

ANTWORT

zu der

Anfrage des Abgeordneten Rolf Linsler (DIE LINKE.)

betr.: Neues Hesse-Gutachten zu den Finanzbeziehungen Land-Regionalverband-Landeshauptstadt Saarbrücken

Vorbemerkung des Fragestellers:

„Im Auftrag der Landeshauptstadt Saarbrücken haben das Internationale Institut für Staats- und Europawissenschaften (ISE) in Berlin und das Niedersächsische Institut für Wirtschaftsforschung (NIW) in Hannover die Finanzbeziehungen zwischen dem Land, dem Regionalverband und der Landeshauptstadt Saarbrücken untersucht. Das Gutachten kommt dabei zu dem Schluss, dass „der Koalitionsvertrag zwischen den die Landesregierung bildenden Parteien zu Recht auf die zentrale Bedeutung der LHS als gleichsam ‚Motor des Landes‘ verweist, dem bislang allerdings kaum materielle Entsprechungen folgten.“ Dabei trage Saarbrücken eine Reihe von Sonderbelastungen, die dem Großraum Saarbrücken und darüber hinaus dem ganzen Land dienen. Dieser Sonderbelastung stehe aber keine entsprechende finanzielle Förderung seitens des Landes entgegen. Das Gutachten rät dazu, die finanzielle Ausstattung der Landeshauptstadt zu verbessern, „sei es im Rahmen des Finanzausgleichs, etwaiger Sonderfonds oder auch organisationsstruktureller Veränderungen – wobei das Spektrum von einer deutlich erweiterten interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) über veränderte Aufgabenzuordnungen bis hin zu institutionellen Konsequenzen reicht.“

Wie steht die Landesregierung zu diesem Gutachten? Wird dieses Gutachten auf Ebene der Landesregierung überhaupt diskutiert und wird die Regierung daraus Konsequenzen ziehen? Wenn ja, welche?

Wie steht die Landesregierung zur Aussage, dass es für die Sonderbelastung der Landeshauptstadt eine bessere Finanz-Ausstattung geben müsste – etwa im Rahmen des Finanzausgleichs oder eines Sonderfonds?

Zu den Fragen 1 und 2:

Die Landesregierung hat gemeinsam mit dem Saarländischen Städte- und Gemeindetag und dem Landkreistag Saarland ein umfangreicheres Gutachten zur Verbesserung der Finanzsituation aller saarländischen Gemeinden und Gemeindeverbände zur Erhaltung der kommunalen Handlungsfähigkeit an Prof. Dr. Junkernheinrich, TU Kaiserslautern, mit dem Titel „Kommunalfinanzen – Probleme und Ursachen“ in Auftrag gegeben. Die Ergebnisse dieses Gutachtens werden abgewartet. Danach wird die Landesregierung sich zu beiden Gutachten insgesamt äußern. In die Betrachtung werden nicht nur die Landeshauptstadt Saarbrücken und der Regionalverband, sondern alle Kommunen einbezogen.

Ohne diesem Gutachten damit vorzugreifen, müssen bei der Diskussion von Sonderlasten immer die Situation aller Gemeinden und die damit einhergehenden Umverteilungswirkungen durch Ergänzungsansätze für Sonderbedarfe im kommunalen Finanzausgleich betrachtet werden. Nicht nur die Landeshauptstadt Saarbrücken trägt Sonderlasten, sondern auch andere Kommunen. Daher können andere Gemeinden ebenfalls und unter Umständen sogar stärker von zusätzlichen Ansätzen profitieren. Zudem kann durch eine Änderung der horizontalen Verteilung nicht die Finanzsituation der Gesamtheit der Kommunen verbessert werden, sondern nur diejenige einzelner Kommunen - und zwar zu Lasten anderer.

Was unternimmt die Landesregierung, um die Landeshauptstadt und einzige Großstadt im Land finanziell zu unterstützen? Auf welche Summe belaufen sich die finanziellen Förderungen für die Landeshauptstadt?

Zu Frage 3:

Die Höhe der Schlüsselzuweisungen B als der bedeutendsten allgemeinen Finanzzuweisung ist nach dem Kommunalfinanzausgleichsgesetz (K FAG) vom Finanzbedarf und der Finanzkraft einer Kommune als dem Maß für die Fähigkeit, den Bedarf aus eigener Kraft zu decken, abhängig.

Die Landeshauptstadt Saarbrücken gehört zu den finanzstärksten Kommunen im Saarland. Ihre Finanzkraft pro Einwohner liegt deutlich über dem Landesdurchschnitt. Trotz dieser relativ guten Finanzkraft erhielt die Stadt im Jahr 2012 22,3 v. H. der für die Schlüsselzuweisungen B insgesamt zur Verfügung stehenden Finanzmittel.

Ursächlich für dieses für Saarbrücken positive Ergebnis ist, dass die Schlüsselzuweisungen B bei der Bemessung des Finanzbedarfs der Einwohnerzahl und der Funktion Saarbrückens als Landeshauptstadt mit ihrer zentralörtlichen Bedeutung ein besonderes Gewicht zumessen.

Der höhere Bedarf drückt sich innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs bei den Schlüsselzuweisungen B dadurch aus, dass einer Kommune mehr Einwohner zugerechnet werden, als sie tatsächlich besitzt. Zunächst wurde die Einwohnerzahl Saarbrückens für 2012 im Rahmen der Ermittlung des Hauptansatzes mit dem höchsten Faktor 130,6 v. H. „veredelt“.

Daneben erhält Saarbrücken mehrere Ergänzungsansätze, die zum Ausgleich besonderer Mehrbelastungen gewährt werden. Die Landeshauptstadt erhält als einzige Stadt im Zuge des Ergänzungsansatzes für zentrale Orte den Ansatz für Oberzentren (§ 12 Abs. 4 Nr. 6 KFAG). Daneben erhält sie als einzige Kommune im Saarland im Rahmen des Ergänzungsansatzes für Straßen einen Ansatz für Ortsdurchfahrten im Zuge von Landstraßen I. und II. Ordnung und von Bundesstraßen nach § 12 Abs. 4 Nr. 3 KFAG. Denn im Saarland trägt nur Saarbrücken die Straßenbaulast für solche Ortsdurchfahrten.

Beim Straßenansatz erhält die Landeshauptstadt Saarbrücken ca. 14 v. H. des Straßenansatzes aller Kommunen. Beim Hauptansatz sind es fast 21 v. H. und beim Ansatz für zentrale Orte sogar 48 v. H. der jeweiligen Ansätze aller Kommunen.

Obwohl die Einwohnerzahl Saarbrückens nur 17 v. H. der Einwohnerzahl des Saarlandes beträgt, beläuft sich ihr im kommunalen Finanzausgleich berücksichtigter Finanzbedarf auf 22 v. H.

Die der Landeshauptstadt Saarbrücken durch die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben entstehenden Ausgaben werden durch Zuweisungen aus Mitteln des Ausgleichsstocks, die sogenannten Kopfbeträge, in einem angemessenen Umfang mitfinanziert (§ 16 Abs. 5 KFAG). Die Höhe der Kopfbeträge ist im Rahmen des Verwaltungsstrukturreformgesetzes an die bisher eingetretene Kostenentwicklung angepasst worden. Grundlage für diese Anpassung war der von der Landeshauptstadt selbst ermittelte Ist-Zuschussbetrag für die Wahrnehmung der Aufgaben nach § 16 Abs. 5 KFAG. Die in dieser Vorschrift enthaltene Dynamisierungsregelung gewährleistet, dass auch zukünftige Kostensteigerungen berücksichtigt werden. Dass bei der Bemessung der Höhe der Kopfbeträge eine kommunale Interessenquote in Höhe von 20 v. H. vorgesehen wurde, ist unter Effizienzgesichtspunkten sachgerecht. Gegen einen höheren Ausgleich sprechen tendenziell Anreizgesichtspunkte. Im Übrigen entspricht die Zulässigkeit einer solchen Interessenquote ständiger Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte.

Unterschiedliche Auffassungen bestehen darüber, ob über die Kopfbeträge auch die durch die Wahrnehmung der Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörden entstehenden Ausgaben abzugelten sind. Das Oberverwaltungsgericht des Saarlandes hat die Frage, ob § 16 Abs. 5 KFAG mit Artikel 120 Abs. 1 der Verfassung des Saarlandes vereinbar ist, dem Verfassungsgerichtshof des Saarlandes vorgelegt. Dieser hat hierüber noch nicht entschieden.

Die Summe der finanziellen Förderungen für die Landeshauptstadt Saarbrücken stellte sich im Jahr 2012 folgendermaßen dar:

Schlüsselzuweisungen A – C	63.216.768 €
Sonderschlüsselzuweisungen	6.769.308 €
Kopfbeträge	2.857.548 €
Bedarfszuweisungen	3.254.768 €
Sonstige Zuweisungen des Landes	4.545.271 €
Gesamt	80.643.663 €

Wie steht die Landesregierung dazu, dass Kommunen wie die Stadt Saarbrücken inzwischen Verlust bei der Überwachung des fließenden Verkehrs machen, weil aufgrund der Verwaltungsstruktur-Reform Bußgelder ab einem gewissen Betrag direkt an das Land gehen, die Städte und Gemeinden allerdings die Personal- und Sachkosten tragen müssen, für die das Land allenfalls einen anteiligen pauschalen Zuschuss gewährt?

Zu Frage 4:

Der Fragesteller geht von unzutreffenden Annahmen aus.

Im Rahmen der Verwaltungsstrukturreform zum 1.1.2008 wurde die Finanzausgleichsmasse, soweit die Ausgabeseite betroffen ist, zunächst in dem Umfang reduziert, in dem bei den bisherigen Bußgeldbehörden wegen der Aufgabenverlagerung zum Land Tätigkeiten entfallen sind. Dort verbliebene Tätigkeiten, z.B. die Feststellung von Verkehrsverstößen, blieben auch finanziell unangetastet. Auf der Einnahmeseite wurden die entfallenen Bußgeldeinnahmen bei der Anpassung des kommunalen Finanzausgleichs vollständig ausgeglichen. Hierzu wurden die Einnahmen der Bußgeldbehörden nach dem Stand von 2005 erhoben und die zunächst reduzierte Finanzausgleichsmasse wurde um den Betrag der entgehenden Einnahmen wieder angehoben. Die Hochzonung der Bußgeldbearbeitung führt daher nicht zu Einnahmeausfällen. Das Verfahren wurde unter Beteiligung von Vertretern der Kommunen in einer Arbeitsgruppe erarbeitet. Da zur Höhe der Reduzierung der Finanzausgleichsmasse insgesamt wegen der berücksichtigungsfähigen Ausgaben zwischen Land und Kommunen unterschiedliche Auffassungen bestanden, ergab sich der letztendliche Ausgleichsbetrag im Wege des Kompromisses, der im Beirat für den kommunalen Finanzausgleich gefunden wurde. Der Ausgleich der Einnahmeseite war nie strittig. Bei der Aufteilung des Betrages auf die Kommunen können diese in unterschiedlicher Höhe betroffen sein. Dies spricht nicht per se für eine Benachteiligung der Landeshauptstadt Saarbrücken.

Erstmals überhaupt und zusätzlich erhalten die Kommunen, soweit selbst festgestellte Verkehrsverstöße zu Bußgeldverfahren führen, die jetzt im Landesverwaltungsamt bearbeitet werden, eine Fallkostenpauschale zum Ersatz ihrer daraus entstehenden Aufwendungen. Das Verfahren wurde transparent in einem Arbeitskreis, auch unter Beteiligung der Landeshauptstadt Saarbrücken, erarbeitet. Zwischen allen Beteiligten bestand Einvernehmen, das sich die Pauschalen an den durchschnittlichen - nicht an den individuellen - Fallkosten der Kommunen orientieren sollten. Eine volle Kostendeckung war nie angestrebt. Die Pauschalen wurden im Rahmen einer vereinbarten Überprüfung im Frühjahr 2011 rückwirkend ab 2008 von ursprünglich 85 % auf 95 % der durchschnittlichen Kosten angehoben. Sie werden anhand der Besoldungsentwicklung dynamisiert.

Sofern für eine Kommune eine über 5 % der Durchschnittskosten hinausgehende Deckungslücke verbleibt, sollte dies die Kommune zuerst zur Überprüfung der eigenen Kostenstruktur veranlassen.

Unabhängig von der Höhe der Erstattungsquote und den eigenen Kosten werden die Kommunen durch die Fallkostenpauschale ausnahmslos besser gestellt als vor ihrer Einführung, nicht schlechter.

Das genannte Gutachten kommt auch zu dem Schluss, dass noch abzuwarten sei, ob und inwieweit der Kommunale Entschuldungsfonds des Landes auch wirklich greift: „So weist die LHS nicht grundlos auf eine Reihe von Verwerfungen hin, in deren Gefolge sie sich unzureichend berücksichtigt sieht: So seien bei den saarländischen Kommunen die Kassenkredite inzwischen auf einen Stand von mehr als 1,8 Milliarden Euro angewachsen. Der KELF könne aufgrund seiner geringen Dotierung hier allenfalls zu einer Zinsentlastung, nicht jedoch zu einem Schuldenabbau beitragen. Zudem solle die LHS für das Jahr 2012 aus dem KELF einen Betrag von 6.086.299,-- € erhalten, was einem Anteil von lediglich 35,8 Prozent entspräche. Im Vergleich hierzu beträgt der Anteil an den Kassenkrediten aller saarländischen Kommunen rd. 50 Prozent (Stand 31.12.2009 = 47,2 %). Saarbrücken sei zudem Zentraler Ort (samt der sich damit verbindenden Arbeitsplatz-zentralität und der Schul- wie Ausbildungspendler) für täglich ca. 280.000 Bürgerinnen und Bürger. Hieraus ergäben sich besondere Anforderungen (Kosten) hinsichtlich der Infrastruktur, sowohl für harte (Verkehrsinfrastruktur) als auch für weiche Standortfaktoren (Kultur, Sport, Bildungs- und Freizeitangebote); sie blieben unzureichend berücksichtigt. Auch die bekannten Sonderlasten (Landes- und Bundesstraßen, Berufsfeuerwehr) fänden bei der Mittelverteilung keine Berücksichtigung.“

Wie steht die Landesregierung zu dieser Einschätzung?

Zu Frage 5:

Das Ziel des Kommunalen Entlastungsfonds (KELF) ist die kontinuierliche, strukturelle Verringerung der kommunalen Haushaltsdefizite mit dem Ziel des zahlungsbezogenen Haushaltsausgleichs im Jahr 2020. Die Mittel dürfen nur zur Sanierung des Haushalts eingesetzt und nicht für Mehrausgaben verwandt werden. Über die Ausgestaltung des Fonds berät der Kommunale Sanierungsrat. Dieser ist paritätisch besetzt mit vier Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern und vier Vertretern des Landes.

Der Fragesteller geht fälschlicher Weise davon aus, dass der Anteil am Bestand der Liquiditätskredite aller saarländischen Kommunen die einzig maßgebliche und geeignete Größe zur Verteilung der Konsolidierungshilfen aus dem KELF darstellt. Die Verteilung allein nach einem solchen Solidaritäts- bzw. Wirksamkeitskriterium würde u. a. zu Akzeptanzproblemen bei der überwiegenden Mehrzahl der saarländischen Kommunen führen.

Der Kommunale Sanierungsrat hat sich in seiner Sitzung am 21.11.2012 dafür ausgesprochen, die Verteilung des Fonds nach zwei grundsätzlichen Kriterien, nämlich nach dem Solidaritäts- bzw. Wirksamkeitskriterium und nach dem Gerechtigkeitsaspekt, zu verteilen. Dem Solidaritäts- bzw. Wirksamkeitskriterium entsprechend erhalten die Mittel nur solche Gemeinden, die verpflichtet sind, einen Haushaltssanierungsplan aufzustellen.

Weiter wird innerhalb der Gruppe der Empfängergemeinden der Schwerpunkt der Mittel (70 v. H.) auf die Gemeinden gelegt, die überschuldet sind bzw. bei denen die Überschuldung droht.

Der Gerechtigkeitsaspekt fließt in die Berechnung ein, indem die Verteilung in der jeweiligen Gruppe nach objektivierten finanzwirtschaftlichen Indikatoren, den Umlagegrundlagen, erfolgt.

Die Landeshauptstadt Saarbrücken gehört zu denjenigen Kommunen, bei denen die Überschuldung droht, und partizipiert daher an dem größeren Anteil von 70 v. H. der Mittel. Da die Umlagegrundlagen der Landeshauptstadt Saarbrücken aufgrund ihrer relativ hohen Finanzkraft und der hohen Schlüsselzuweisungen B relativ hoch sind, erhält sie lediglich 6 Mio. Euro aus dem KELF, obwohl der Anteil der Kassenkredite 50 v. H. aller saarländischen Kommunen beträgt.

Der beschriebene Verteilungsmodus soll zunächst nur für das Jahr 2013 gelten.

Die Berücksichtigung von Sonderlasten und Standortfaktoren ist keine geeignete Größe zur Verteilung der Konsolidierungshilfen. Würden sie gleichwohl zu Grunde gelegt, müssten derartige Aspekte bei allen Gemeinden berücksichtigt werden. Der geeignetere Ort hierfür ist jedoch der kommunale Finanzausgleich.

Die Thematik wurde dem Ausschuss für Finanzen und Haushaltsfragen am 20. Februar 2013 unter TOP 2, Bericht der Landesregierung über die Organisation und Funktionsweise des Kommunalen Entlastungsfonds, die Zusammensetzung des Sanierungsbeirats und die Bedingungen für finanzielle Hilfen, S. 3 bis 12, eingehend erläutert.

Zum zweiten Teil der Frage 5 wird auf die Antwort auf die Fragen 1 bis 3 verwiesen.

Prof. Dr. Joachim Hesse kritisiert in dem genannten Gutachten auch die „untypische Stadt-Umland-Organisation, nach der die Stadt Saarbrücken, mit ihren mehr als 176.000 Einwohnern Landeshauptstadt und Oberzentrum der Region, nicht den Status der Kreisfreiheit genießt, vielmehr neben vier kleineren Städten und fünf Gemeinden dem Regionalverband Saarbrücken angehört“ und schlägt unter anderem einen Stadtkreis Saarbrücken vor. Der Magdeburger Politikwissenschaftler Wolfgang Renzsch schlägt sogar vor, alle Kreise im Saarland abzuschaffen.

Wie steht die Landesregierung zu diesen Vorschlägen?

Zu Frage 6:

Im Rahmen der Verwaltungsstrukturereform gehörte die Stadt-Umland-Problematik zu den am intensivsten aufbereiteten und diskutierten Themen.

Der Vorschlag zum „Stadtkreis Saarbrücken“ geht zurück auf das Haupt-Gutachten von Professor Dr. Joachim Jens Hesse zur „Überprüfung der kommunalen Verwaltungsstrukturen im Saarland“. Zusätzlich hatte das Land bei ihm die Synopse „Modelle der Stadt-Umland-Organisation in der Bundesrepublik Deutschland“ in Auftrag gegeben.

Neben den Beratungen im „Koordinierungsausschuss Funktionalreform/-Verwaltungsmodernisierung“ mit den Spitzenvertretern des Landes, der Gemeinden und der Gemeindeverbände haben am 1. Dezember 2005 namhafte Verwaltungswissenschaftler und Verwaltungspraktiker aus ganz Deutschland in einem Symposium in Saarbrücken Ziele und Lösungswege zur Stadt-Umland-Problematik diskutiert.

Die Landesregierung hat sich nach dieser eingehenden Diskussion unter Würdigung verfassungsrechtlicher Aspekte und unter Abwägung der Interessen nicht nur der Landeshauptstadt Saarbrücken, sondern eben auch der Umlandgemeinden für die jetzt bestehenden Strukturen mit einem Regionalverband Saarbrücken und einer regionalverbandsangehörigen Landeshauptstadt Saarbrücken entschieden.

Das Verwaltungsstrukturreformgesetz (VSRG) war von Anfang an auf eine Evaluation ausgelegt. Die Berichterstattung der Landesregierung über die aufgrund des Gesetzes getroffenen Maßnahmen nach Artikel 14 Absatz 4 VSRG ist bis zum 31. Dezember 2017 vorgesehen. Hieran wird festgehalten.

Ehe ein Vorschlag, auf die Kreisebene völlig zu verzichten, überhaupt in Erwägung gezogen würde, bedürfte dieser angesichts des sich aus dem Grundgesetz und aus der Verfassung des Saarlandes ableitenden Prinzips einer Gliederung des Saarlandes in Gemeindeverbände (also die Landkreise und den Regionalverband Saarbrücken) zunächst einer eingehenden juristischen Untersuchung.

Ist in dieser Legislaturperiode mit einem Vorhaben der Regierung für eine Gebietsreform oder eine Neuregelung der Kreise zu rechnen?

Zu Frage 7:

Nein.