Betrag um 1 Million Euro auf 6 Millionen Euro. Grund dafür ist die tendenziell ansteigende Aufkommensentwicklung unter Berücksichtigung weiterer, nicht quantifizierbarer Steuereinnahmen (z.B. Grundsteuer B) und die beschlossene Anhebung des Gewerbesteuer-Hebesatzes in der Stadt Bremen.

Zu § 2

Zu § 2 Abs. 1

Die Ergänzungszuweisungen an die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven werden grundsätzlich als „feste“ Komponente des kommunalen Finanzausgleichs beibehalten. Der bisher von den Schlüsselzuweisungen abgezogene Gemeindeanteil an den Kosten der Einheit in Höhe von 4,5 Mio. € für die Stadt Bremen und 0,9 Mio. € für die Stadt Bremerhaven wird nunmehr von den Ergänzungszuweisungen abgezogen. Gleichzeitig ist es erforderlich, die aus der Mitte 2009 erfolgten Umwandlung der Kfz-Steuer in eine Bundessteuer durch Verringerung der Schlüsselmasse entstandenen Mindereinnahmen der Städte zukünftig in Form entsprechend erhöhter Ergänzungszuweisungen zu berücksichtigen¹. Die Einbeziehung dieser bisher als sonstige konsumtive Erstattungen geleisteten Kompensationszahlungen in die Ergänzungszuweisungen führt zu einer Aufstockung der Zahlungsbeträge um 7,18 Mio. € für die Stadt Bremen und um 1,86 Mio. € für Bremerhaven. In der Summe betragen die Ergänzungszuweisungen damit zukünftig 51,8 Mio. € (Stadt Bremen) und 36,1 Mio. € (Bremerhaven).

Zu § 2 Abs. 2 und 3

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 erbringen 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.²

Die in der Finanzplanung 2011 / 2016 und im Sanierungsprogramm 2012 / 2016 ablesbaren Sicherheitsabstände des Stadtstaates zu den unter Konsolidierungsgesichtspunkten zulässigen Maximalwerten des strukturellen Defizits bzw. der haushaltmäßigen 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.

Den Kommunen werden daher zur Unterstützung ihres Sanierungskurses ergänzend zu den Schlüssel- und Ergänzungszuweisungen entlastende Strukturhilfen des Landes gewährt. Bei der Ausgestaltung dieser Entlastungszahlungen gelten folgende Regelungen und Maßstäbe:

¹ „Bei Überarbeitung des Finanzausgleichsgesetzes sind die Ausgleichszahlungen als feste Bestandteile der Ergänzungszuweisungen an beide Städte zu übernehmen.“ (HaFA-Vorlage zur Haushaltsaufstellung 2010/2011 vom 17. November 2009)

² „Die Gespräche zur Verlängerung des innerbremischen Finanzausgleichs ab dem 01.01.2013 werden dementsprechend auch mit dem Ziel erfolgen, die Umsetzung und Einhaltung des Konsolidierungskurses durch die bremischen Gebietskörperschaften zu unterstützen.“ (Sanierungsvereinbarung vom 06. Dezember 2011, Punkt 4)

- a. Die Zahlung der Strukturhilfen beginnt mit dem Jahr 2014, weil beide Städte nach aktueller Veranschlagung 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 Finanzausweisungsgesetzes (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.
- b. Maßstab für die Höhe der Strukturhilfen ist die für den Stadtstaat Bremen insgesamt und – gemäß innerbremischer Sanierungsvereinbarung – auch für alle Gebietskörperschaften des Landes geltende 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
Strukturhilfen an die Stadt Bremen in Mio. €	31,4	47,0	62,7
Strukturhilfen an Bremerhaven in Mio. €	6,5	9,7	12,9

Zu § 2 Abs. 4

Das Finanzausweisungsgesetz knüpft an die Zahlung der Ergänzungszuweisungen und der Strukturhilfen grundsätzlich keine Bedingungen. Es ist jedoch nicht auszuschließen, dass es zukünftig notwendig werden kann, dass die Zahlungen der Ergänzungszuweisungen und Strukturhilfen ganz oder teilweise an Bedingungen bzw. Auflagen geknüpft werden müssen. Das Gesetz stellt daher klar, dass der Landesgesetzgeber in den jeweiligen Haushaltsgesetzen Auflagen an die Zahlungen der Ergänzungszuweisungen und Strukturhilfen machen kann. Dadurch wird eine Konkurrenzsituation zwischen den jeweiligen Landesgesetzen Finanzausweisungsgesetz und Haushaltsgesetz vermieden.

Zu § 3 Abs. 1

Die Vorschrift entspricht inhaltlich dem § 3 Abs. 1 des alten FZG. Mit ihr wird sichergestellt, dass der Landesgesetzgeber über die konkrete Veranschlagung im Haushalt der Freien Hansestadt Bremen weitere Zuweisungen gewähren kann, ohne dass diese konkret im FZG benannt werden.

Zu § 3 Abs. 2

Die Vorschrift entspricht dem bisherigen § 3 Abs. 2 FGZ. Sie stellt klar, dass das Land die Gewährung von Sonstigen Zuweisungen von Bedingungen abhängig machen und die Einhaltung dieser Bedingungen besonders überwachen kann.

Zu § 4 Abs. 1

Die Schlüsselzuweisungen sollen 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. Sie entspricht der seit Jahrzehnten durchgeführten Verwaltungspraxis.

Die Anschlagbildung 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. Nicht direkt gesetzlich geregelt, aber bereits seit Jahren in den Abrechnungen des bisherigen kommunalen Finanzausgleichs berücksichtigt, werden die saisonalen Schwankungen der Einnahmen des Landes durch die Hinterlegung eines Saisonmodells.

Zu § 4 Abs. 2

Der kommunale Finanzausgleich muss spitz nach dem tatsächlichen Ist des Landeshaushaltes abgerechnet werden. Weiterhin sind dabei die die Berechnung begründenden Einwohnerzahlen und Bedarfsindikatoren auf einer aktuelleren Basis zu berücksichtigen. Bei den Bedarfsindikatoren wird die Senatorin für Finanzen analog zur Regelung bei der Anschlagbildung auf folgende Werte zurückgreifen:

Anzahl der Bedarfsgemeinschaften nach SGB II = Jahresdurchschnitt t - 2

Einpendler = Stichtag 30.6. t - 1

verfügbares Einkommen der privaten Haushalte = Jahresdurchschnitt t - 2

Anzahl der Kinder im Alter bis zur Vollendung des dritten Lebensjahres = Stichtag 31.12. t - 1

Anzahl der Kinder im Alter von der Vollendung des 6. Lebensjahres bis zur Vollendung des 16. Lebensjahres in Bedarfsgemeinschaften nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch = Stichtag 31.12. t - 1

Dabei bedeutet t das jeweilige abzurechnende Haushaltsjahr und der Wert -x die Anzahl der Jahre, die zurückgegangen wird.

Die Spitzabrechnung des kommunalen Finanzausgleichs erfolgt normalerweise noch mit Wirkung für das jeweilige Haushaltsjahr (13. + 14. Monat). Die Regelung gibt allerdings die Möglichkeit, die Auswirkungen der Abrechnung bis auf das übernächste Haushaltsjahr vorzutragen.

Zu § 4 Abs. 3

Bei den Zahlungen nach § 2 handelt es sich um Festbeträge, so dass lediglich monatliche Abschläge vorgeschrieben werden. Ein Spitzabrechnung wie nach § 4 Abs. 2 ist nicht notwendig.

Zu § 4 Abs. 4

Die Zuweisungen nach § 3 werden je nach Bedarf nach Maßgabe des Landeshaushalts in besonderen Fällen gewährt. In der Entscheidungsgrundlage für die Gewährung einer solchen Zuweisung muss daher auch die dem besonderen Charakter der Zuweisung entsprechende Zahlungsregelung beinhalten. Das FZG macht hier keine weiteren Vorgaben.

Zu § 5 Abs. 1

Das Schulwesen ist generell eine Landesaufgabe. Anders als in den sonstigen Bundesländern 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 unterrichtenden Personal. Diese bereits im letzten Finanzausweisungsgesetz getroffene Regelung besteht unverändert fort.

Zu § 5 Abs. 2

Auch die Aufgaben der Polizei sind generell Landesaufgaben. Im Land Bremen waren diese Aufgaben ebenfalls in die kommunale Zuständigkeit überführt worden. Mit 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 wurde bereits im letzten FZG unter den gleichen Vorgaben eine Ausgabenerstattung zu 100 vom Hundert der laufenden Bezüge, der Versorgungsbezüge, der Beihilfen und der sonstigen Personalausgaben für das aktive und ehemalige Personal der Polizei eingeführt. Insoweit wird auf die dortigen Ausführungen verwiesen. Diese Regelung wird unverändert beibehalten.

Zu § 5 Abs. 3

Wie zu Abs. 2 bereits dargestellt, soll im Bereich der Polizei die Gemeinde Bremerhaven zukünftig der Handhabung der Landespolizei in Bremen finanziell gleichgestellt werden. In einem weiteren Schritt werden daher auch weiterhin die Investitionsausgaben für die Polizei in Bremerhaven vom Land erstattet.

Zu § 5 Abs. 4

Die Gleichstellung gilt auch – wie bisher - im konsumtiven Sachmittelbereich.

Zu § 5 Abs. 5

Eine Steuerung des Ausgabeverhaltens der beiden Gemeinden erfolgt nach der Vorschrift nicht mehr über die Geldflüsse, sondern über gemeinsame Zielzahlenvorgaben und Budgetvereinbarungen. Dadurch wird sichergestellt, dass nach den notwendigen Verhandlungen die dann festgesetzten Erstattungen auch tatsächlich zu 100 vom Hundert den Gemeinden als Budget zufließen und somit für das Land und die Gemeinden Planungssicherheit besteht. Bei der Berücksichtigung zuzurechnender Einnahmepositionen sind durch die Fachressorts gleiche Maßstäbe für beide Städte zu Grunde zu legen, d. h., dass bei einer Brutto-Erstattung an die Stadt Bremerhaven der Stadt Bremen in den Einzelhaushalten entsprechende Einnahmeanteile zuzurechnen sind.

Zu § 5 Abs. 6

Zur Rechtssicherheit des Zahlungsverpflichteten und des Zahlungsempfängers ist es notwendig, die abzurechnenden Haushaltsstellen für die Erstattungen nach den Abs. 1 bis 4 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.

Zu § 5 Abs. 7

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

Zu § 6

Die Vorschriften des neuen Finanzausgleichsgesetzes sollen am 1. Januar 2013 in Kraft treten. Es ist sicherzustellen, dass der nach altem Recht zu zahlende kommunale Finanzausgleich 2012 noch nach den Vorschriften des bis zum 31. Dezember 2012 geltenden Finanzausgleichsgesetzes abgerechnet werden kann.

Zu § 7

Dieses Gesetz soll bis zum Ablauf des Jahres 2016 (Geltungszeitraum der Finanzplanung) einer Revision unterzogen werden, wobei insbesondere die Wirkung und die Höhe der Strukturhilfen in Bezug auf den weiteren Konsolidierungspfad untersucht werden soll.

Zu § 8

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2013 in Kraft. Eine Befristung ist nicht vorgesehen, jedoch ist durch die Revisionsklausel spätestens 2016 eine Überprüfung sichergestellt, die zu Anpassungen führen kann.

Senatorin für Finanzen,
Magistratskanzlei Bremerhaven,
Senatskanzlei,
Stadtkämmerei Bremerhaven

Bremen, 05. November 2012

Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs

1. Aktueller Finanzausgleich

Die aktuell geltenden, mit Jahresbeginn 2008 in Kraft getretenen Regelungen des innerbremischen Finanzausgleichs beinhalten folgende Elemente und Berechnungsschritte:

a. Aus

- den Landesanteilen an den Gemeinschaftssteuern (Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer),
- den reinen Landessteuern (insbesondere Grunderwerb-, Erbschaft-, Bier- und Lotteriesteuer),
- den erhaltenen Zahlungen im Länderfinanzausgleich und
- den Bundesergänzungszuweisungen (ohne Vorabbeträge für Kosten politischer Führung)

ergibt sich die **Berechnungsgrundlage**, die die Ausgangsgröße der jährlichen Schlüsselzuweisungen an die Städte Bremen und Bremerhaven darstellt. Im Jahr 2011 betrug die Berechnungsgrundlage rd. 2,168 Mrd. €.

- b. Über eine feststehende Quote wird aus der Berechnungsgrundlage die für die Verteilung zur Verfügung stehende **Schlüsselmasse** abgeleitet. Aktuell beträgt der für den Finanzausgleich verwendbare Anteil an der Berechnungsgrundlage 16,6 %.
- c. Die Verteilung der Schlüsselmasse auf die beiden bremischen Städte erfolgt grundsätzlich nach der Einwohnerzahl. Die Berücksichtigung von **Bedarfsindikatoren**, die Unterschiede in den Haushaltsbelastungen der Städte abbilden und ausgleichen soll, führt allerdings zu Differenzen in der Gewichtung der Einwohnerzahlen. Aktuell werden bei den Bedarfsindikatoren als Gewichtungsfaktoren Schülerzahlen, KdU-Bedarfsgemeinschaften und sozialversicherungspflichtig Beschäftigte berücksichtigt. Ihre Einbeziehung in den kommunalen Finanzausgleich bewirkt, dass bei der Verteilung der Schlüsselmasse die Einwohner der Stadt Bremerhaven – im Jahr 2011 um rd. 20,6 % - höher gewichtet werden als die der Stadt Bremen.

- d. Nach wie vor beinhaltet die Berechnung der Schlüsselzuweisungen Absetzungen, mit denen beide Städte an den langfristigen **Kosten der Einheit** und der in diesem Zusammenhang beschlossenen Finanzreformen beteiligt werden. Die Abzugsbeträge werden errechnet über einen Kommunalanteil an einem Festbetrag von 27,4 Mio. € (40 %), der pro (ungewichtetem) Einwohner auf beide Städte verteilt und als zu 50 % durch die erhöhte Gewerbesteuerumlage erbracht betrachtet wird. Die jährlichen Abzüge von den Schlüsselzuweisungen betragen damit rd. 4,5 Mio. € für die Stadt Bremen und rd. 0,9 Mio. € für Bremerhaven.
- e. Als Kompensation für das **Steueraufkommen im stadtbremischen Überseehafengebiet** wird aus den Schlüsselzuweisungen der Stadt Bremen ein Festbetrag von 5 Mio. € p. a. an Bremerhaven transferiert.
- f. Mit Inkrafttreten des geänderten Finanzausgleichsgesetzes zum Jahresanfang 2008 wurden den beiden Städten **Ergänzungszuweisungen** in Höhe von 27,1 Mio. € (Stadt Bremen) und 29,1 Mio. € (Bremerhaven) gewährt. Zur Weitergabe von Entlastungen bei Wohngeldzahlungen wurden diese Beträge zwischenzeitlich um 22,0 Mio. € auf 49,1 Mio. € (Stadt Bremen) bzw. um 6,0 Mio. € auf 35,1 Mio. € (Bremerhaven) aufgestockt. Es besteht die Möglichkeit, die Gewährung der Ergänzungszuweisungen mit Auflagen in den Haushaltsgesetzen des Landes zu verbinden (Art. 1 § 2 Abs. 2 des Finanzausgleichsgesetzes).

In der nachfolgenden Tabelle sind die Berechnungsschritte des kommunalen Finanzausgleichs nach der bisher gültigen Fassung des Finanzausgleichsgesetzes mit den Ist-Werten des Haushaltsjahres 2011 zusammenfassend dargestellt. Insgesamt leistete das Land Bremen demnach im Vorjahr über Schlüssel- und Ergänzungszuweisungen knapp 439 Mio. € (664 € pro Einwohner) an seine Städte.

Tab. 1: Kommunalen Finanzausgleich in Bremen 2011

in Mio. €

	insgesamt	Land Bremen	Stadt Bremen	Bremerhaven
Berechnungsgrundlage 2011	2.167,5			
=> Anteil Schlüsselmasse				
an der Berechnungsgrundlage (in %)	16,6			
=> Schlüsselmasse		-359,8		
Einwohner (Anzahl; Stand Jahresanfang)		660.706	547.340	113.366
Gewichtung durch Bedarfsindikatoren (in %)			100,000	120,580
=> gewichtete Einwohner (Anzahl)	684.037		547.340	136.697
=> Schlüsselzuweisungen		-359,8	287,9	71,9
./i. Kürzung für KdE / Effekte der Finanzreform		5,5	-4,5	-0,9
+ Ausgleich stadtbremisches Überseehafengebiet			-5,0	5,0
=> Schlüsselzuweisungen (nach Bereinigungen)		-354,3	278,4	76,0
+ Ergänzungszuweisungen		-84,2	49,1	35,1
=> KFA insgesamt		-438,5	327,5	111,1
		664	598	980

in € pro Einwohner

Senatorin für Finanzen; Referat 20

2. Anpassungs- und Überarbeitungsbedarfe

Die gesetzlichen Grundlagen des innerbremischen Finanzausgleichs sind bis Jahresende 2012 zu überarbeiten bzw. neu zu gestalten. Im Einzelnen bestehen hierfür folgende Gründe:

- a. Das für den derzeitigen kommunalen Finanzausgleich maßgebliche, im April 2007 beschlossene **Gesetz** zur Änderung von Vorschriften über die Finanzbeziehungen zwischen dem Land Bremen und den Gemeinden Bremen und Bremerhaven tritt mit Ablauf des **31. Dezember 2012** außer Kraft. Die Befristung des Gesetzes erfordert daher noch im laufenden Jahr Beschlüsse über die zukünftige Ausgestaltung der rechtlichen Grundlagen, bei denen die nachfolgenden Aspekte zu berücksichtigen sind.
- b. Seit Umwandlung der **Kraftfahrzeugsteuer** in eine reine Bundessteuer im Jahr 2009 erhält auch das Land Bremen **Kompensationszahlungen** des Bundes, die bisher als gesonderte Zuweisungen anteilig an die Städte Bremen und Bremerhaven weiter gegeben werden. Im Aufstellungsverfahren der Haushalte 2010 / 2011 wurde entschieden, diese Beträge – bei Neufassung der gesetzlichen Grundlagen – in die Abrechnungen des kommunalen Finanzausgleichs einzubeziehen.
- c. Mit der Neufassung des Finanzausgleichsgesetzes wurden ab 2008 erstmals **Bedarfsindikatoren** in das Berechnungsschema des kommunalen Finanzausgleichs aufgenommen, die über eine daraus abgeleitete Einwohnergewichtung bei der Verteilung der Schlüsselmasse Unterschiede in den Haushaltsbelastungen beider Städte abbilden sollen. Im Rahmen der aktuellen Überprüfungsrunde ist festzustellen, inwieweit das bestehende Indikatoren-Set die relevanten Belastungen der Kommunalhaushalte weiterhin adäquat widerspiegelt bzw. erneuert werden muss.
- d. Mit den **Ergänzungszuweisungen** hat der kommunale Finanzausgleich im Rahmen der letzten Novellierung betragsmäßig feststehende Komponenten erhalten, die den Gemeinden – als Ersatz vorheriger Ausgleichszuweisungen und einzelner Kostenerstattungen - ein zusätzliches Maß an Planungssicherheit eröffnen sollten. Beibehaltungsnotwendigkeit und Höhe dieser Zuweisungen sind mit der Novellierung des Finanzausgleichsgesetzes ebenfalls zu überprüfen.
- e. Gemäß der Ende 2011 abgeschlossenen **Sanierungsvereinbarung** sollen „die Gespräche zur Verlängerung des innerbremischen Finanzausgleichs ... mit dem Ziel erfolgen, die Umsetzung und Einhaltung des Konsolidierungskurses durch die bremischen Gebietskörperschaften zu unterstützen“. Aufgabe einer einzusetzenden gemeinsamen Arbeitsgruppe ist gemäß Sanierungsvereinbarung dabei „die Überprüfung der Wechselwirkungen zwischen den innerbremischen Finanzbeziehungen (insbesondere Kommunaler Finanzausgleich) und den bestehenden Konsolidierungsanforderungen“.

3. Überprüfungsverfahren

Eine Verwaltungsarbeitsgruppe (**AG „Kommunaler Finanzausgleich“**), die aus Mitarbeiter/innen der Magistratskanzlei Bremerhavens, der Stadtkämmerei Bremerhavens, der Senatskanzlei und der Senatorin für Finanzen gebildet wurde, 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. Die in der gemeinsamen Arbeitsgruppe bereits einvernehmlich verabredeten Regelungen und Komponenten der zukünftigen Finanzausgleichssystematik sowie die ergänzenden Vorschläge des Referates 20 zur Flankierung dieser Ausgleichszahlungen durch Strukturhilfen des Landes, die beiden Städten zunächst bis 2016 die Einhaltung bestehender Konsolidierungsaufgaben ermöglichen sollen, sind im anschließenden Abschnitt 4 zusammengefasst.

Auf Anforderung Bremerhavens wurden von der AG „Kommunaler Finanzausgleich“ zusätzlich Unterarbeitsgruppen zu den Themengebieten „Kinderförderung“ und „Bildung“ eingerichtet, deren Aufgabe darin bestand, zu überprüfen, ob die Zahlungen des Landes an beide Stadtgemeinden in diesen Aufgabenbereichen in Niveau und Struktur den gesetzlichen Anforderungen entsprechen. Die **Unterarbeitsgruppe „Kinderförderung“** bestand aus Vertretern der Kämmerei Bremerhaven, der Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen, des Bremerhavener Amtes für Jugend, Familie und Frauen sowie der Senatorin für Finanzen. Die **Unterarbeitsgruppe „Bildung“** wurde aus Mitgliedern der Kämmerei Bremerhaven, der Senatorin für Bildung, Wissenschaft und Gesundheit, des Bremerhavener Schulamtes, der Senatskanzlei und der Senatorin für Finanzen gebildet.

Beide Unterarbeitsgruppen kamen zu dem Ergebnis, dass die Zahlungen des Landes an beide Stadtgemeinden in Niveau und Struktur den gesetzlichen Anforderungen entsprechen, wobei unmittelbare Kostenvergleiche aufgrund der Komplexität der Materie und unterschiedlicher Strukturen in beiden Städten nur in sehr begrenztem Maße möglich waren. Hinsichtlich der von beiden Städten betonten besonderen Belastungssituationen in den analysierten Aufgabenbereichen konnten weder zum Niveau der Belastungen noch zur spezifischen Betroffenheit der Städte Bremen und Bremerhaven gemeinsame Bewertungen und Quantifizierungen vorgelegt werden (vgl. 4.3.).

Eine weitere **Unterarbeitsgruppe** wurde mit der Überprüfung der im kommunalen Finanzausgleich herangezogenen **Bedarfsindikatoren** beauftragt. Zielsetzung dieser Arbeitsgruppe, die aus Vertretern der Kämmerei Bremerhaven, des Statistischen Landesamtes und der Senatorin für Finanzen bestand, war die kritische Würdigung des bestehenden Indikatorensets und die Entwicklung von Alternativen unter den Aspekten des aktuellen Aussagegehalts der Kennzahlen und der zeitnahen Datenverfügbarkeit.

4. Vorschlag für Neuordnung ab 2013

Grundgedanke der nachfolgenden Überlegungen zur Novellierung des innerbremischen Finanzausgleichs ist es, das bestehende Berechnungsverfahren grundsätzlich beizubehalten und auf dieser Basis die notwendigen Aktualisierungen und Anpassungen vorzusehen. Konkret werden dabei folgende Verfahrensschritte vorgeschlagen:

4.1. Schlüsselmasse

Die Berechnungsgrundlage der Schlüsselzuweisungen (Gemeinschaftssteuern (Landesanteil), Landessteuern, LFA und BEZ (ohne Vorabträge)) bleibt unverändert. Gleiches gilt für den Anteil der Schlüsselmasse an dieser Ausgangsgröße, der auch weiterhin 16,6 % betragen soll.

4.2. Einwohnergewichtung

Die Zuordnung der Schlüsselmasse auf die beiden Städte berücksichtigt auch weiterhin eine Einwohnergewichtung nach Bedarfsindikatoren. Dabei ist zu beachten, dass die Bedarfsindikatoren, die Ursachen besonderer Haushaltsbelastungen insgesamt und im Vergleich der beiden Städte untereinander abbilden sollen, Art und Größenordnung relevanter Problemlagen möglichst genau beschreiben und für die Berechnungen des kommunalen Finanzausgleichs zeitnah und in konsistenter Reihung aktualisierbar sind.

Eine Unterarbeitsgruppe der AG „Finanzausgleich“ hat – unter Beteiligung des Statistischen Landesamtes – daher Vorschläge zur Überarbeitung bzw. Neufassung der Bedarfsindikatoren erarbeitet. Ausgewählt wurden dabei Indikatoren, die die sozialen und wirtschaftlichen Belastungen beider Städte sowie Belastungsfaktoren aus den Bereichen Kinderförderung und Bildung abbilden. Konkret wurde von der Unterarbeitsgruppe vorgeschlagen, den Indikator

- Bedarfsgemeinschaften SGB II

beizubehalten und die Kennziffern

- Einpendler,
- verfügbares Einkommen der privaten Haushalte (mit „umgekehrten“ Vorzeichen),
- Bevölkerung im Alter von unter 3 Jahren sowie
- SGB II – Leistungsempfänger im Alter von 6 bis 15 Jahren

neu aufzunehmen. Zugleich wird der Wegfall der Bedarfsindikatoren

- sozialversicherungspflichtig Beschäftigte und
- Schülerzahlen

empfohlen.

Hinsichtlich der Gewichtung, mit der die einzelnen Indikatoren in die Ermittlung der bedarfsorientierten Einwohnerwertung eingehen sollen, wird vorgeschlagen,

- den Bedarfsindikator „Bedarfsgemeinschaften SGB II“ mit dem Faktor 0,4,

- die Indikatoren „Einpendler“ und „Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte“ jeweils mit dem Faktor 0,1 und
- die Bedarfsindikatoren „Bevölkerung im Alter von unter 3 Jahren“ und „SGB II-Leistungsempfänger im Alter von 6 bis 15 Jahren“ mit Anteilen von jeweils 0,2 bei der Indexbildung zu berücksichtigen.

Beim Indikator „Verfügbares Einkommen privater Haushalte“ soll durch ein geeignetes rechnerisches Verfahren der niedrigere Wert der Stadt Bremerhaven zu einer positiven Berücksichtigung im kommunalen Finanzausgleich führen. Dabei werden die gebildeten Indexwerte zwischen den Städten Bremen und Bremerhaven vertauscht, damit die gegenüber der Stadt Bremen geringere Möglichkeit der Einwohner Bremerhavens durch ihr Einkommen und ihre Steuern zur wirtschaftlichen Prosperität der Stadtgemeinde beizutragen im Rahmen des Finanzausgleichssystems – zumindest teilweise – ausgeglichen wird.

Hinsichtlich der Indexbildung ergeben sich damit folgende Werte:

Tab. 2: Bedarfsindikatoren
in Mio. €

Indikatoren 1)	Stand	Indexwert (Landesdurchschnitt = 100) 1)		Gewichtung	Index nach Gewichtung	
		Stadt Bremen	Bremerhaven		Stadt Bremen	Bremerhaven
Bedarfsgemeinschaften nach SGB II	Ø 2010	94,54	126,38	0,4	37,81	50,55
Einpendler	Juni 2011	99,55	102,17	0,1	9,95	10,22
Verfügbares Einkommen privater Haushalte 2)	2009	86,46	102,80	0,1	8,65	10,28
Bevölkerung unter 3 Jahren	Dez. 2012	100,12	99,42	0,2	20,02	19,88
Leistungsempfänger 6 bis 15 Jahre	Dez. 2012	93,99	129,03	0,2	18,80	25,81
Gewichtete Indizes insgesamt					95,24	116,74
Stadt Bremen =100					100,00	122,58

Senatorin für Finanzen; Referat 20

1) Jeweils pro Einwohner 2) Zwischen den Städten getauschte Indexwerte

Orientiert an den aktuell verfügbaren Berechnungsständen würden die vorgeschlagenen Indikatoren und deren vorgesehene Gewichtung zu einer Einwohnerwertung der Stadt Bremerhaven von 122,58 führen (vgl. Tabelle 2; Vergleichswert der derzeit geltenden Berechnungsmethode: 120,58).

4.3. Umgang mit sonstigen Haushaltsbelastungen

In den für entsprechende Detailanalysen eingesetzten Arbeitsgruppen der Finanz- und Fachressorts (vgl. 3.) 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.

Für die Abbildung der Problemlagen in der zukünftigen Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs wird daher folgende Vorgehens- bzw. Sichtweise vorgeschlagen:

- Die Relationen der Belastungen der Städte Bremen und Bremerhaven untereinander werden in den diesbezüglichen Bedarfsindikatoren (vgl. 4.2.) abgebildet.
- Das Niveau der Belastungen wird im Rahmen der vorgesehenen Strukturhilfen (vgl. 4.8.) berücksichtigt, mit denen die gerade auch aus diesen überproportionalen Ausgabenlasten resultierenden Probleme der Städte bei der Einhaltung ihrer Defizitobergrenzen behoben werden sollen.

4.4. Kosten der Einheit und der Finanzreformen

Die bisher als Absetzungen von den Schlüsselzuweisungen berücksichtigte Beteiligung der Kommunalebene an den Finanzierungskosten der Deutschen Einheit und den daran geknüpften Veränderungen der bundesstaatlichen Finanzverteilung bleiben grundsätzlich erhalten. Vorgeschlagen wird allerdings, die entsprechenden Finanzierungsanteile der bremischen Städte zukünftig als festgeschriebene Beträge von den Ergänzungszuweisungen abzusetzen.

Mit dieser Anpassung kann auf die unnötig komplizierte Berechnung der zuzuordnenden Lasten (Vorgabe eines Festbetrages (27,4 Mio. €), Ermittlung der Kommunalanteile (40 %), Verteilung nach Einwohnerzahlen und Reduzierung der errechneten Beträge um 50 % (Gegenrechnung erhöhter Gewerbesteuerumlage)) ohne substanzielle Veränderungen des Gesamtergebnisses des kommunalen Finanzausgleichs verzichtet werden. Die Aufgabe der Variabilität des Einwohnerbezuges ist dabei vertretbar, weil durch seine Berücksichtigung auch in der Vergangenheit nur marginale Verschiebungen zwischen den Städten zu verzeichnen waren (von 2005 bis 2011: rd. 25 T€).

Vorgesehen wird, die entsprechenden Kürzungen der Ergänzungszuweisungen mit 4,5 Mio. € für die Stadt Bremen und 0,9 Mio. € für Bremerhaven festzuschreiben. Die korrespondierenden Reduzierungen der Schlüsselzuweisungen im Haushaltsjahr 2011 betragen 4,540 Mio. € (Stadt Bremen) und 0,940 Mio. € (Bremerhaven).

4.5. Ausgleich für stadtbremisches Überseehafengebiet

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. € 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. € auf 6 Mio. € p. a. vorzusehen.

4.6. Ergänzungszuweisungen

Die ohne Zweckbindung parallel zu den Schlüsselzuweisungen gewährten Ergänzungszuweisungen weisen bisher Gesamtvolumina von 49,1 Mio. € (Stadt Bremen) und 35,1 Mio. € (Bremerhaven) auf. Gemäß vorstehendem Vorschlag sollen diese Ausgangswerte zukünftig zunächst in Höhe der rechnerischen Anteile beider Städte an den Kosten der Einheit reduziert werden. Gleichzeitig ist es erforderlich, die aus der Mitte 2009 erfolgten Umwandlung der Kfz-Steuer in eine Bundessteuer durch Verringerung der Schlüsselmasse entstandenen Mindereinnahmen der Städte zukünftig in Form entsprechend erhöhter Ergänzungszuweisungen zu berücksichtigen¹. Die Einbeziehung dieser bisher als sonstige konsumtive Erstattungen geleisteten Kompensationszahlungen in die Ergänzungszuweisungen führt zu einer Aufstockung der Zahlungsbeträge um 7,18 Mio. € für die Stadt Bremen und um 1,86 Mio. € für Bremerhaven. In der Summe betragen die Ergänzungszuweisungen damit zukünftig 51,8 Mio. € (Stadt Bremen) und 36,1 Mio. € (Bremerhaven).

4.7. Grundmodell

In der nachstehenden Tabelle 3 sind die Berechnungsschritte und Ergebnisse der vorgeschlagenen Anpassungen im innerbremischen Finanzausgleich zusammengefasst und – auf Basis der Ist-Werte 2011 – dem derzeit geltenden Finanzausgleichssystem gegenüber gestellt. Erkennbar ist, dass die Effekte der vorgenommenen Anpassungen hinsichtlich der Ausgleichsbeträge eher marginal ausfallen:

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

¹ „Bei Überarbeitung des Finanzausgleichsgesetzes sind die Ausgleichszahlungen als feste Bestandteile der Ergänzungszuweisungen an beide Städte zu übernehmen.“ (HaFA-Vorlage zur Haushaltsaufstellung 2010/2011 vom 17. November 2009)

- Die Umverteilung eines Betrages von 1 Mio. € zugunsten Bremerhavens ab 2014 ergibt sich durch die vorgesehene Erhöhung der Abgeltung des (Gewerbe-) Steueraufkommens im stadtbremischen Überseehafengebiet im Rahmen der Schlüsselzuweisungen.
- Die Verlagerung der Absetzungen für die Kosten der Einheit zu den Ergänzungszuweisungen wirkt sich betragsmäßig neutral aus.
- Die Erhöhung der Ergänzungszuweisungen durch die Einbeziehung der Kompensationszahlungen für die Kfz-Steuer ist insgesamt ebenfalls haushaltsneutral, weil Zahlungen in gleicher Höhe bisher – außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs – als sonstige Erstattungen geleistet werden.

Berechnet nach den Ausgangswerten des Jahres 2011 würde die Stadt Bremen damit im kommunalen Finanzausgleich 332,7 Mio. € und Bremerhaven 114,9 Mio. € erhalten.

Tab. 3: Vorschlag zur Umgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs
(Berechnungen auf Basis der Ist-Werte 2011; in Mio. €)

bisheriges Modell		neues Modell	
Stadt Bremen	Bremerhaven		
		2.167,5	2.167,5
		16,6	16,6
		359,8	359,8
547.340	113.366	Berechnungsgrundlage => Anteil Schlüsselmasse an der Berechnungsgrundlage (in %)	
100.000	120.580	=> Schlüsselmasse	
547.340	136.697		
287,9	71,9	Einwohner (Anzahl)	547.340
-4,5	-0,9	Gewichtung durch Bedarfsindikatoren (in %)	113.366
-5,0	5,0	=> gewichtete Einwohner (Anzahl)	122.580
278,4	76,0		138.964
		=> Schlüsselzuweisungen	
		./i. Kürzung für KdE / Finanzreform	286,9
		+ Ausgl. stadtbrem. Überseehafengeb.	72,9
		=> Schlüsselzuweisungen	-6,0
			6,0
			280,9
			78,9
		Ergänzungszuweisungen	
27,1	29,1	- gemäß Art. 1 Abs. 2 FZG vom 30.04.2007	27,1
22,0	6,0	+ Kompensation f. Wohngeldentlastungen	29,1
		./i. Kürzung für KdE / Finanzreform	22,0
		+ Ausgleich für Kfz-Steuer	6,0
			-4,5
			0,9
			7,2
			1,9
		Ergänzungszuweisungen insgesamt	51,8
			36,1
		=> KFA insgesamt	
		nachr.: Ausgleich für Kfz-Steuer (sonstige konsumtive Ausgaben)	332,7
			114,9
		=> Zusammen	
			332,7
			114,9

Senatorin für Finanzen, Referat 20

4.8. Ausgleich zur Einhaltung von Obergrenzen des 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 erbringen 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 beitragen, 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.²

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:

- a. 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.
- b. 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

² „Die Gespräche zur Verlängerung des innerbremischen Finanzausgleichs ab dem 01.01.2013 werden dementsprechend auch mit dem Ziel erfolgen, die Umsetzung und Einhaltung des Konsolidierungskurses durch die bremischen Gebietskörperschaften zu unterstützen.“ (Sanierungsvereinbarung vom 06. Dezember 2011, Punkt 4)

den Einwohnerzahlen des Jahres 2011 auf beide Stadtgemeinden verteilt. Im Einzelnen ergeben sich hieraus – aufgerundet - folgende Werte:

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

- c. 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 immanent unterstellt. Hinsichtlich der Strukturhilfen für die Stadt Bremerhaven ist vor dem Hintergrund der zu berücksichtigenden Rahmensetzungen und der ansonsten bestehenden Vorbelastungen und Risiken im Rahmen der Finanzplanfortschreibung zu prüfen, ob bzw. inwieweit sie durch zusätzliche Maßnahmen im Haushalt des Landes auszugleichen sind.
- d. 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.

4.9. 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.