

F i V e -

Fünf Impulse für eine Finanz- und Verwaltungsreform für die schleswig-holsteinische Landeshauptstadt Kiel

*von Falk Stadelmann,
stellvertretender Vorsitzender und finanzpolitischer Sprecher der SPD-Ratsfraktion Kiel*

- Zusammenfassung -

Eine starke Stadt ist ihren Bürgerinnen und Bürgern verpflichtet. Ohne eine handlungsfähige und soziale Stadt – ohne handlungsfähige und soziale Städte generell – können die gesellschaftlichen Herausforderungen der Gegenwart und Zukunft nicht bewältigt werden.

Die Haushaltsslage der Landeshauptstadt Kiel ist in einer strukturellen Schieflage, die auf einer grundlegenden Fehleinstellung des Gemeindefinanzsystems beruht:

- **Die Schere zwischen Erträgen und Aufwendungen im Kieler Stadthaushalt wird immer größer.** Die SPD-Ratsfraktion ging von Erträgen im Kieler Stadthaushalt für das Jahr 2010 aufgrund steigender Steuereinnahmen in Höhe von 611 Mio. Euro aus (2009: 603 Mio. Euro), aber mit noch viel höheren Aufwendungen in Höhe von 667 Mio. Euro (2009: 660 Mio. Euro). Dies führt **im Jahr 2010** zu einem erneuten **Defizit** zwischen Erträgen und Aufwendungen in Höhe von **76 Mio. Euro** (2009: 56 Mio. Euro). Für das Jahr 2011 geht die SPD-Ratsfraktion davon aus, dass die Erträge zurückgehen werden auf 597 Mio. Euro, was vor allem an geringeren staatlichen Zuweisungen an die Stadt liegen wird (minus 19 Mio. Euro). Dagegen werden die Aufwendungen auf 686 Mio. Euro steigen; Hauptursache werden die steigenden Transferleistungen sein (plus 11 Mio. Euro), und auch der Zinsaufwand erhöht sich (plus 5 Mio. Euro auf 26 Mio. Euro pro Jahr). Es droht ein weiteres **Defizit im Jahr 2011** in Höhe von **114 Mio. Euro**. Am meisten steigen **die Aufwendungen für Sozialtransferleistungen**: Für Sozialhilfe, Hilfe zur Pflege, Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und Leistungen für Unterkunft und Heizung für Langzeitarbeitslose **um 18 Mio. Euro** (2010: 226 Mio. Euro; 2011: 234 Mio. Euro; 2012: 239 Mio. Euro; 2013: 244 Mio. Euro). **Auch die Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse an die Träger nichtstädtischer Kindertagesstätten, an städtische Unternehmen, an Pflegeeinrichtungen, an das Land im Rahmen der Krankenhausförderung und an andere Organisationen steigen merklich an, nämlich um 19 Mio. Euro** (2010: 81 Mio. Euro; 2011: 90 Mio. Euro; 2012: 95 Mio. Euro; 2013: 100 Mio. Euro).

- Kiel ist auf lange Sicht nicht in der Lage, die finanziellen Mittel für dringend notwendige Investitionen aus laufenden Einnahmen zur Verfügung zu stellen. **Eine Finanzierung der Investitionen ist nur über Kredite mit der Konsequenz einer weiter steigenden Verschuldung möglich.** Nach dem derzeitigen Planungsstand wird die **langfristige Verschuldung** Ende des Jahres 2013 **auf rund 495 Mio. Euro** (2010: 410 Mio. Euro; 2011: 455 Mio. Euro; 2012: 474 Mio. Euro) **anwachsen**. Die wirkliche Dramatik der Haushaltssituation spiegelt die Entwicklung der **Kassenkredite**, d.h. der kurzfristigen Schulden, wider. Die Kassenkredite werden zur kurzfristigen Liquiditätssicherung benötigt. Diese Kassenkredite werden nach Einschätzung der SPD-Ratsfraktion von 137 Mio. Euro im Jahr 2010 auf 523 Mio. Euro im Jahr 2013 **steigen** – also **um 386 Mio. Euro in nur drei Jahren** (das entspricht mehr als der erwarteten Gewerbesteuererinnahme pro Jahr während desselben Zeitraums).

- **Zugleich nehmen die Herausforderungen für das Gemeinwesen – vor allem aber für die Stadt – zu.** Gebraucht werden mehr Plätze in der öffentlich organisierten Kinderbetreuung und besser ausgestattete Schulen und Schulgebäude, um allen Kindern die bestmögliche Bildung zu ermöglichen. Gute Bildung ist und bleibt die Voraussetzung für ein

selbstbestimmtes Leben in Freiheit und ohne öffentliche Unterstützung. Der von Oberbürgermeister Torsten Albig (SPD) und der SPD-Ratsfraktion gemeinsam mit den Bündnispartnern GRÜNE und SSW festgelegte „**Vorrang für Bildung**“ macht sich **in steigenden Aufwendungen für Kindertagesstätten und Schulen** bemerkbar: Die Gesamtaufwendungen für Kindertagesstätten steigen bis zum Jahr 2013 um 16 Mio. Euro (2010: 47 Mio. Euro; 2011: 55 Mio. Euro; 2012: 59 Mio. Euro; 2013: 63 Mio. Euro), und die Gesamtaufwendungen für Schulen werden bis zum Jahr 2013 um 8 Mio. Euro erhöht (2010: 54 Mio. Euro; 2011: 56 Mio. Euro; 2012: 59 Mio. Euro; 2013: 62 Mio. Euro).

Mit diesem Papier werden **5 Impulse für eine Finanz- und Verwaltungsreform** für die Landeshauptstadt Kiel gegeben, die eine Neuordnung des Gemeindefinanzsystems zum Inhalt haben. Sie zielen ab auf ein gemeinsames Wirken von städtischer und staatlicher Politik, um die strukturelle Schieflage des Kieler Stadthaushalts – und vieler anderer kommunaler Haushalte – zu überwinden. Entscheidend ist, dass der Deutsche Bundestag, der Schleswig-Holsteinische Landtag und die Stadt Kiel (mit anderen betroffenen Kommunen) gemeinsam handeln, um die Unterfinanzierung der Städte und Gemeinden endlich anzupacken.

Erster Impuls: Die Erträge aus Steuern müssen durch eine Neuordnung des Steuerrechts erhöht werden.

Die bisherige Gewerbesteuer wird zu einer ► **kommunalen Wirtschaftssteuer** weiterentwickelt, die neben den Gewerbetreibenden auch Freiberuflerinnen und Freiberufler einbezieht. Der bisherige 15%ige Gemeindeanteil an der Lohn- und Einkommensteuer wird abgeschafft und durch einen „**geteilten Einkommensteuertarif**“ ersetzt: Ein ► **„Stadt-Steuertarif“**, den die Ratsversammlung festlegt, und ein **„Staats-Steuertarif“**, den der Deutsche Bundestag und der Bundesrat bestimmen. Der „Stadt-Steuertarif“ besteuert den unmittelbar oberhalb des steuerfreien Existenzminimums belegenen Anteil des zu versteuernden Einkommens, der „Staats-Steuertarif“ setzt auf diesen kommunalen Tarif auf. Beide Tarife zusammen ergeben den „gemeinsamen Einkommensteuertarif“. Dabei sollte der „Stadt-Steuertarif“ nicht progressiv sein, sondern für alle Bürgerinnen und Bürger gleich hoch (zwischen 4% und 5% auf das zu versteuernde Einkommen). Der progressive, die Leistungsfähigkeit des Steuerzahlers berücksichtigende Tarif wäre dann nur der „Staats-Steuertarif“. Die „Stadtsteuer“ sollte nach dem Wohnortprinzip erhoben werden. Städte mit mehr Einwohnerinnen und Einwohnern werden so einen höheren Anteil aus den Einnahmen der Lohn- und Einkommensteuer erhalten als kleinere Gemeinden. Um jedoch einen ruinösen Standortwettbewerb zwischen den Städten einerseits und ländlichen Gemeinden zu vermeiden, muss vom Bund ein **Stadtsteuer-Maßstäbengesetz** erlassen werden. Dieses Gesetz soll regeln, dass ländliche Gemeinden grundsätzlich einen höheren Mindest-Gemeindesteuertarif haben müssen als Städte und zentrale Orte, um so eine steuerlich motivierte Stadtflucht zu vermeiden. Eine ► **moderate Anhebung des Hebesatzes der Grundsteuer B**, die für bebaute bzw. bebaubare Grundstücke und Gebäude erhoben wird, ist zu **prüfen**. Die ► **zusätzliche Erhebung von örtlichen Aufwandssteuern** durch die Stadt ist ins Auge zu fassen, bis die staatliche Gesetzgebung eine angemessene Gemeindefinanzierung gewährleistet.

Zweiter Impuls: Der Kommunale Finanzausgleich wird wieder auf seine Umverteilungs-, raumordnerische und gesamtwirtschaftliche Funktion zurückgeführt.

Die Zuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich an die Stadt Kiel werden bis zum Jahr 2013 **um 29 Mio. Euro zurückgehen**. Dies wird für die Stadt Kiel nur dann zu verkräften sein, wenn neue Gesetze erlassen werden, die den Städten zusätzliche Ertragsquellen erschließen, z.B. über eine kommunale Wirtschaftssteuer und einen selbst bestimmten „Stadt-Steuertarif“ an der Lohn- und Einkommensteuer. Geschieht dies nicht, bedeutet die Höhe des vor einigen Jahren vorgenommenen Eingriffes des Landes von jährlich 120 Mio. Euro landesweit für die Landeshauptstadt Kiel allein Mindereinnahmen in Höhe von 12 Mio. Euro pro Jahr. ► **Wird die Gemeindefinanzierung nicht zeitgleich**

reformiert, muss dieser Eingriff dann angesichts der krisenhaften Entwicklung verringert werden.

Dritter Impuls: Die Aufwendungen werden verringert, soweit es sich nicht um Bildungsinvestitionen handelt.

Oberbürgermeister Torsten Albig (SPD) hat im März 2010 angekündigt, die **Aufwendungen** im Haushaltsansatz für das Jahr 2011 **um 5% gegenüber** den Ansatz von **2010 zu reduzieren** – **allerdings nicht für Schulen** (dort sollen die Aufwendungen noch einmal gesteigert werden), **Kindertagesstätten und Sozialhilfeleistungen** (dort bleibt es beim Stand der Aufwendungen aus dem Jahr 2010). Der „Vorrang für Bildung“ wird damit umgesetzt.

Darüber hinaus sind strukturelle Verringerungen der Aufwendungen zu prüfen: ► **Sozial-Investitionsprogramme**, welche die **Ursachen für langfristig hohe Aufwendungen** für soziale Transferleistungen **beseitigen sollen**, werden **in Sonderhaushalten** geführt, **die nicht jährlich** – sondern langfristig – **auszugleichen sind**; deshalb ist es erforderlich, die **Voraussetzungen für eine betriebswirtschaftliche Wirtschafts- und Erfolgsplanung** auch für umfassende Sozial-Investitionsprogramme einzuführen (Fokus: Gaarden). ► **Ausgaben** dürfen auch **nicht lediglich von der staatlichen auf die kommunale Ebene verschoben** werden, weil solche Verschiebungen die Höhe der öffentlichen Gesamtausgaben nicht verringern: So wird die von der Bundesregierung (CDU/CSU/FDP) angekündigte Abschaffung des Zuschusses an die Gesetzliche Rentenversicherung für ALG-II-Empfänger/innen dazu führen, dass diese im Alter wieder auf Sozialleistungen der Städte angewiesen sein werden statt auf Altersrenten der Deutschen Rentenversicherung, und die von der schleswig-holsteinischen Landesregierung (CDU/FDP) zu prüfende Kürzung des Landesblindengeldes für volljährige Blinde von monatlich 400 Euro auf 200 Euro soll zu einer höheren Inanspruchnahme der Sozialhilfeleistung „Blindenhilfe“ führen, die aus den Haushalten der Städte bezahlt wird (für den Kieler Stadthaushalt bedeutet das allein einen jährlichen Mehraufwand von 185.000 Euro). ► Bei vergleichbaren Aufgabenzuschnitten werden **bislang getrennte Verwaltungseinheiten kombiniert**, um so Synergieeffekte zu erreichen: Konkretes Beispiel ist die Zusammenführung von bisherigem Abfallwirtschaftsbetrieb (zuständig für Müllabfuhr, Straßenreinigung und Werkstatt), Grünflächenamt, Teilen des Tiefbauamtes und der Immobilienwirtschaft zu einem gesamtstädtischen „**Stadtpflegebetrieb**“. Auf diese Weise können die städtischen Reinigungs- und Grünpflegearbeiten zentral erledigt, der Stadtpflegebetrieb wie der bisherige Abfallwirtschaftsbetrieb Kiel (ABK) in seiner bisherigen öffentlich-rechtlichen Organisationsform mit Beschäftigten des öffentlichen Dienstes geführt werden. Durch eine rationellere Aufgabenerledigung kann ein sparsamerer Einsatz von Personal und Sachmitteln möglich sein. Vorangegangene Untersuchungen haben ein **Einsparvolumen von mehr als 1 Mio. Euro** jährlich beziffert. ► Durch **regionale Kooperation kann der städtische Haushalt entlastet werden**, indem Verwaltungsaufwand verringert wird. Bereits heute arbeitet die Kieler Stadtverwaltung mit anderen Kommunen auf dem Gebiet der Ausbildung von Verwaltungsnachwuchs, der Kraftfahrzeugzulassung, der Tierseuchenbekämpfung, der Bauaufsicht, der Gesundheitsverwaltung, im Verkehrsverbund, in der Abfallentsorgung und in der Straßenreinigung und in der Wirtschaftsförderung zusammen. Vorstellbar wären **weitere oder intensivere Formen der Zusammenarbeit mit anderen kreisfreien Städten oder benachbarten Kreisverwaltungen**, z.B. Gemeinsame Veterinärämter, Gemeinsame Rechtsämter, Gemeinsame Rechnungsprüfungsämter.

Vierter Impuls: Es wird ein staatlicher Entschuldungsfonds zugunsten stark verschuldeter Städte und Gemeinden eingesetzt.

Für die in der Schuldenfalle steckenden Kommunen ist ein **finanzwirtschaftlicher Neustart notwendig**, der sie in die Lage versetzt, ihre Aufgaben wieder ordnungsgemäß zu erfüllen und kommunale Selbstverwaltung wahrzunehmen. Vom Staat wird deshalb ein **kommunaler Entschuldungsfonds für Städte und Gemeinden** eingerichtet, aus dem Zins- und Tilgungshilfen finanziert werden. Die **Zins- und Tilgungshilfen** des Entschuldungsfonds

werden **nur bei ausgeglichenem Ergebnishaushalt** gewährt. Der kommunale Entschuldungsfonds wird aus dem Haushalt des Landes, aus dem Kommunalen Finanzausgleich und aus Finanzhilfen des Bundes gespeist.

Fünfter Impuls: Je mehr freiwillige gemeinsame Aufgabenwahrnehmungen zwischen Städten, Gemeinden und Kreisen vereinbart werden, desto höher wird ihr Anteil an den Hilfen aus dem Entschuldungsfonds und den Zuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich.

Um die gemeinsame, sparsamere und wirtschaftlichere Wahrnehmung von öffentlichen Aufgaben der Städte, Gemeinden und Kreise zu befördern, wird ein **Anreizsystem** geschaffen: Je mehr freiwillige gemeinsame Aufgabenwahrnehmungen, desto höher werden Hilfen und Zuweisungen.