

# Lokale og regionale myndigheder ved den danske-tyske grænse



En sammenligning af Region Syddanmark (Danmark) og Land Schleswig-Holstein (Tyskland)

Af Region Sønderjylland-Schleswig,  
Regionskontor & Infocenter, i samarbejde  
med Institut for Grænseregionsforskning ved  
Professor Torben Dall Schmidt, Syddansk Universitet.

Baseret på en tidligere publikation  
"Lokalt og regionalt selvstyre" af  
Matthias Bong, Jørgen Kühl, Michael Schack,  
Torben Dall Schmidt.  
Den nuværende version er opdateret med tilføjelser  
til ændringer og nye strukturer.

Marts 2015

**Kolofon:**

Region Sønderjylland-Schleswig  
Regionskontor & Infocenter  
Lyren 1 • DK-6330 Padborg  
Tel. +45 74 67 05 01 • Fax +45 74 67 05 21  
region@region.dk  
www.region.de • www.region.dk  
www.kulturfokus.de • www.kulturfokus.dk  
www.pendlerinfo.org

ISBN: 978-87-989145-8-7

## Indholdsfortegnelse

Tabel- og billedfortegnelse.....	2
1. Problemstillinger & iagttagelser .....	3
2. Det lokale og regionale selvstyres geografi.....	4
3. Grundlæggende facts og juridiske rammer .....	6
3.1 Det tværnationale perspektiv .....	6
3.2 Danmark.....	7
3.3 Tyskland .....	7
3.4 Region Syddanmark.....	8
3.5 Schleswig-Holstein.....	11
3.6 Lovgivningskompetencer og -myndighed.....	14
3.7 Konklusion .....	16
4. Regionale mønstre i fordelingen af opgaver og beskatning.....	17
4.1 Kompetencerne til skatteudskrivning.....	17
4.2 Fordeling af skatteindtægterne på de forskellige administrative niveauer .....	18
4.3 Den samlede beskatning fordelt på skattegrupper .....	20
4.4 Hvorledes materialiseres kompetencerne til at opkræve skatter for kommunerne?. .....	21
4.5 Forskelle i de lokale myndigheders opgaver.....	30
4.6 Konklusion .....	32
5. Sammenfatning.....	34

## **Tabel- og billedfortegnelse**

Tabel 1: De forskellige myndighedsniveauer på tværs af den dansk-tyske grænse

Tabel 2: Befolkning og areal i Region Syddanmarks kommuner

Tabel 3: Befolkning og areal i Schleswig-Holsteins kredse

Tabel 4: Den politiske struktur i Schleswig-Holstein

Tabel 5: Kompetencefordeling for lokale myndigheder ved den dansk-tyske grænse

Kort 1: Den kommunale opdeling i Region Syddanmark og Schleswig-Holstein

Diagram 1: Fordeling af skatteindtægter i Danmark

Diagram 2: Fordeling af skatteindtægter i Tyskland

Diagram 3: Den samlede beskatning i Danmark fordelt på skattegrupper

Diagram 4: Den samlede beskatning i Tyskland fordelt på skattegrupper

Diagram 5: Danmark – Fordeling af skatteprovenuet for lokale myndigheder

Diagram 6: Tyskland - Fordeling af skatteprovenuet for lokale myndigheder

Diagram 7: Danmark – Udviklingen i afhængighed af personlige indkomstskatter

Diagram 8: Tyskland – Udviklingen i afhængighed af personlige indkomstskatter

Diagram 9: Danmark – Udviklingen i afhængighed af erhvervsskatter

Diagram 10: Tyskland - Udviklingen i afhængighed af erhvervsskatter

Diagram 11: Flensburg, Schleswig-Flensburg og Nordfriesland – "Hebesätze" pålagt virksomheder af lokale myndigheder

Diagram 12: Syddanmark – Kommunale udskrivningsprocenter

## 1. Problemstillinger & iagttagelser

Tyskland og Danmark har en fælles grænse og er dermed oplagte samhandelspartnere og samarbejdspartnere på både nationalt, regionalt og lokalt niveau. Her gennemgås de forskellige offentlige administrationsniveauer på de to sider af grænsen og deres respektive kompetencer. Dermed bidrages der til en gensidig forståelse i forbindelse med specielt samarbejde på lokalt og regionalt niveau over den dansk-tyske grænse.

I det foreliggende notat præsenteres en sammenligning af de lokale og regionale myndigheder i Danmark og Tyskland, specifikt ved at fokusere på den danske Region Syddanmark og den tyske delstat (Bundesland) Schleswig-Holstein. Relevansen af en sådan sammenligning understreges af, at to meget forskellige systemer mødes ved den dansk-tyske grænse. Viden om grænseregioner og dertil knyttede problemstillinger omkring samarbejdsrelationer over grænsen er dermed værdifulde, og nærværende komparative studier viser, hvorledes samarbejde over grænser ikke alene er en opgave for centralregeringer.

Det foreliggende notat er en revideret og opdateret udgave af en tidligere udgave fra 2002 (med nyt oplag 2004) udarbejdet af Matthias Bong, Jürgen Kühl, Torben Dall Schmidt og Michael Schack, og udgaven fra 2013, der tog højde for ændringerne i forbindelse med den danske kommunalreform, som trådte i kraft d. 1. januar 2007. På tysk side er der i de seneste år kun tale om få ændringer. Derfor præsenteres hovedtrækkene i hhv. dansk og tysk regionalt og lokalt selvstyre med særligt henblik på Region Syddanmark og delstaten Schleswig-Holstein. I denne forbindelse er der bevidst blevet valgt en komparativ tilgang, der på de enkelte områder sammenligner, herunder påpeger ligheder og forskelle, mellem de to former for indretning af myndighedsopgaver på sub-nationalt niveau i de to lande.

Formålet med denne publikation er dermed at stille en overskuelig og let tilgængelig sammenlignende oversigt til rådighed. Målgruppen er primært politikere, andre beslutningstagere i det offentlige og virksomheder, der har brug for konkrete, klart disponerede oversigter over myndighedsbetjening, når man bevæger sig over den dansk-tyske grænse.

Alle danske regioner har samme opgave portefølje og kompetenceniveau, hvorfor Region Syddanmark i stor grad kan ses som repræsentativ for andre danske regioner. Dette er specielt aktuelt i forbindelse med et øget samarbejde på regionalt niveau over den dansk-tyske grænse, herunder den øgede fokus på den dansk-tyske grænse i form af både landegrænser og maritime grænser. Schleswig-Holstein kan til gengæld ikke ses som at være repræsentativ for alle tyske forbundslande (Bundesländer). Tyskland er en føderal stat, der er opdelt i 16 delstater (Bundesländer). De enkelte delstater er indrettet på samme måde med hensyn til opgave portefølje og kompetenceniveau. Således er Schleswig-Holstein kun ét eksempel på en tysk delstat. Her kan det dog bemærkes, at Schleswig-Holstein også er aktuel i forbindelse med et øget regionalt samarbejde over den dansk-tyske grænse med hensyn til både landegrænser som i Region Sønderjylland-Schleswig og maritime grænser som ved Fehmarnbelt.

I dette notat fokuseres der på følgende forhold vedrørende de lokale og regionale myndigheder på de to sider af den dansk-tyske grænse:

- 1. Administrative strukturer.** De administrative strukturer i Danmark og Tyskland undersøges og sammenlignes ved hjælp af bl.a. diagrammer og kort med særligt henblik på:
  - a. Underopdelingen af stat på regioner, kredse og kommuner med udgangspunkt i den internationale klassificering af geografiske områder NUTS (Nomenclature of Territorial Units for Statistics).
  - b. Grundlæggende facts om Tysklands og Danmarks styreform, befolkningerne, areal og administrative opdelinger på regioner og kommuner.
  - c. Grundlæggende faktuelle forhold om Region Syddanmark, herunder kommunerne, og Schleswig-Holstein, herunder kredse og kommuner (Kreise & Gemeinden).
  
- 2. Juridiske rammebetingelser.** Forskellene mellem hhv. danske og tyske juridiske rammebetingelser præsenteres. I denne forbindelse fokuseres der især på de kompetencer, en dansk region (dvs. Region Syddanmark) og danske kommuner har, sammenlignet med forholdene i en tysk delstat (Bundesland) (dvs. forbundslandet (Land) Schleswig-Holstein).
  
- 3. Regionale mønstre i opgaver og byrder.** Regionale mønstre i opgave- og byrdefordelingen analyseres og sammenlignes med særligt henblik på:
  - a. Kompetence til skatteudskrivning på nationalt, regionalt og lokalt niveau.
  - b. Fordeling af skatteindtægterne på de forskellige administrative niveauer.
  - c. Variation i skatter, der fastsættes på kommunalt niveau, som indikation for en faktisk autonomi til at sætte skatten uafhængigt.
  - d. Opgaver, der varetages af regionale og lokale myndigheder.

## **2. Det lokale og regionale selvstyres geografi**

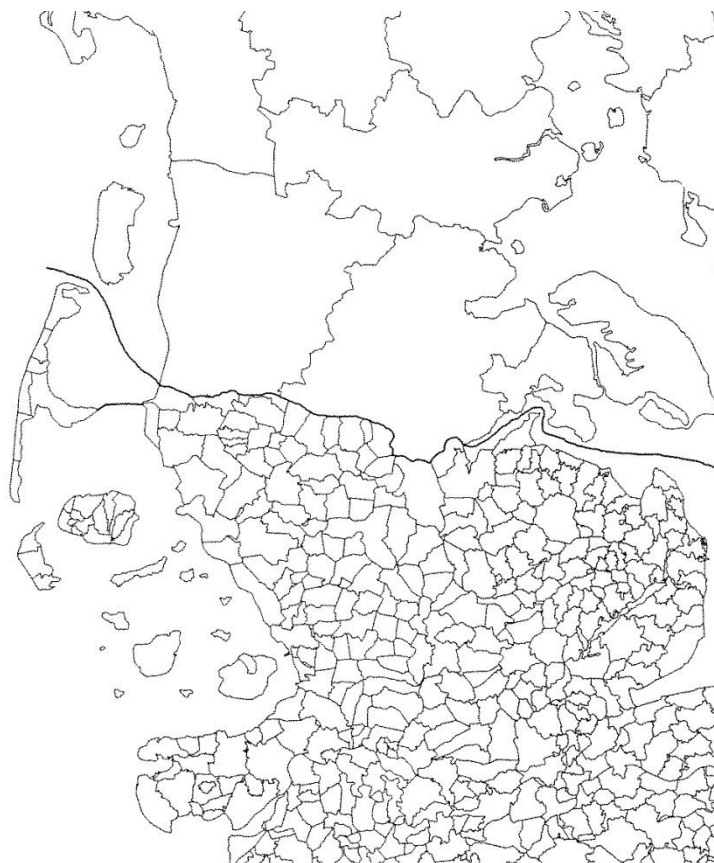
Indledningsvis vil det være interessant at finde frem til, hvordan man på henholdsvis den danske og tyske side af grænsen har valgt at opdele sine myndighedsniveauer på geografiske enheder. Det er i den forbindelse oplagt at bruge den internationale standard for sammenligninger over grænser fastsat på EU-niveau. Dette specielt fordi disse inddelinger af geografien tager udgangspunkt i de administrative opdelinger i de enkelte lande. Eksempelvis indgår de 11 kredse (Kreise) og 4 kredsfrige byer (kreisfreie Städte) i Schleswig-Holstein og 5 danske regioner i Danmark på NUTS 3 niveau. Et problem i den forbindelse er dog, at dette ikke er det nederste niveau for myndighedsbetjening.

Kommunerne ligger et niveau under dette NUTS 3 niveau. I tabel 1 vises sammenhængen mellem de forskellige administrative niveauer på de to sider af grænsen:

Europæiske Union	Tyskland	Danmark
NUTS 1	Schleswig-Holstein	Danmark
NUTS 2	Schleswig-Holstein	Region Syddanmark
NUTS 3	11 kredse & 4 kredsfrige byer (Kreise & kreisfreie Städte)	5 Regioner
Kommunalt niveau	1100 Kommuner (Gemeinden) (hvoraf de mindste kommuner samarbejder i 85 fælles- kommunale forvaltningsdistrikter (Ämter)	98 Kommuner

Tabel 1: De forskellige myndighedsniveauer på tværs af den dansk-tyske grænse

Det fremgår, at der er en stigende forskellighed i antallet af geografiske opdelinger for samme myndighedsniveau i takt med at man bevæger sig længere og længere ned mod et decentralt niveau. I andre tyske delstater findes der yderligere et administrativt niveau: Regeringsdistrikter (Regierungsbezirke), som dog ikke findes i Schleswig-Holstein. På det nederste administrative niveau finder man kommunerne (Gemeinden). Kort 1 nedenfor viser opdelingen på kommuner til sammenligning over den dansk-tyske grænse. Det ses, at geografien i opdelingen af de forskellige administrative niveauer bryder markant ved den dansk-tyske grænse. Dermed peger dette på, at en forståelse af strukturer og kompetencer på de forskellige niveauer er afgørende i samarbejdsrelationer over grænsen.



Kort 1: Den kommunale opdeling i Region Syddanmark og Schleswig-Holstein. Hertil skal der dog bemærkes, at kortet ikke er helt aktuelt mere, idet der efterfølgende har været kommunesammenlægninger i Kreis Schleswig-Flensburg.

### **3. Grundlæggende facts og juridiske rammer**

I bestræbelse på at forstå forskelle i kompetencerne som findes på forskellige geografiske opdelinger af den administrative struktur på begge sider af grænsen, må man tage udgangspunkt i de grundlæggende forhold, herunder den juridiske ramme for myndighedsudøvelse på begge sider af grænsen. Med andre ord, hvem har kompetence til hvilke beslutninger i de to lande?

#### **3.1 Det tværnationale perspektiv**

Der kan anvendes forskellige kriterier til at opdele et stats territorium i regioner. Dette sker normalt efter normative eller funktionelle kriterier. En sammenligning over den danske-tyske grænse viser, at der både er normative og funktionelle forskelle over grænsen. Dette kan illustreres ved at sammenligne den nationale opdeling på regioner i Tyskland og Danmark med Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS), som gjort i tabel 1.



I praksis viser den transregionale myndighedsstruktur på tværs af grænsen mellem Danmark og Tyskland afgørende forskelle. De administrative niveauer er kort sagt ofte ikke direkte sammenlignelige. I Tyskland er visse myndighedsopgaver placeret på delstatsniveau (Bundesland-), mens de i Danmark findes på kommune- og regionsniveau. Samtidig har kommuner i Danmark en betydeligt større kompetence- og opgaveportefølje end kommuner (Gemeinden) i Tyskland. Derfor er forskellige offentlige samarbejds-partnere, der indgår i et transregionalt, grænseoverskridende samarbejde, ikke altid komplementære med henblik på kompetencer og opgaver på de relevante områder.

### 3.2 Danmark

De grundlæggende geografiske, demografiske, politiske og administrative forhold på den danske side af grænsen kan kort opsummeres ved følgende punkter:

- Kongerige, demokrati, centralstat
- Befolkning: 5.580.516 (2012)
- Areal: 42.892 km<sup>2</sup>
- Hovedstad: København
- 5 regioner (Hovedstad, Sjælland, Syddanmark, Midtjylland & Nordjylland)
- 98 kommuner
- Statsoverhoved: Dronning
- Nationalt parlament: Folketinget
- Regioner og kommuner med valgte organer (regionsråd & kommunalbestyrelser)
- Centralregeringen ledes af statsministeren
- Regionalt selvstyre bygger på regionsråd, der ledes af en regionsrådsformand
- Lokalt selvstyre bygger på kommunalbestyrelser, der ledes af en borgmester
- Al lovgivning vedtages i Folketinget
- Kommuner opkræver kommuneskatter
- Det regionale og lokale selvstyre bygger på kommunalfuldmagten
- Selvstyrende områder med hjemmestyre
  - o Færøerne
    - Befolkning: 48.211 (2012)
    - Areal: 1.396,85 km<sup>2</sup>
  - o Grønland
    - Befolkning: 56.749 (2012)
    - Areal: 2.166.086 km<sup>2</sup>

### 3.3 Tyskland

De grundlæggende geografiske, demografiske, politiske og administrative forhold på den tyske side af grænsen kan kort opsummeres ved følgende punkter:

- Republik, demokrati, føderal stat
- Befolkning: 80.500.000 (2012)
- Areal: 357.114 km<sup>2</sup>
- Hovedstad: Berlin

- 16 delstater (Bundesländer)
- 11.200 byer (Städte und Gemeinden)
- 295 Kommuner (Landkreise)
- Statsoverhoved: Forbundspræsident (Präsident)
- Nationalt parlament: Forbundsdagen (Bundestag)
- Andetkammer: Forbundsrådet (Bundesrat: delstaternes kammer)
- Delstatsparlament, kommuner og byer valgte organer (Landtag, Kreistag, Stadtrat, Gemeinderat)
- Forbundsregering ledes af kansler (Bundeskanzler/in)
- Delstatsregeringerne ledes af ministerpræsident (Ministerpräsident).
- Forskellige typer regionalt og lokalt selvstyre i de enkelte delstater. Schleswig-Holstein repræsenterer kun én type lokalt selvstyre i Tyskland. Strukturen er forskellig i andre delstater (Bundesländer).
- Delstaterne (Bundesländer) har ret til at vedtage love i overensstemmelse med den føderale forfatning.
- Kommunerne modtager dele af skatteindtægterne og kan opkræve lokale/regionale forbrugs- og punktafgifter

En helt fundamental forskel mellem de to lande ved den dansk-tyske grænse er derfor, at man syd for grænsen har en føderal stat med flere lande i føderationen, mens man nord for grænsen har en unitær stat med en centralregering. Det er derfor afgørende at være opmærksom på, at mens den danske regering varetager alle politiske og reguleringsmæssige områder, så findes der i Tyskland en fordeling af disse mellem den føderale regering i Berlin og regeringerne for delstaterne – specifikt for Schleswig-Holstein delstatsregeringen (Landesregierung) i Kiel. Denne forskel over den dansk-tyske grænse kan ses delvist ud fra den historiske udvikling i de to lande og den meget betydelige størrelsesforskel med hensyn til både areal og befolkning.

### 3.4 Region Syddanmark

Specielt på den dansk side er der sket nogle markante skift i den geografiske opdeling af de offentlige myndigheder i forbindelse med strukturreformen af 1. januar 2007. De gamle amter er afskaffet til fordel for de nye regioner og nye kommuner er vokset markant i størrelse gennem en række sammenlægninger af de gamle kommuner. I de følgende gennemgås de grundlæggende træk ved Region Syddanmark og kommunerne i Region Syddanmark.

#### Regionen

- Befolkning: 1.201.341 indb. (2012)
- Areal: 12.255km<sup>2</sup>
- Befolkningstæthed: 98 personer pr. km<sup>2</sup>
- Administrativt centrum: Vejle
- Politisk ledelse: Regionsråd med udvalg
- Øverste politiske ledelse: Regionsrådsformand
- Lovgivningskompetencer: Ingen lovgivningskompetence

- Finansiering: Alle indtægter består af tilskud fra staten samt EU-fonde som regionen administrerer efter aftale med staten.

#### Hovedopgaver:

- Sundhedsvæsen, sygehuse
- Særlig socialforsorg
- Kollektiv bustrafik
- Regional udvikling
- Jordforurening

#### Kommunerne

- 22 kommuner
- Politisk ledelse: Kommunalbestyrelser med udvalg
- Øverste politiske ledelse: Borgmester
- Lovgivningskompetencer: Ingen lovgivningsmyndighed
- Finansiering: Kommunerne fastsætter en kommuneskat til at finansiere kommunens opgaver.
- Dertil kommer tilskud fra staten.

#### Hovedopgaver:

- Børnehaver og dagpleje for småbørn
- Folkeskoler
- Ældreforsorg
- Anden social service/omsorg, bl.a. for handicappede og socialt udsatte
- Vejvæsen
- Biblioteker og lokalt kulturliv, herunder institutioner
- Renovation
- Fysisk planlægning
- Natur og miljø

<b>Kommune</b>	<b>Befolkning (2012)</b>	<b>Areal (km<sup>2</sup>)</b>
Odense	191.610	306
Middelfart	37.612	299
Nordfyn	29.330	452
Kerteminde	23.793	206
Nyborg	31.550	277
Faaborg-Midtfyn	51.635	634
Assens	41.443	511
Svendborg	58.551	415
Ærø	6.636	90
Langeland	13.094	289
Billund	26.220	540
Esbjerg	115.112	795
Varde	50.193	1.240
Vejen	42.785	814
Fanø	3.251	55
Sønderborg	76.094	497
Haderslev	56.188	817
Tønder	39.083	1.284
Aabenraa	59.600	941
Vejle	108.021	1.058
Kolding	89.412	604
Fredericia	50.193	134

Tabel 2: Befolkning og areal i Region Syddanmarks kommuner

Kilde: Danmarks Statistik, [www.statistikbanken.dk](http://www.statistikbanken.dk)

## De 4 sønderjyske kommuner

Ved ikrafttræden af den danske kommunalreform pr. 1. januar 2007 blev der etableret 4 nye sønderjyske kommuner:

Haderslev Kommune: Sammenlagt af de tidligere Haderslev, Vojens og Gram kommuner samt mindre dele af Nørre Rangstrup og Christiansfeld kommuner.

Aabenraa Kommune: Sammenlagt af de tidligere Aabenraa, Rødekro, Tinglev, Bov og Lundtoft kommuner.

Tønder Kommune: Sammenlagt af de tidligere Tønder, Løgumkloster, Nr. Rangstrup, Bredebro, Højer og Skærbæk kommuner.

Sønderborg Kommune: Sammenlagt af de tidligere Sønderborg, Sydals, Augustenborg, Nordborg, Sundeved, Broager og Gråsten kommuner.

Det bemærkes, at nøgletal og befolkning for disse 4 kommuner i dag samlet set er mindre end i det tidligere Sønderjyllands Amt, idet Rødding Kommune er blevet lagt sammen med Vejen Kommune og at det meste af Christiansfeld Kommune er lagt sammen med Kolding Kommune. I dag regnes kun Haderslev, Aabenraa, Tønder og Sønderborg i daglig tale som "de sønderjyske kommuner". Desuden kan det ses i tabel 2, at tre kommuner i Syddanmark har over 100.000 indbyggere – Odense, Esbjerg og Vejle – mens de fire sønderjyske kommuner har et indbyggertal fra 39.500 i Tønder til 77.000 i Sønderborg. Dermed er de sønderjyske kommuner ikke blandt de største, men er dog heller ikke blandt de mindste kommuner.

### 3.5 Schleswig-Holstein

Mens der på den danske side af den dansk-tyske grænse er sket nogle markante ændringer i den geografiske opdeling af de offentlige myndigheder, er der ikke sket tilsvarende ændringer på den tyske side af grænsen. Den grundlæggende struktur med delstat-kredse-kommuner (Bundesland-Kreise-Gemeinden) findes stadig og er således ikke ændret.

#### Delstat (Bundesland)

- Befolkning: 2.811.467 indb. (31.08.2013) <sup>1</sup>
- Areal<sup>2</sup>: 15.799,32 km<sup>2</sup>
- Befolkningstæthed: 179 personer pr. km<sup>2</sup>
- Hovedstad: Kiel
- Politisk ledelse: Delstatsparlamentet Landdag (Landtag)
- Forfatningsmæssige forhold: Delstatsforfatning (Landesverfassung)

---

<sup>1</sup> [www.statistik-nord.de/publikationen/publikationen/jahrbuecher/jahrbuch-schleswig-holstein](http://www.statistik-nord.de/publikationen/publikationen/jahrbuecher/jahrbuch-schleswig-holstein).

<sup>2</sup> Sammesteds.

- Øverste politiske ledelse: Delstatsregering (Landesregierung)
- Ministerpræsident med Statskancelliet
- Ministre for<sup>3</sup>
  - justits, kultur og Europa (Justiz, Kultur und Europa)
  - uddannelse og videnskab (Bildung und Wissenschaft)
  - „Energiewende“, landbrug, miljø og landdistrikter (Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume)
  - Indenrigsministeriet (Innenministerium)
  - finansministeriet (Finanzministerium)
  - sociale forhold, sundhed, familie og ligestilling (Soziales, Gesundheit, Familie und Gleichstellung)
- Yderligere delstatsmyndigheder (Landesbehörden)<sup>4</sup>

### Kredse og kredsfrige byer (Kreise & kreisfreie Städte)

- 4 "kredsfrige" (Kreisfreie) byer (Lübeck, Neumünster, Kiel, Flensburg)
- 11 kredse (Kreise)
- Politisk ledelse: Byråd og kredsbestyrelser (Stadtvertretungen og Kreistage)
- Forvaltningschefer er direkte valgte embedsmænd som overborgmester (i kredsfrige byer) og landråd (i kredsene), som bliver valgt af kredsbestyrelsen.
- Formanden for de folkevalgte politikere kaldes i byerne for Stadtpræsident og i kredse Kreispræsident.

### Kommuner (Gemeinden)<sup>5</sup>

- 1.110 kommuner (Gemeinden) er underlagt kredse (Kreise), af disse er 1.036 samlet i 85 fælleskommunale forvaltningsdistrikter (Ämter)<sup>6</sup>
- 80 kommuner (Gemeinden) er ikke underlagt et forvaltningsdistrikt (amtsfreie Gemeinden)
- Af de 1.110 kommuner (Gemeinden) i Schleswig-Holstein kaldes de 63 for "by" (Stadt)
- Politisk ledelse: Kommunalbestyrelser (Gemeindevertretungen)/ bybestyrelser (Stadtvertretungen)
- Forvaltningsmæssig ledelse: Forvaltningschefer i kommuner med over 8.000 indbyggere er direkte valgte embedsmænd med betegnelsen borgmester (hauptamtlicher Bürgermeister)
- Formanden for de folkevalgte i kommuner (Gemeinden) med ansatte borgmestre kaldes borgerforstander (Bürgervorsteher)
- Formanden for de folkevalgte i de små kommuner (Gemeinden) under 8.000 indbyggere kaldes også borgmester, men er ikke ansat, det er et frivilligt hverv.

<sup>3</sup> Delstatens officielle side er [www.schleswig-holstein.de](http://www.schleswig-holstein.de).

<sup>4</sup> Ministeriernes organisering, se sammesteds. Informationer hentet i oktober 2014.

<sup>5</sup> Sammesteds.

<sup>6</sup> Sammenlægning af kommuner (Gemeinden) kan reducere antallet.

<b>Kredse og kredsuaafhængige byer (Kreise &amp; kreisfreie Städte)</b>	<b>Befolkning (2013)</b>	<b>Areal (km<sup>2</sup>)</b>
Flensburg	83.256	56,74
Kiel	239.955	118,65
Hansestadt Lübeck	212.483	214,21
Neumünster	77.128	71,63
Dithmarschen	132.641	1428,08
Herzogtum Lauenburg	188.675	1.263,97
Nordfriesland	162.468	2.083,30
Ostholstein	198.179	1.393,59
Pinneberg	300.258	664,25
Plön	126.567	1.083,20
Rendsburg-Eckernförde	268.122	2.186,22
Schleswig-Flensburg	194.897	2.071,35
Segeberg	262.768	1.344,41
Steinburg	130.114	1.056,14
Stormarn	234.001	766,29

Tabel 3: Befolkning og areal i Schleswig-Holsteins kredse (31.8.2013)

Kilde: Statistisches Jahrbuch Schleswig-Holstein 2013/2014, Statistikamt Nord

Generelt er de tyske kredse (Kreise) noget større end de danske kommuner, idet de tre største har befolkninger på omkring 300.000 i henholdsvis Pinneberg, Rendsburg-Eckernförde og Segeberg. Dette må ses på baggrund af, at specielt den sydligste del af Schleswig-Holstein er bosætningsområde i forbindelse med beskæftigelse i Hamburg. Dog er kredsene i højere grad sammenlignelig med de nye danske kommuner med hensyn til befolkning. Det kan således nævnes, at 20,3 procent af befolkningen i Schleswig-Holstein

bor i kommuner med 2000 eller færre indbyggere og 60,5 procent bor i kommuner med 20.000 eller færre indbyggere.<sup>7</sup>

<b>Niveau</b>	<b>Valgte organer</b>	<b>Valgperiode</b>	<b>Formand for valgte organer</b>	<b>Forvaltnings-ledere</b>	<b>Valgperiode</b>
Kredsfrie byer (Kreisfreie Städte)	f.eks. "Ratsversammlung"	5 år	Bypræsident (Stadtpräsident)	Overborgmester (Oberbürgermeister)	6 - 8 år
Kredse (Kreise)	Kredsbestyrelse (Kreistag)	5 år	Kredspræsident (Kreispräsident)	Landråd (Landrat)	6 - 8 år
Større kommuner (Größere Gemeinden)	Kommunalbestyrelse (Gemeindevertretung)	5 år	Borgerforstander (Bürgervorsteher)	Borgmester (Bürgermeister)	6 - 8 år
Små kommuner (Kleine Gemeinden)	Kommunalbestyrelse (Gemeindevertretung)	5 år	Borgmester (Bürgermeister)	-	-
Kommuner (Gemeinden) med færre end 100 indbyggere	Kommunalforsamling (Gemeindeversammlung)	-	Borgmester (Bürgermeister)	-	-

Tabel 4: Den politiske struktur i Schleswig-Holstein

### 3.6 Lovgivningskompetencer og -myndighed

Specielt på det lovgivningsmæssige område er der markante forskelle over den dansk-tyske grænse, hvilket afspejler, at Danmark er en unitær stat med en centralregering, som har lovgivningskompetencerne, mens Tyskland er en føderation med flere delstater (Bundesländer). Derfor sker der i Tyskland i højere grad en deling af lovgivningskompetencerne mellem de føderale myndigheder og delstaternes (Bundesländer)

<sup>7</sup> Se [http://www.statistik-nord.de/uploads/tx\\_standocuments/A\\_I\\_1\\_j09\\_S.pdf](http://www.statistik-nord.de/uploads/tx_standocuments/A_I_1_j09_S.pdf).



myndigheder. Konkret opsummeres lovgivningskompetencerne over den dansk-tyske grænse i følgende:

## Region Syddanmark

### Region

- Ingen kompetencer med henblik på lovgivning

### Kommuner

- Ingen kompetencer med henblik på lovgivning

## Schleswig-Holstein

- I Tyskland er lovgivningen delt mellem det føderale niveau og delstaterne. I princippet har delstaterne retten til lovgivning, men det gælder ikke, hvis grundloven (forfatningen) giver lovgivningsmagten til forbundsplan. Forbundsparlamentet (Bundestag) vedtager forbundslove.
- Delstaternes kammer, Forbundsrådet (Bundesrat), medvirker i al føderal lovgivning:
  - Forbundsrådet (Bundesrat) skal høres
  - Det kan selv fremsætte initiativ til føderal lovgivning
  - Det kan forsinke implementeringen af føderale love
  - Det kan gøre indsigelse over for visse føderale love (Einspruchsgesetze), efter at en formidlingsproces er blevet gennemført i det fælles formidlingsudvalg mellem Forbundsrådet og Forbundsdagen (Vermittlungsausschuss). Forbundsrådets (Bundesrat) veto kan nedstemmes af forbundsdagen (Bundestag) med et absolut flertal af stemmerne i denne.
  - Forbundsrådet (Bundesrat) kan nedlægge veto over for visse føderale love, der berører områder, der hører til delstaternes domæne, og som derfor kræver Forbundsrådets accept (Zustimmungsgesetze).
- I henhold til forfatningen (Grundgesetz) foregår lovgivningen på tre måder:
  - Eksklusiv føderal lovgivning, f.eks.
    - Udenrigspolitik
    - Forsvar
    - Føderale skatter
    - Told & afgifter
    - Forbundsfinansloven (Bundeshaushalt)
  - "Konkurrerende" lovgivning ved såvel forbundsdagen (Bundestag) som delstatsparlamenterne (Landtag), f.eks.
    - Civillove
    - Straffelove
    - Miljø
    - Andre områder
  - Rammelovgivning, f.eks.
    - Offentlig service
    - Medier
    - Universiteter
    - Andre områder

- Forbundsloven overgår delstatslovgivningen kun, hvis den udtrykkeligt har fået tildelt disse beføjelser fra forbundsretten. Eksklusiv lovgivning på delstatsniveau (Länderebene):
  - Uddannelse og undervisning (dvs. 16 forskellige systemer i Tyskland)
  - Kultur
  - Delstatsfinansloven (Finanzgesetz der Länder)
  - Andre områder

### 3.7 Konklusion

Region Syddanmark og Schleswig-Holstein har forskellige grundlæggende strukturer med hensyn til geografi, demografi, geografisk opdeling af myndighedsopgaver på forvaltningsniveauer og politiske beslutningsprocesser. Dette skal ses på baggrund af forskellene mellem en unitær stat med en centralregering i Danmark og en forbundsstat med flere regeringsniveauer som Tyskland. Schleswig-Holstein er en delstat (Bundesland) i Forbundsrepublikken Tyskland (Bundesrepublik), hvor der både er lovgivningskompetencer i forbundsregeringen og i forbundsstaternes regeringer. Samtidig er Danmark og Tyskland eksempler på to forskellige måder at indrette det regionale og lokale selvstyre, som begge bygger på demokratisk valgte politiske ledelser på flere niveauer.

I Danmark er det regionale og lokale selvstyre adskilt. I Tyskland er det lokale selvstyre underlagt det regionale styre hhv. delstaten (Bundesland). I Danmark vedtages al lovgivning i Folketinget, mens regioner, kommuner og andre interessegrupper oftest medvirker i høringsprocesser. I Tyskland foregår lovgivningen derimod på både forbundsniveau (Bundesebene) og i delstaterne (Bundesländer). Forbundslovgivning står over delstatslovgivning, såfremt forbundsstaten har fået overdraget lovgivningskompetencen i forfatningen. Ikke desto mindre medvirker delstatskammeret (Bundesrat/Forbundsrådet) i lovgivningsprocessen, hvor alle delstatsregeringer (Landesregierungen) er repræsenteret.

I visse tilfælde kan forbundsrådet (Bundesrat) gøre indsigelse mod forbundslove (Bundesgesetze), mens rådet i andre tilfælde kan nedlægge veto mod forbundslove (Bundesgesetze). Endvidere har delstaterne ret til at vedtage egne love på visse lovgivningsområder. På nogle af disse områder er delstatslovgivningen (Gesetze der Länder) et supplement til forbundslovgivningen (Bundesgesetz), mens den på andre områder er ligestillet med føderal lovgivning. Endelig hører nogle lovgivningsområder udelukkende til delstaternes (Bundesländer) lovgivningskompetencer, hvilket især gælder inden for kultur og undervisning. I Danmark kan kommuner indenfor en samlet ramme i princippet frit fastsætte kommuneskatter til finansiering af offentlige ydelser leveret af kommunerne.

Modsat har de nye danske regioner ikke skatteudskrivningsret, hvilket er en ændring i forhold til de nedlagte amter. Regionerne finansieres gennem tilskud fra centralregeringen. I Tyskland fastsættes beskatning i al væsentlighed i forbundslove (Bundesgesetze), men på lokalt niveau kan kommunerne (Gemeinden) dog fastsætte niveauet for opkrævning af lokale skatter (Gemeindesteuern), afgifter og visse lokale takster.

## 4. Regionale mønstre i fordelingen af opgaver og beskatning

Mens det forrige afsnit fokuserede på de grundlæggende forhold omkring de lokale og regionale myndigheder nord og syd for den dansk-tyske grænse, er et afgørende forhold for samarbejdet over grænsen fordelingen af opgaver og skatteudskrivninger blandt de offentlige myndigheder på de forskellige forvaltningsniveauer. I det følgende sammenlignes derfor opgaveporteføljen blandt offentlige myndigheder ved den dansk-tyske grænse og deres muligheder uafhængigt af at finansiere dette ved en skatteudskrivningsret.

### 4.1 Kompetencerne til skatteudskrivning

Indledningsvis vil det være interessant om man blandt de forskellige myndigheder har mulighed for relativt uafhængigt at opkræve skatter i form af en skatteudskrivningsret. Dette giver et indblik i, hvorvidt man kan drive et grænseoverskridende arbejde af egne midler eller baseret på EU eller statslige midler. Her sammenlignes forholdene i Danmark og Schleswig-Holstein.

#### Danmark

- Centralregering/staten: Opkræver skatter og afgifter på mange forskellige områder. Der findes ingen "fast" procentvis opdeling af statslige skatteindtægter mellem de respektive administrative niveauer, idet staten dog giver bloktilskud. I stedet findes der en mellemkommunal udligning, som afhænger af den lokale afvigelse fra gennemsnitlige forhold. Det afgørende kommunale indtægtsgrundlag er dog beskatning af indkomst blandt personer i beskæftigelse og bosiddende i kommunen.
- Regioner: Alle indtægter består grundlæggende af tilskud fra staten samt midler fra EU-fonde som regionerne administrerer efter aftale med staten.
- Kommuner: Kommunerne har en selvstændig skatteudskrivningsret, der dog begrænses af aftaler om et maksimum for den gennemsnitlige stigning over alle kommuner. Opkræver primært skatter på indkomsten ved den selvstændige skatteudskrivningsret. Opkræver desuden ejendomsskatter. Kommunerne havde ligningskompetence i forhold til visse skatteopgørelser, men dette er nu overført til statslige skattecentre. Kommunerne modtager desuden bloktilskud fra staten.

#### Schleswig-Holstein

- Forbundsregeringen (Bund): Deling af skatteindtægterne: Erhvervs- og kapitalertragskatter (50 % Körperschafts- und Kapitalertragssteuer), indkomstskatter (42,5 % Lohn-/Einkommensteuer), moms (51,4 % Umsatzsteuer) + samlede indtægter fra en række andre skatter.

- Delstaterne (Länder): Deling af skatteindtægterne: Erhvervs- og kapitalertragskatter (50 % Körperschafts- und Kapitalertragssteuer), indkomstskatter (42,5 % Lohn-/Einkommensteuer), moms (46,5 % Umsatzsteuer). Desuden opkræves en række andre skatter som f.eks. arveafgifter, erhverv, køretøjer, lotteri, brandbeskyttelsesafgift, ølafgift.
- Kredsene (Kreise): Opkræver visse mindre afgifter såsom jagttegn.
- Kommunerne (Gemeinden): Deling af skatteindtægterne: Indkomstskatter (15 % Lohn-/Einkommensteuer), moms (2,1 % Umsatzsteuer). Kommunerne fastlægger en skattetakst (Korrektionsfaktor) på visse erhvervsskatter (Gewerbsteuer). Opkræver en række andre skatter og afgifter – ejendom, lotteri, dobbeltbopæl, hunde og andet.
- Tværgående: Såvel horisontalt som vertikalt udligningsordninger, f.eks. anvendes en del af momsen i et overførselssystem mellem delstaterne (Länderfinanzausgleich).

Vurdering – kompetencen til at opkræve skatter er forskellig i tre henseender:

- Skattebyrden – afhængigheden af forskellige beskatningsgrundlag er forskellig på de enkelte forvaltningsniveauer
- Deling af skatteindtægterne – er almindelig i Schleswig-Holstein/Tyskland, men ikke almindelig mellem Region Syddanmark og kommuner. Dog findes der udligningsordninger mellem kommunerne i Danmark og bloktilskud fra staten til de lavere niveauer.
- I begge tilfælde findes der et tværgående overførselssystem, der skal modvirke divergens fra decentraliseringen – men bygger i vid omfang på forskellige beskatningsgrundlag.

Disse forskelle mellem myndigheder på forskellige forvaltningsniveauer på de to sider af den dansk-tyske grænse kan forventes at resultere i meget forskellige incitamentsstrukturer med hensyn til fokus i forbindelse med samarbejdsrelationer.

#### 4.2 Fordeling af skatteindtægterne på de forskellige administrative niveauer

For at få et mere direkte indblik i disse forskelle omkring finansieringen af myndighederne på de forskellige forvaltningsniveauer ved den dansk-tyske grænse, vil det følgende præsentere fordelingen på indtægtstyper i Danmark og Schleswig-Holstein.

## Danmark

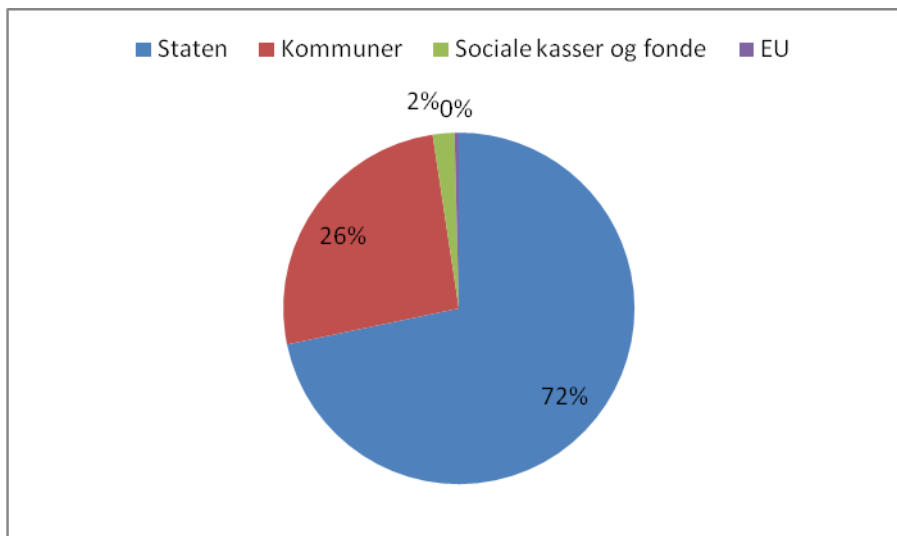


Diagram 1: Fordelingen af skatteindtægter i Danmark (2009)

Kilde: Danmarks statistik: Skatter og afgifter: Oversigt 2010.

Note: Figurene refererer til skatteindtægter i hele Danmark, ikke specifikt i Region Syddanmark. Figurene omfatter ikke overførsler på tværs af forvaltningsniveauerne. I kilden var der angivet at EU modtager 0,4 % af indtægterne.

## Tyskland

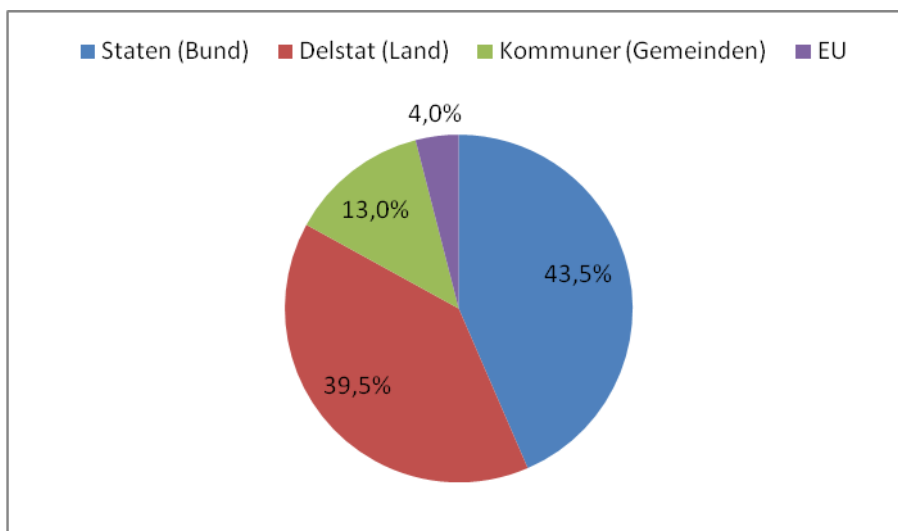


Diagram 2: Fordelingen af skatteindtægter i Tyskland (2009)

Kilde: Bundesministerium der Finanzen 2009.

Note: Figurene refererer til skatteindtægter i Tyskland. Figurene omfatter ikke overførsler på tværs af niveauerne, bortset fra overførsler, der skyldes delingen af skatteindtægterne på tværs af forvaltningsniveauer (revenue sharing).

Vurdering – med henblik på fordelingen af skatteindtægterne i de to administrative systemer kan der konstateres to tendenser:

- I Danmark får centralregeringen en langt større del af de samlede skatteindtægter sammenlignet med forbundsregeringen (Bundesregierung) i Tyskland. Omvendt gælder, at den samlede regeringsudøvelse i Tyskland dækker 83 procent (43,5 procent + 39,5 procent) af skatteindtægterne, hvilket er højere end de 72 procent i Danmark.
- En afgørende forskel ved den dansk-tyske grænse er andelen af skatteindtægterne som tilfalder kommunerne. De tyske kommuner modtager kun gennemsnitligt 13 procent af skatteindtægterne, mens de danske kommuner gennemsnitligt opkræver 26 procent af de samlede skatter. Dermed har de danske kommuner et indtægtsgrundlag som ligger noget over de tyske kommuners.

#### 4.3 Den samlede beskatning fordelt på skattegrupper

For at få en præcis forståelse af forskelle i skattesystemerne over den dansk-tyske grænse, vil det også være vigtigt at få en forståelse for forskelle i beskatningsgrundlaget. Har indkomst samme betydning i den offentlige finansiering på de to sider af grænsen eller skal man tage hensyn til at de offentlige aktiviteter er afhængig af finansiering fra skatter på forskellige beskatningsgrundlag? Dette belyses i det følgende for Danmark og Tyskland.

Danmark

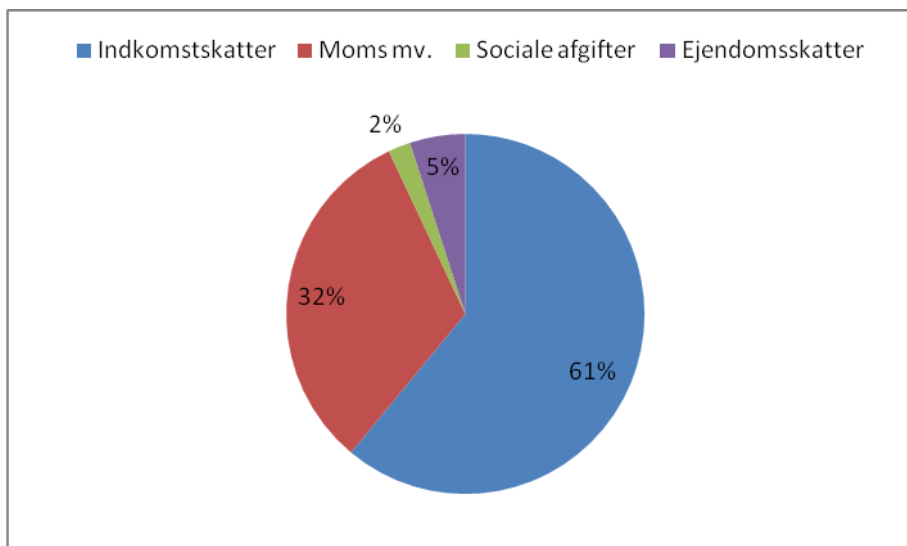


Diagram 3: Den samlede beskatning i Danmark fordelt på skattegrupper (2009)

Kilde: Danmarks statistik: Skatter og afgifter: Oversigt 2010.

## Tyskland

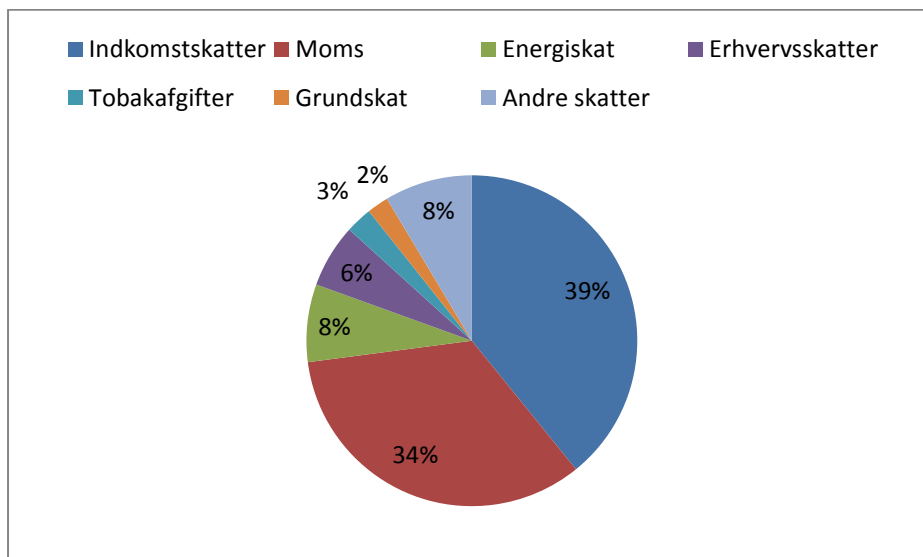


Diagram 4: Den samlede beskatning i Tyskland fordelt på skattegrupper (2009)

Kilde: Bundesministerium der Finanzen 2009.

Vurdering – med henblik på de vigtigste beskatningsgrundlag til finansiering af myndighederne nord og syd for den dansk-tyske grænse kan der konstateres to tendenser:

- Det mest fremtrædende fællestræk ved skattegrundlaget for indtægter på de to sider af grænsen er afhængigheden af moms og dermed på en omsætningsafgift. I Danmark kommer 32 procent af de samlede skatteindtægter fra moms, mens der i Tyskland kommer 34 procent af skatteindtægterne fra momsen.
- Afhængigheden af skat på indkomster er derimod markant forskellig i de to lande. Mens 39 procent af skatteindtægterne i Tyskland kommer fra indkomst som beskatningsgrundlag, så kommer hele 61 procent af skatteindtægterne i Danmark fra skatter på indkomst.

### 4.4 Hvorledes fordeles kompetencerne til at opkræve skatter for kommunerne?

Mens det forrige afsnit klart viser, at der er forskelle i skattesystemerne og opgavefordelingen over den dansk-tyske grænse, afstedkommer der spørgsmålet om man på lokalt niveau er afhængig af de samme beskatningsformer nord og syd for den dansk-tyske grænse. I det følgende vil der være fokus på indkomstbeskatning og erhvervsskatter, idet det er indenfor disse beskatningsformer, at de største forskelle findes over grænsen i form af lokale forskelle.

Indledningsvis vil det være interessant at belyse, hvilke forskelle der er mellem de lokale myndigheders afhængighed af bestemte skattegrundlag. De to figurer vist nedenfor for skatteprovenuet for lokale myndigheder fordelt på skattetyper viser en meget forskellig afhængighed i den lokale finansiering. I Danmark er kommunerne i meget høj grad

afhængig af personlig indkomstbeskatning, hvorfra godt 87 procent af det samlede skatteprovenu kommer. Til sammenligning kommer kun knap 54 procent af de lokale myndigheders skatteprovenu i Tyskland fra personlige indkomstbeskatning. En modsvarende markant forskel er afhængigheden af erhvervsskatter. Mens kun 2,4 procent af skatteprovenu til kommuner i Danmark kommer fra erhvervsskatter, er de lokale myndigheder syd for den dansk tyske grænse langt mere afhængig af erhvervsskatter, hvor disse andrager 26,7 procent af de lokale myndigheders skatteprovenu. Et fællestræk er til gengæld, at man på begge sider af grænsen får omkring 10-15 procent af skatteprovenu fra beskatning af immobile aktiver, hvilket afspejler beskatning af fast ejendom.

### Skatteprovenu til lokale myndigheder fordelt på beskatningstyper

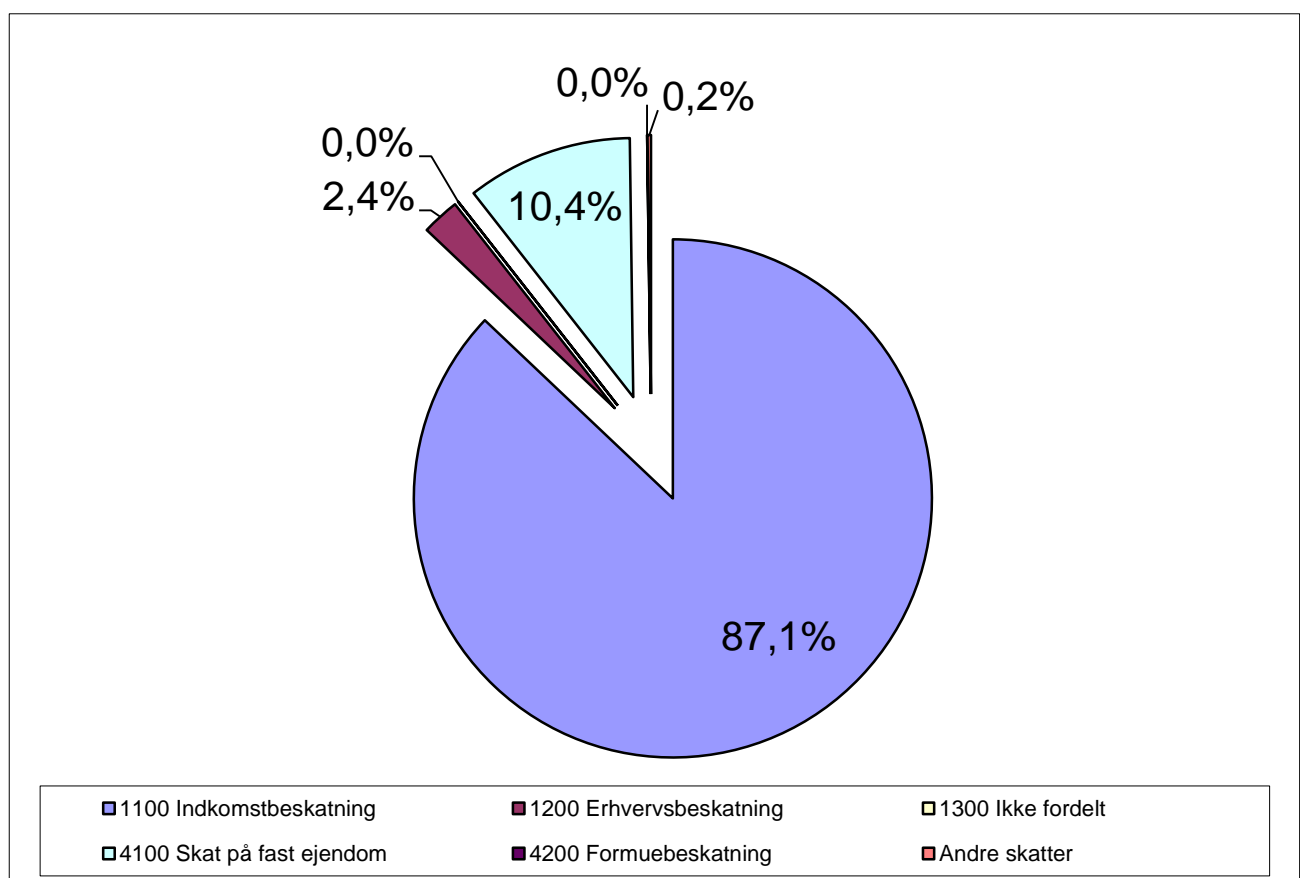


Diagram 5: Danmark – Fordeling af skatteprovenu for lokale myndigheder 2008

Kilde: Revenue Statistics 2010, OECD, tabel 154. Local government er defineret som alle relevante lokale myndigheder, hvilket i Danmark primært relaterer sig til kommuner.



## Skatteprovenu til lokale myndigheder fordelt på skattetyper

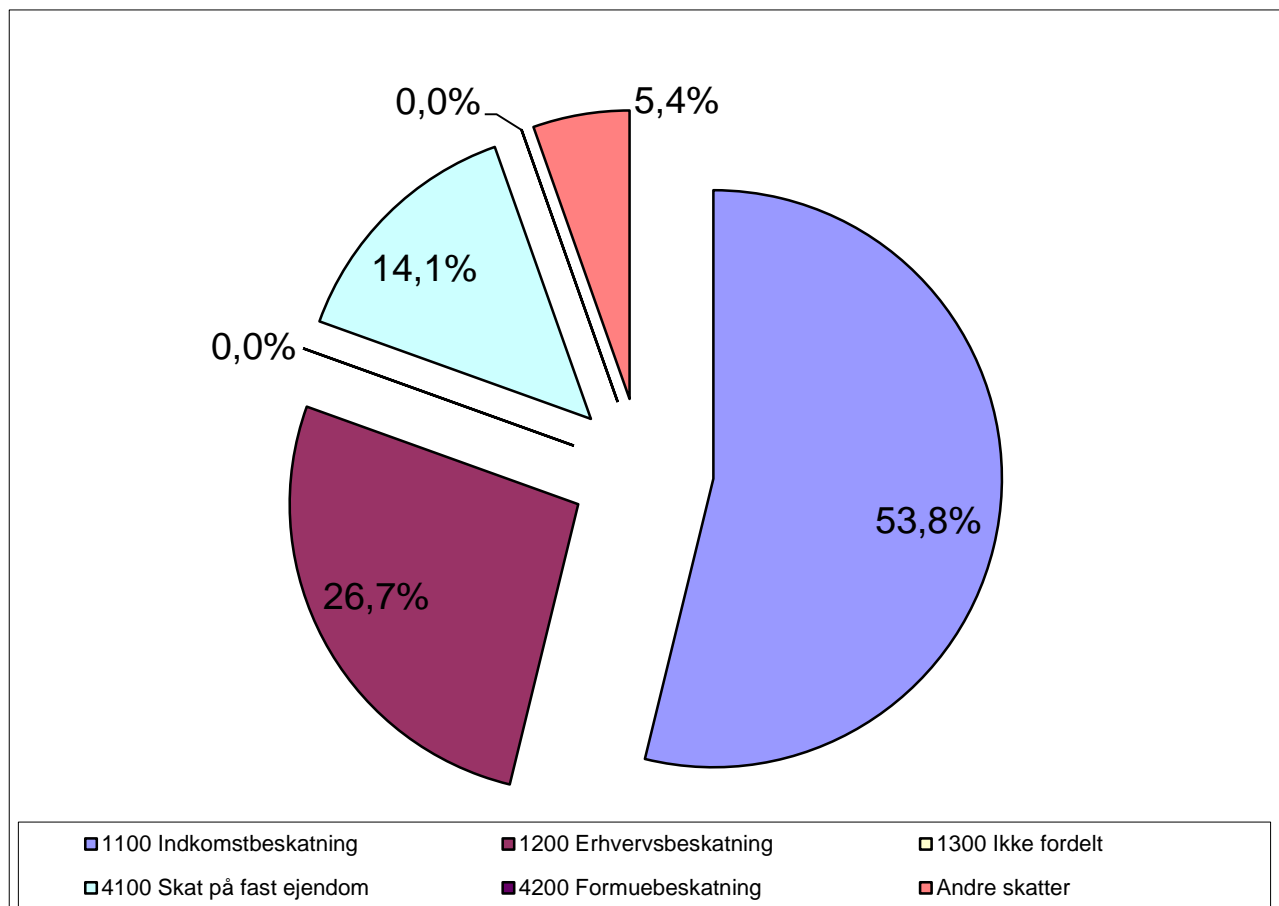


Diagram 6: Tyskland – Fordeling af skatteprovenuet for lokale myndigheder 2008

Kilde: Revenue Statistics 2010, OECD, tabel 157. Local government er defineret som alle relevante lokale myndigheder, hvilket i Tyskland dækker både kommuner, kredse og kredsfrige byer (Gemeinden, Kreise & kreisfreie Städte).

Som anført tidligere findes de mest betydningsfulde forskelle over den dansk-tyske grænse i afhængigheden af personlig indkomstbeskatning og erhvervsbeskatning. Mens de to forrige figurer viser fordelingen i 2008, belyses afhængigheden i det samlede skatteprovenu for lokale myndigheder af personlige indkomstskatter i de to nedenstående figurer.

## Skatteprovenu fra skatter på personlig indkomster, fortjenester og kapitalgevinster

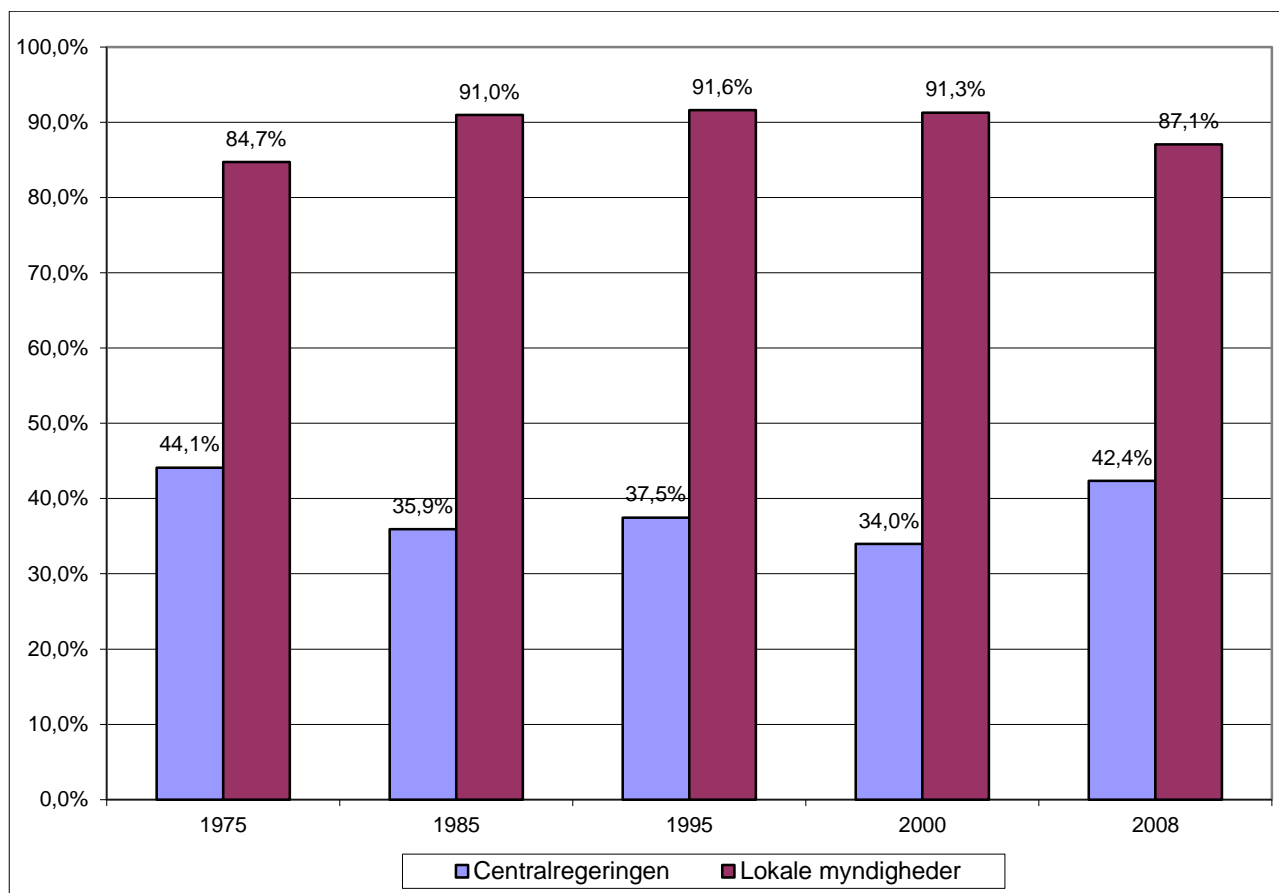


Diagram 7: Danmark – Udviklingen i afhængighed af personlige indkomstskatter 1975-2008

Kilde: Revenue Statistics 2010, OECD, tabel 154. Local government er defineret som alle relevante lokale myndigheder, hvilket i Danmark primært relaterer sig til kommuner.

De to figurer for afhængigheden af personlig indkomstbeskatning i Danmark og Tyskland viser, at man i Danmark over hele perioden ser en stærk afhængighed af indkomstbeskatning på lokalt niveau med en andel af det samlede lokale skatteprovenu på omkring 90 procent, mens den tilsvarende afhængighed syd for den dansk-tyske grænse har været faldende med næsten 13 procent-point fra 1985 til 2008. Den markante forskel over den dansk-tyske grænse er derfor taget til gennem en årrække, hvilket peger på en markant forskel med hensyn til afhængighed i finansieringen af lokale offentlige aktiviteter. Det kan samtidig bemærkes, at forskellen udjævnes, når man går længere op i den administrative struktur. Både nord og syd for den dansk-tyske grænse andrager personlige indkomstskatter omkring 40 procent af skatteprovenuet for det mest centrale niveau, mens den ligger omkring 10 procentpoint højere for de tyske forbundslande (Länder).

## Skatteprovenu fra skatter på personlig indkomster, fortjenester og kapitalgevinster

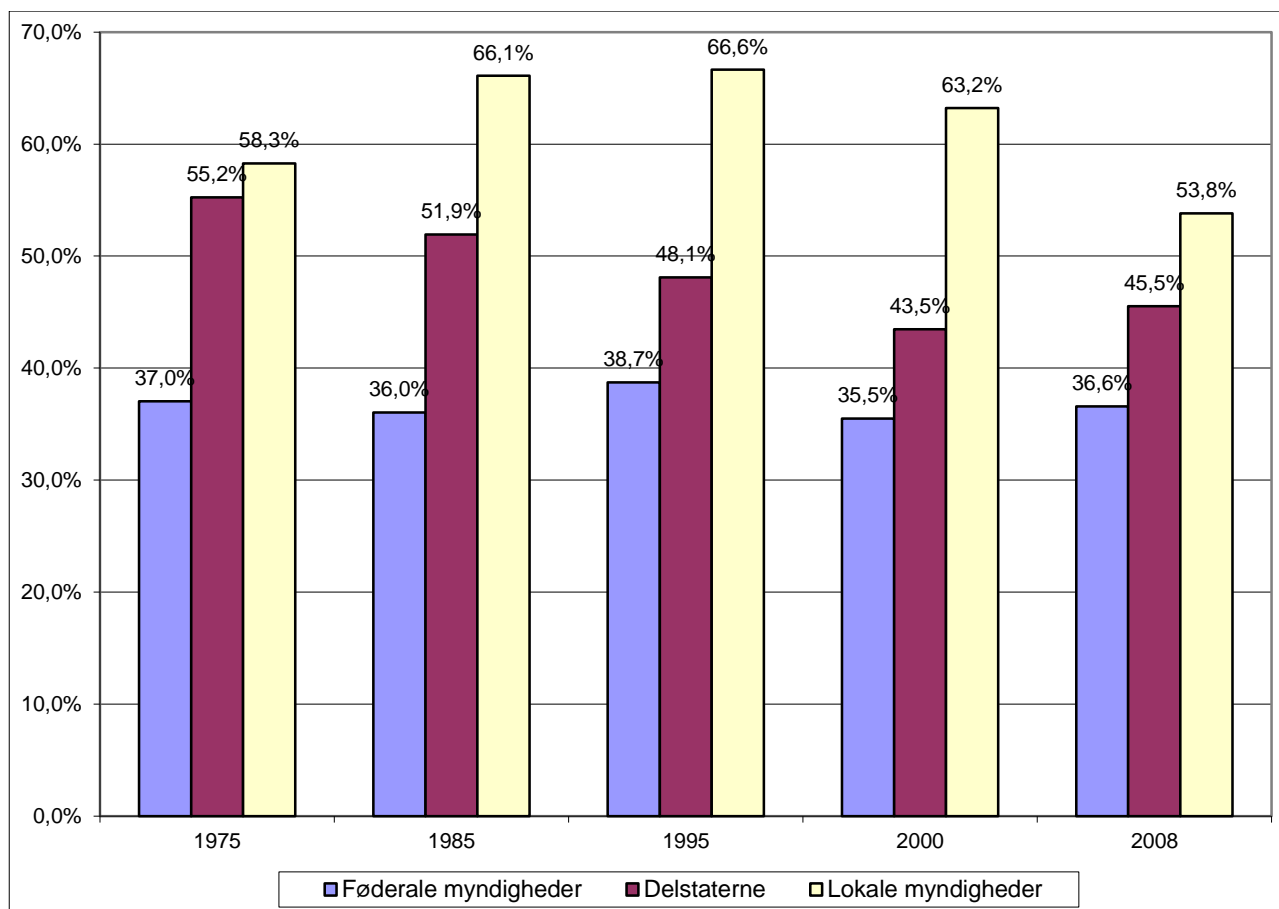


Diagram 8: Tyskland – Udviklingen i afhængighed af personlige indkomstskatter 1975-2008

Kilde: Revenue Statistics 2010, OECD, tabel 157. Local government er defineret som alle relevante lokale myndigheder, hvilket i Tyskland dækker både kommuner, kredse og kredsfrige byer (Gemeinden, Kreise & kreisfreie Städte).

Den anden vigtige kilde til forskelle i afhængighed af bestemte skattetyper over den dansk-tyske grænse er erhvervsskatterne. De to følgende figurer viser udviklingen i afhængigheden af erhvervsskatter nord og syd for den dansk-tyske grænse for de forskellige myndighedsniveauer.

## Skatteprovenu fra skatter på virksomheders indkomst, fortjenester og Kapitalgevinster

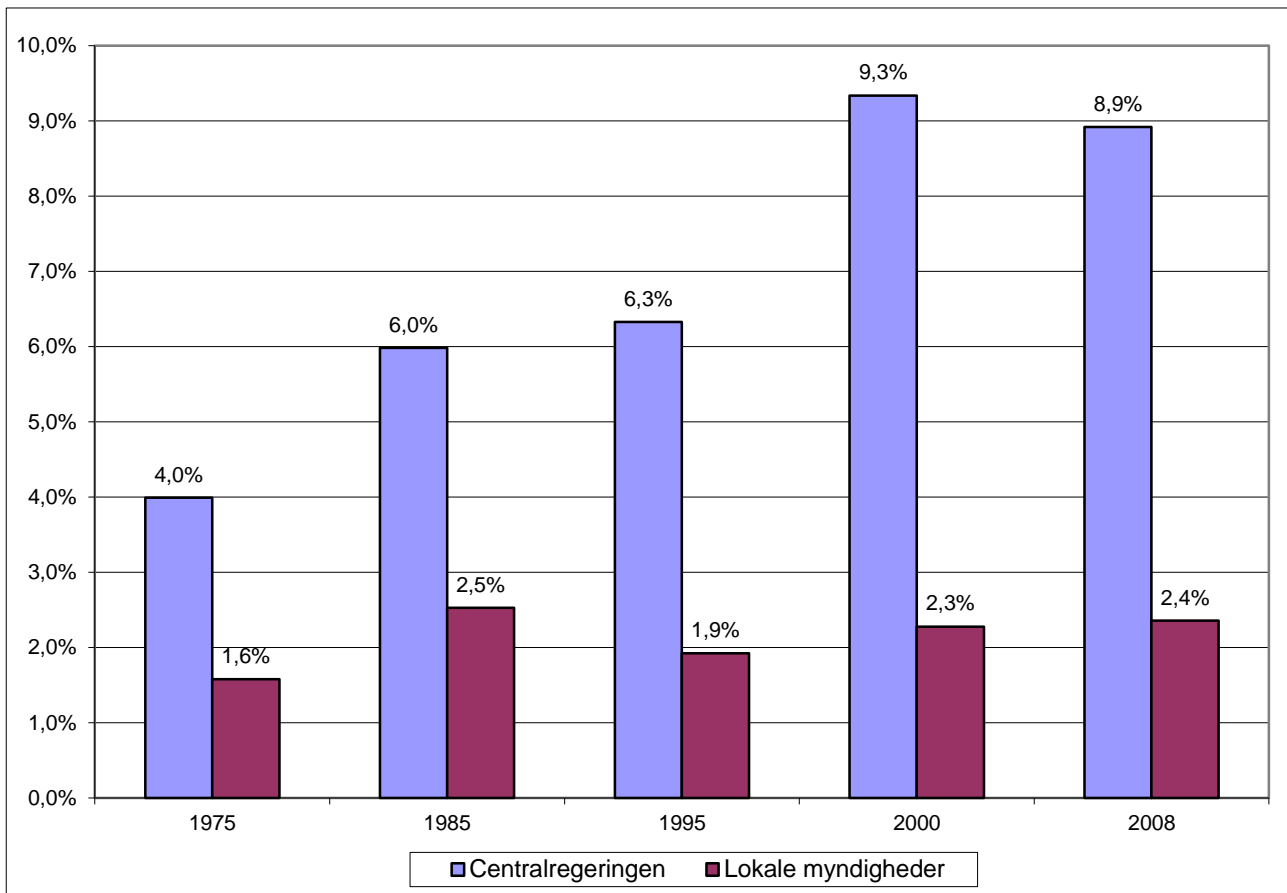


Diagram 9: Danmark – Udviklingen i afhængighed af erhvervsskatter 1975-2008

Kilde: Revenue Statistics 2010, OECD, tabel 154. Local government er defineret som alle relevante lokale myndigheder, hvilket i Danmark primært relaterer sig til kommuner.

## Skatteprovenu fra skatter på virksomheders indkomst, fortjenester og Kapitalgevinster

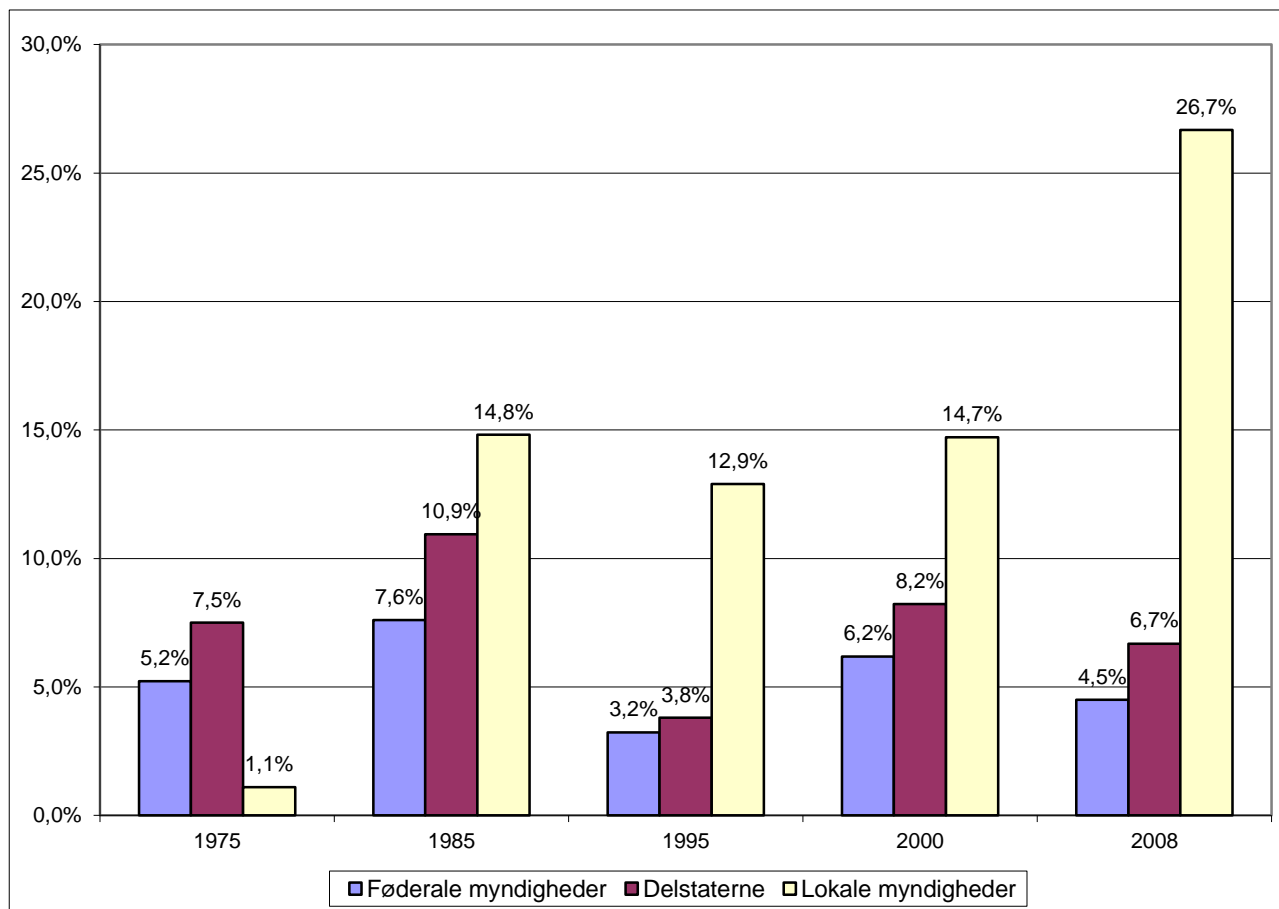


Diagram 10: Tyskland – Udviklingen i afhængigheden af erhvervsskatter 1975-2008

Kilde: Revenue Statistics 2010, OECD, tabel 157. Local government er defineret som alle relevante lokale myndigheder, hvilket i Tyskland dækker både kommuner, kredse og kredsfrige byer (Gemeinden, Kreise & kreisfreie Städte).

Nord for grænsen er afhængigheden generelt beskedent på lokalt niveau på omkring 2 procent af det samlede skatteprovenu over hele perioden. Omvendt er centralregeringens afhængighed steget fra omkring 4 procent til omkring 9 procent af det samlede skatteprovenu. Syd for grænsen er afhængigheden på forbundsniveau (Bundesebene) og forbundslandene (Länder) stabil på mellem 5 og 10 procent af det samlede skatteprovenu. På lokalt niveau ser man til gengæld en markant udvikling. Fra at andrage omkring 1 procent af skatteprovenu på lokalt niveau i 1975 springer det i 1985 til at andrage omkring 15 procent. I 2008 sker der endnu et spring, hvor erhvervsskatterne andrager over 26 procent af det lokale skatteprovenu. Den lokale afhængighed af erhvervsskatter har derfor udviklet sig stærkt over perioden. Erhvervsskatternes udvikling har derfor udviklet sig markant forskelligt nord og syd for grænsen, hvor afhængigheden på lokalt niveau er steget syd for grænsen, mens afhængigheden på centralt niveau er steget nord for grænsen.

I den forrige analyse viser der sig et klart billede af forskellige afhængigheder, når det gælder skatteprovenuet fra personlige indkomstskatter og erhvervsskatter. Et mere detaljeret billede vedrørende disse to skattetyper for de lokale myndigheder nord og syd for grænsen er interessant. Hvor store er de lokale forskelle i skattesatserne på personlig indkomst og med hensyn til erhvervsskatterne? Figuren nedenfor viser de såkaldte "Hebesätze" som kommunerne (Gemeinden) i de to kredse (Kreise) Schleswig-Flensburg og Nordfriesland og Stadt Flensburg bruger i forbindelse med den lokale erhvervsbeskatning. Det kan bemærkes, at satserne ikke er direkte skattesatser på virksomheders overskud, men satser er i stedet en lokal korrektionsfaktor som den overordnede erhvervsbeskatning justeres med.

### Erhvervsbeskatning blandt lokale myndigheder/kommuner i Kreis Schleswig-Flensburg, Nordfriesland og Stadt Flensburg

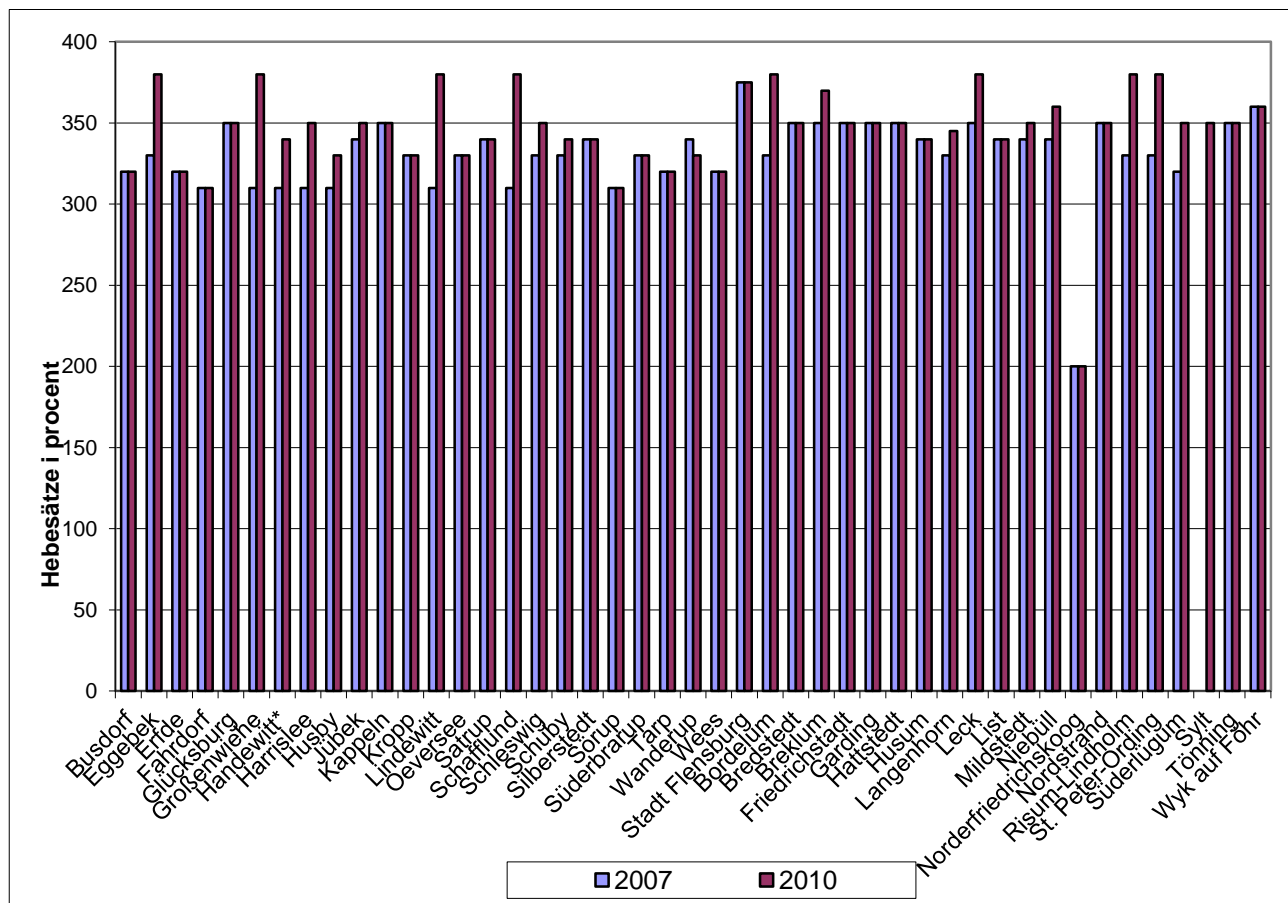


Diagram 11: Flensburg, Schleswig-Flensburg og Nordfriesland – "Hebesätze" pålagt virksomheder af lokale myndigheder 2007 og 2010

Kilde: IHK Schleswig-Holstein: Realsteuerhebesätze: Gewerbe- und Grundsteuer B, 2010

Det ses, at der blandt kommunerne (Gemeinden) syd for grænsen er betydelige forskelle i disse korrektionsfaktorer omkring beskatning af virksomhedernes overskud. Mens de fleste kommuner har en "Hebesatz" på omkring 300-400 procent, har en enkelt kommune en sats på kun 200 procent. Samtidig ses, at der fra 2007 til 2010 sker en vis bevægelse i satserne i en række kommuner. Eksempelvis finder der en ganske betydelig stigning sted i Schafflund, hvor satsen stiger fra 310 procent til 380 procent mellem 2007 og 2010. Dette peger på, at der ikke kun er forskelle i afhængigheden af skatteprovenuet fra bestemte skattetyper, men at specielt den vigtige erhvervsbeskatning også på lokalt niveau bruges på forskellig måde.

Vender vi os mod de lokale forskelle i skattesatserne for den vigtigste kilde til skatteprovenuet blandt danske kommuner, viser figuren nedenfor de kommunale udskrivningsprocenter blandt kommuner i Region Syddanmark. Det kan bemærkes, at fokus er på de nye kommuner efter reformen af 1. januar 2007.

### Skattesatser på personlig indkomstbeskatning i syddanske kommuner

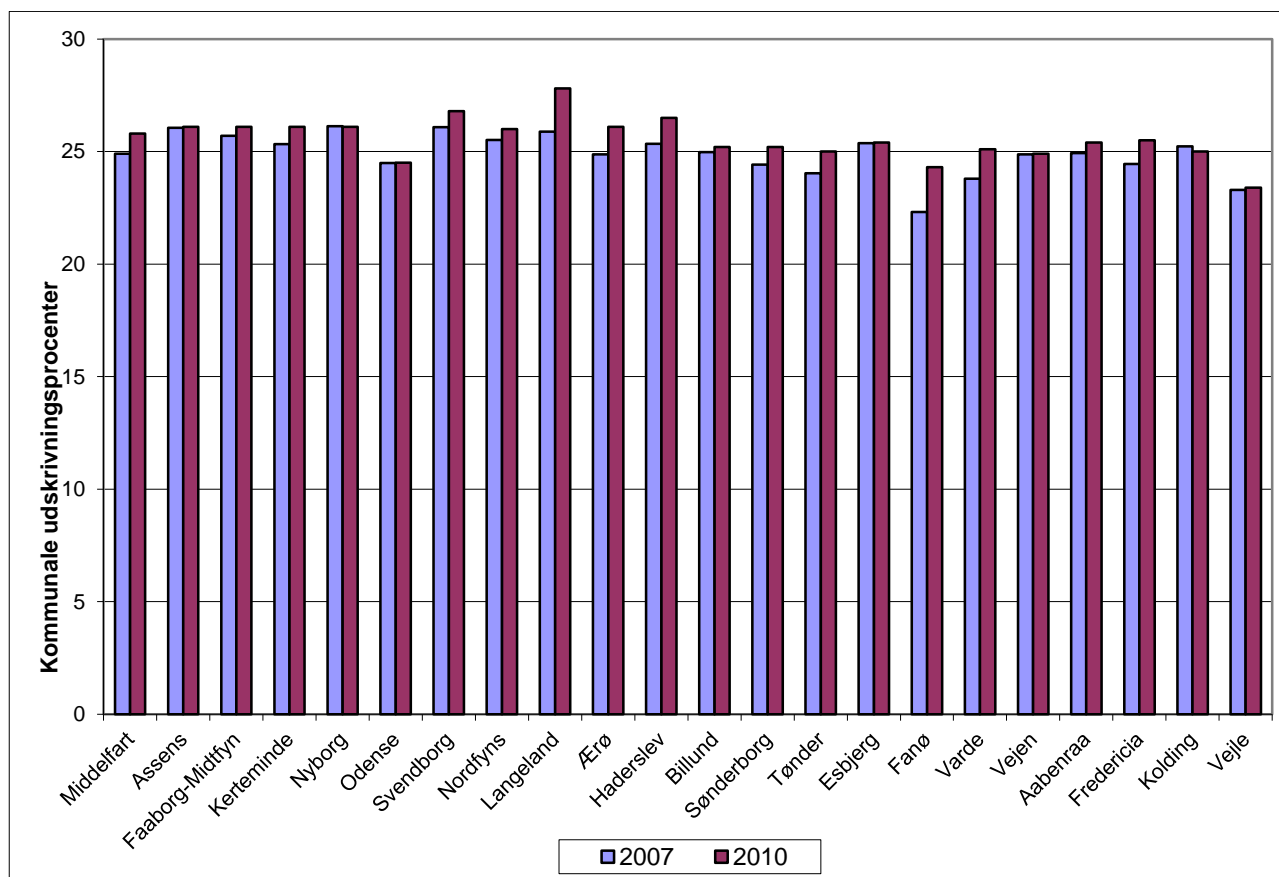


Diagram 12: Syddanmark – Kommunale udskrivningsprocenter 2007 og 2010

Kilde: Kommunale Nøgletal, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 7. juli 2011

Blandt de danske kommuner ligger skatteprocenten på personlig indkomst på omkring 25 procent. Der er en vis variation mellem kommunerne, men forskellene er begrænsede. For 2010 findes den højeste udskrivningsprocent på Langeland med 27.8 procent og den laveste i Vejle med 23.4 procent. Et andet kendetegn ved de danske skattesatser er at disse stort set ikke forandrer sig i perioden 2007 til 2010. Dette skal forstås indenfor rammen af det skattestop som i perioden har været aktiv i Danmark. Kommunerne har kun kunnet løfte den lokale beskatning indenfor rammerne af et samlet loft. Alligevel ser man, at den generelle tendens har været en stigning i perioden fra 2007 til 2010 omend stigningerne er moderate.

Analysen af de lokale myndigheders afhængighed af forskellige beskatningsmæssige forhold nord og syd for grænsen peger på to overordnede forskelle. Mens man i kommunerne nord for den dansk-tyske grænse er afhængig af skatteprovenuet fra beskatning af personlig indkomst, så er de lokale myndigheder syd for grænsen relativt mere afhængig af skatteprovenuet fra erhvervsbeskatning. Samtidig er de lokale myndigheder mere "aktive" omkring at fastsætte forskellige beskatningsmæssige forhold syd for grænsen end det synes at være gældende nord for grænsen. Specielt det sidste må formodes at skulle tolkes indenfor rammen af et skattestop i Danmark. Disse forskelle peger på, at man til dels kan have forskellig fokus i kommunerne nord og syd for grænsen med hensyn til at skabe udvikling og samtidig at der under alle omstændigheder er en finansieringsmæssigt forskellig orientering. Dette er et vigtigt forhold at skabe forståelse for, når det gælder samarbejdet over grænsen.

#### 4.5 Forskelle i de lokale myndigheders opgaver

Mens man ved den dansk-tyske grænse ser et "brud" med hensyn til finansiering af lokale offentlige myndigheders aktiviteter, så ligger der et tilsvarende vigtigt forhold omkring den kompetencefordeling som findes for de lokale myndigheder på begge sider af grænsen. Konkret er spørgsmålet om lokale myndigheder på de to sider af grænsen har kompetencer til at arbejde med offentlige aktiviteter som er sammenlignelige. I tabellen nedenfor opsummeres de lokale myndigheders aktivitetsområder på de to sider af grænsen.



<b>Region Syddanmark</b>	<b>Schleswig-Holstein</b>
<p><u>Hovedopgaver, der varetages af staten:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Generel fysisk planlægning</li> <li>- Politi, domstole</li> <li>- Interregionale veje, jernbaner</li> <li>- Service overfor det regionale arbejdsmarked</li> <li>- Al uddannelse udover folkeskoleniveau</li> <li>- Overvågning af miljøet (overordnet)</li> </ul>	<p><u>Hovedopgaver, der varetages af forbundsmyndighederne (Bundesbehörden):</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Interregionale veje</li> <li>- Jernbaner</li> <li>- Statspoliti</li> <li>- Forsvar</li> <li>- Terrorisme, indre sikkerhed</li> <li>- Højeste ret</li> <li>- Skat</li> </ul>
<p><u>Hovedopgaver, der varetages af regionerne:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Særlige sociale opgaver (f.eks. fysisk og mentalt handicappede med særlige behov)</li> <li>- Grundlæggende sundhedsservice, sygesikring</li> <li>- Hospitaler</li> <li>- Kollektiv busstrafik</li> <li>- Regional planlægning og regional udvikling</li> <li>- Jordforurening</li> </ul>	<p><u>Hovedopgaver, der varetages af delstaten (Bundesland):</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Miljøovervågning</li> <li>- Politi, domstole, justits</li> <li>- Interregionale veje</li> <li>- Uddannelse</li> <li>- Sekundær uddannelse – ansvarsdeling sammen med arbejdsmarkedets organisationer</li> <li>- Arbejdsformidling</li> <li>- Kultur</li> <li>- Landbrug</li> </ul>
<p><u>Hovedopgaver, der varetages af kommunerne:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lokal fysisk planlægning</li> <li>- Natur og miljø, herunder tilsyn med virksomheder og landbrug</li> <li>- Social service (f.eks. ældreforsorg, dagpleje, børneinstitutioner, handicappede, socialt belastede familier m.fl.)</li> <li>- Lokale og regionale veje</li> <li>- Primær uddannelse (folkeskoler)</li> <li>- Service overfor lokalt arbejdsmarked, jobservice, social forsøgelse</li> <li>- Biblioteker og lokalt kulturliv, herunder institutioner</li> <li>- Renovation, genbrug</li> </ul>	<p><u>Hovedopgaver, der varetages af kredsene (Kreise):</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Miljøovervågning</li> <li>- Regionale veje</li> <li>- Sekundær uddannelse – ansvarsdeling sammen med arbejdsmarkedets organisationer</li> </ul>

	<u>Hovedopgaver, der varetages af kommunerne (Gemeinden):</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fysisk planlægning</li> <li>- Social service, suppleres af private ordninger</li> <li>- Lokale veje</li> <li>- Primær uddannelse</li> <li>- Socialhjælp</li> <li>- Byggeplanlægning</li> <li>- Skolebygninger</li> <li>- Offentlig sikkerhed</li> </ul>
	<u>Vigtige opgaver, der varetages af andre:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Grundlæggende sundhedsservice – obligatorisk forsikring</li> <li>- Hospitaler – obligatorisk forsikring</li> <li>- Erhvervsfaglig uddannelse – arbejdsmarkedets organisationer</li> </ul>

Tabel 5: Kompetencefordeling for lokale myndigheder ved den dansk-tyske grænse

Vurdering – følgende punkter skal fremhæves med hensyn til kompetencen til at varetage særlige opgaver inden for det administrative system:

- De samme opgaver varetages sjældent på samme niveau i de to administrative systemer
- Omfanget af service, der ydes via obligatoriske forsikringsordninger, er forskellig i de to lande, hvor man syd for grænsen i højere grad bruger bidragsbetingede ydelser med et vist forsikringselement. Nord for grænsen er der i højere grad tale om universelle ydelser finansieret af den samlede beskatning.

På den danske side varetager de lokale forvaltningsniveauer (kommuner) flere opgaver, end det er tilfældet i Tyskland. Dette kan tolkes i sammenhæng med, at Danmark er en unitær stat, mens Tyskland er en føderation. Sidstnævnte har ikke kun en centralregering /forbundsregering (Bundesregierung), men også en regering for de respektive forbundslande (Bundesländer). Herunder ligger kommuner og kredse (Gemeinden & Kreise). Der er derfor flere niveauer i det administrative system syd for den dansk-tyske grænse.

#### 4.6 Konklusion

De store forskelle mellem de administrative enheders geografi i Region Syddanmark og delstaten Schleswig-Holstein afspejles tydeligt i de opgaver, de enkelte administrative niveauer varetager. Et vigtigt aspekt er omfanget, med hvilket de forskellige niveauer deles om skatteindtægterne. I Danmark får kommuner egne skatteindtægter, mens regionerne får alle indtægter direkte fra staten. I forhold hertil fordeles de samlede skatteindtægter i Tyskland i højere grad i henhold til en fastlagt fordelingsnøgle. I Danmark får centralregeringen en langt mindre del af skatteindtægterne end i Tyskland.

Dette afspejler til en vis grad den tidligere omtalte opdeling af skatteindtægterne i Tyskland, men kan tillige ses som udtryk for centralregeringens betydning for koordineringen med hensyn til opgavevaretagelse. Dette har nogle vigtige implikationer for beslutningstagerne på de lavere administrative niveauer. Beslutningskompetencerne med henblik på opgavevaretagelse og finansiering er i høj grad decentraliseret i Danmark, mens decentraliseringen er mindre klar i Tyskland. Det danske system vil måske kunne ses som værende i overensstemmelse med ønsket om at skabe en skattekonkurrence på lokalt niveau for at dæmpe skattetrykket. Omvendt tyder forskelle og ændringer i de kommunale udskrivningsprocenter på en begrænset dynamik i beskatningen. Det tyske system vil derimod kunne opfattes som mindre udsat for koordineringsproblemer ved delingen af skatteindtægterne, men indenfor erhvervsskatterne ses der dog en vis dynamik.

En anden væsentlig forskel findes med henblik på skatternes fordeling. Indkomstskatterne er en vigtig indtægtskilde for kommunerne i Danmark, mens erhvervsskatter har langt større betydning for kommunerne (Gemeinden) i Schleswig-Holstein. Dette peger på en meget forskellig afhængighed af økonomiske cykler. Mens indkomstdannelsen forandres af den økonomiske cyklus, vil forandringer i virksomhedsoverskuddet kunne være endnu mere udtalte. Kommunerne (Gemeinden) i Schleswig-Holstein vil derfor være mere sårbare over for økonomiske cykler, end det er tilfældet i Region Syddanmark (og Danmark i sin helhed). Sådanne afhængighedsforholds betydning understreges desuden af niveauet og variationen i skattetaksterne i de syddanske kommuner og i Schleswig-Holstein. Omvendt tager nærværende analyse ikke hensyn til horisontale og vertikale omfordelinger i form af udligningsordninger, som kan udjævne denne cykliske afhængighed.

Med henblik på opgaverne synes der at være en tendens til, at kommunerne i Danmark har flere opgaver med hensyn til at stille lokale offentlige goder til rådighed og regulere den lokale aktivitet. Dette kunne skyldes den langvarige tradition for decentralisering i Danmark. Desuden er der forskelle med hensyn til obligatoriske forsikringsordninger. Disse ordninger anvendes i højere grad i Tyskland, mens der kun er tale om en moderat brug af disse i Danmark. Denne forskel kan tænkes at danne baggrund for den uens decentralisering af opgaver over den dansk-tyske grænse. Forskellene i fordelingen af opgaver og byrder afspejler desuden grundlæggende forskelle i organiseringen af den offentlige aktivitet i det to lande. Dette resulterer i meget forskellige incitament og politiske målsætninger på de respektive niveauer i det politiske system, hvilket igen får betydning for systemernes kompatibilitet. Såfremt der fokuseres på øget integration og harmonisering, vil sådanne forskelle kunne skabe barrierer. Meget forskellige strukturer inden for opgavevaretagelse og finansiering vil ikke bidrage til integration i de administrative strukturer, hvilket kan være en forudsætning for større økonomisk og social integration. Forskellene kan gøre det sværere at skabe en fælles base for samarbejdet mellem lokale myndigheder over den dansk-tyske grænse og kræver som minimum en gensidig forståelse af disse forskelle for at modgå sådanne udfordringer i samarbejdet.

## 5. Sammenfatning

Region Syddanmark og delstaten Schleswig-Holstein repræsenterer to forskellige typer af lokalt og regionalt selvstyre. Skønt de to forvaltningsstrukturer grænser op til hinanden i geografisk henseende, findes der alligevel betydelige forskelle mellem regeringsform, administrative strukturer, juridiske rammebetingelser samt med hensyn til opgavevaretagelse og finansiering i den offentlige forvaltningsstruktur.

Danmark er en unitær stat, men med stærke elementer af lokalt og regionalt selvstyre med valgte organer. Kommuner opkræver skatter til at finansiere deres opgaver. Imidlertid har hverken regionerne eller kommunerne lovgivningsmyndighed. I Danmark vedtages alle love i og af Folketinget. Regeringen udpeges af Dronningen på indstilling af parlamentet – folketinget – hvortil der er direkte valg. Regionerne ledes af Regionsråd, hvor medlemmerne vælges direkte af befolkningen i regionen. Ligeledes ledes kommunerne af en borgmester som konstitueres indenfor rammerne af en direkte valgt kommunalbestyrelse. Alle niveauer er derfor underlagt resultatet af direkte valgte mandater til de forskellige politiske beslutningsorganer.

Schleswig-Holstein er derimod en delstat (Bundesland) i Forbundsrepublikken Tyskland (Bundesrepublik). Schleswig-Holstein har lovgivningsmyndighed i henhold til den tyske forbundsforfatning (Grundgesetz), og delstaten (Bundesland) medvirker ligeledes i lovgivningsprocessen på føderalt niveau. Delstats ledelse bygger på en særlig delstatsforfatning (Landesverfassung), som er blevet vedtaget af delstatsparlamentet (Landtag). Delstaten (Bundesland) ledes af delstatsregeringen (Landesregierung), der omfatter alle ressortområder, der ligeledes findes på nationalt plan, bortset fra forsvar og udenrigspolitik, som alene er forbundsregeringens (Bundesregierung) domæne. Derimod findes der ministerier på delstatsniveau (Landesebene), der tager sig af europapolitiske spørgsmål. Regeringerne udpeges af delstatsparlamenterne (Landtag), som er valgt direkte af delstatens (Bundesland) borgere. Delstatsregeringen (Landesregierung) ledes af en ministerpræsident (Ministerpräsident). Delstaterne (Bundesländer) besidder vidtgående kompetencer inden for kultur og uddannelse. Imidlertid kan forbundsregeringen (Bundesregierung) til dels vedtage rammelovgivning, f.eks. på universitetsområdet. Politiet er ligeledes en del af delstaternes (Bundesland) myndighed; på forbundsniveau (Bundesebene) findes dog forbundspolitiet (Bundespolizei - tidligere Bundesgrenzschutz), samt Bundeskriminalamt (BKA) og Polizei beim Deutschen Bundestag.

Der er således tillagt forskellig myndighed til hhv. det danske og tyske lokale/regionale selvstyre. Mens tyske delstater (Bundesländer) besidder lovgivningskompetence på en række områder, er de ikke desto mindre ikke uafhængige i skattemæssig henseende. Skatterne fastsættes af forbundsregeringen (Bundesregierung) eller af kommunerne (Gemeinden) i henhold til rammelovgivningen på området. Skatteindtægterne fordeles derimod mellem de forskellige niveauer. I Danmark har regionerne og kommunerne ingen lovgivningsmyndighed, men kommunerne har kompetence til at fastsætte skatteniveauet indenfor en samlet ramme i henhold til den nationale lovgivning. Der er således ikke altid en entydig sammenhæng mellem lovgivningskompetencer og autonomi til at fastsætte

skatter på de to sider af den dansk-tyske grænse. I nogle henseender og på visse områder kan den regionale og lokale selvstændighed til at fastsætte de finansieringsmæssige rammer være høj selvom man er uden lovgivningskompetence. Dermed afspejles forskellene imellem en unitær stat med et regeringsniveau og en føderation med flere regerings-niveauer. Dette peger på de udfordringer som ligger i samarbejdet over den dansk-tyske grænse og bør tænkes nøje ind i sådanne sammenhænge.