



Stellungnahme im Rahmen der  
mündlichen Anhörung  
des Innen- und Rechtsausschusses  
des Schleswig-Holsteinischen Landtages zum  
**Gesetz zur Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs**  
Drucksache 18/1659  
am 17. September 2014

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 18/3326

Sehr geehrte Damen und Herren,

zunächst bedanke ich mich für die Gelegenheit, zu dem Gesetzentwurf Stellung nehmen zu können. Meine Ausführungen stellen eine Ergänzung zu der Stellungnahme des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages dar.

Die Grundzüge unseres derzeitigen kommunalen Finanzausgleichs wurden vor über 40 Jahren festgelegt. Seitdem haben sich die Lebensverhältnisse in den Städten, Kreisen und Gemeinden grundlegend geändert. Deshalb ist eine Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs grundsätzlich zu begrüßen.

Gleichwohl gibt es Kritikpunkte an dem Gesetzentwurf. Auf folgende Aspekte werde ich näher eingehen:

- Fehlen eines flächenorientierten Ansatzes bei den Kreisschlüsselzuweisungen
- Strategiefähigkeit des integrierten Soziallastenansatzes
- Verfassungswidrigkeit der Regelung zur Veränderung der Kreisumlage

## **Fehlen eines flächenorientierten Ansatzes bei den Kreisschlüsselzuweisungen**

Verteilungskriterium für Schlüsselzuweisungen an die Kreise und kreisfreien Städte soll gemäß FAG-E zukünftig neben der Einwohnerzahl und der Umlagekraft die Belastung mit Soziallasten sein.

Diese Kriterien erscheinen für sich plausibel. Unverständlich ist allerdings, dass weder in dem Gutachten des NIW, das dem FAG-E zugrunde liegt, noch in Erhebungen des Innenministeriums der Frage nachgegangen wurde, ob als weiterer Bedarfsindikator für die Kreisschlüsselzuweisungen auch eine Flächenkomponente einzubeziehen ist.

In der finanzwissenschaftlichen Literatur ist anerkannt, dass es insbesondere auf der Kreisebene Aufgabenbereiche gibt, in denen eine geringe Einwohnerdichte und eine disperse Siedlungsstruktur eine Rolle spielen und in denen die Zuschussbedarfe mit sinkender Einwohnerzahl je km<sup>2</sup> steigen. Beispielsweise zählen hierzu Aufgaben in den Bereichen Naturschutz, Veterinärwesen, Schülerbeförderung sowie öffentlicher Personennahverkehr.

In zahlreichen Bundesländern findet in den Finanzausgleichsgesetzen die Fläche deshalb Berücksichtigung bei der Verteilung der Kreisschlüsselzuweisungen. Dass demgegenüber dieser Gesichtspunkt bei der Erarbeitung des FAG-E keine Rolle gespielt hat, ist insofern nicht nachzuvollziehen.

Zu begrüßen ist es, dass das Land ausweislich des Haushaltsentwurfs 2015 nunmehr wenigstens beabsichtigt, zusätzliche Mittel für kommunale Infrastrukturmaßnahmen in Höhe von 11,5 Mio. Euro zur Verfügung zu stellen.

Dieser Ansatz kann nur ein erster Schritt für hoffentlich weitere Maßnahmen sein. Denn insbesondere die Kreise, die zu den Hauptverlierern der Reform zählen, benötigen zusätzliche Mittel, um ihre Aufgaben der Daseinsvorsorge in der Fläche wahrnehmen zu können. Dass der demografische Wandel die Aufrechterhaltung eines bedarfsgerechten öffentlichen Personennahverkehrs, die Sicherstellung einer angemessenen Schülerbeförderung auf dem Land oder die ordnungsgemäße Unterhaltung der Kreisstraßen nicht einfacher macht, dürfte auf der Hand liegen.

Deshalb bitte ich Sie: Stellen Sie diese zusätzlichen Mittel als eine Flächenkomponente des Reformpakets zur Verfügung. Legen Sie einen geeigneten Indikator für die Verteilung dieser Mittel zugrunde. Der Indikator „Länge des Kreisstraßennetzes“ bietet sich als geeigneter und anerkannter Verteilmaßstab an.

Sehen Sie aber bitte davon ab, diese Mittel nur zweckgebunden für zusätzliche Projekte zur Verfügung zu stellen. Für den Kreis Rendsburg-Eckernförde kann ich sagen: Wir brauchen nicht zusätzliches Geld für neue Projekte, sondern wir benötigen eine ausreichende Finanzausstattung, um unsere bestehenden Aufgaben finanzieren zu können.

### **Strategieanfälligkeit des integrierten Soziallastenansatzes**

Die Anzahl der Personen in Bedarfsgemeinschaften soll zukünftig Indikator für die Soziallasten der Kreise und kreisfreien Städte sein.

Zwar mag die Kennzahl „Personen in Bedarfsgemeinschaften“ grundsätzlich ein geeigneter Indikator sein, um die Belastungen der Kommunen mit Soziallasten abzubilden. Allerdings kann dieser Indikator durch Kommunen beeinflusst werden – ja, er soll sogar beeinflusst werden. Es ist die zentrale Zielsetzung der Jobcenter, deren Mitträger oder, im Falle von Optionskommunen, alleinige Träger die Kreise und kreisfreien Städte sind, die Integration von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt zu befördern, ihre Hilfebedürftigkeit zu beenden und damit die Anzahl der Personen in Bedarfsgemeinschaften zu reduzieren.

Zukünftig wird es so sein, dass ein Kreis oder eine kreisfreie Stadt finanziell über einen Mehrjahreszeitraum betrachtet finanziell umso schlechter gestellt sein wird, je besser die Integration von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt gelingt. Folgendes Beispiel, basierend auf dem FAG-E sowie auf Grundlage der 2014er Zahlen, möge diese Aussage belegen:

Unterstellt, dass es durch erfolgreiche beschäftigungspolitische Maßnahmen gelingt, in dem für das Haushaltsjahr 2014 maßgeblichen Jahr die Anzahl der Personen in Bedarfsgemeinschaften um 200 Personen zu verringern, so ergäben sich hieraus für den Kreis Rendsburg-Eckernförde folgende Auswirkungen:

- Im Teilhaushalt „Grundsicherung für Arbeitssuchende“ reduzieren sich die Kreisauwendungen um rund 300.000 Euro.
- Die Kreisschlüsselzuweisungen verringern sich demgegenüber um rund 510.000 Euro.

Macht unter dem Strich eine Verschlechterung um rund 210.000 Euro für den Kreishaushalt. Der Kreis würde also in größerem Umfang Schlüsselzuweisungen verlieren, als er bei den Kosten der Unterkunft entlastet würde.

Es liegt auf der Hand, dass dieses Ergebnis unbefriedigend ist. Durch das Abstellen auf einen strategieanfälligen Indikator werden hier finanzpolitisch Fehlanreize gesetzt, die den beschäftigungspolitischen Zielsetzungen diametral gegenüber stehen. Deshalb halte ich es für dringend geboten, den Soziallastenansatz zu überarbeiten.

### **Verfassungswidrigkeit der Regelung zur Veränderung der Kreisumlage**

Der Kreis Rendsburg-Eckernförde zählt zu den größten Verlierern der FAG-Reform. Eine wesentliche Ursache hierfür ist die Einführung einer Umlagekraftmesszahl in § 9 FAG-E. Ergab sich bisher die für den Finanzausgleich relevante Finanzkraft der Kreise aus der Finanzkraft der kreisangehörigen Gemeinden, so ist nunmehr im FAG-E vorgesehen, die Finanzkraft der Kreise zukünftig auf der Basis der Finanzkraft der Gemeinden, multipliziert mit dem gewogenen Durchschnitt der Umlagesätze aller Kreise, zu ermitteln.

Das Einbeziehen des durchschnittlichen Kreisumlagesatzes bewirkt, dass Kreise mit niedrigeren Kreisumlagesätzen nach dem FAG-E finanzkräftiger erscheinen, als es ihrer tatsächlichen Einnahmesituation entspricht.

Für den Kreis Rendsburg-Eckernförde schlägt dieser Effekt besonders gravierend zu Buche. Wir haben mit 31 Prozentpunkten den landesweit niedrigsten allgemeinen Kreisumlagesatz. Der durchschnittliche gewogene Kreisumlagesatz beträgt demgegenüber 35,86 Prozentpunkte.

Zukünftig werden wir also, was unsere Einnahmesituation angeht, so gestellt, als ob wir eine um 4,86 Prozentpunkte höhere Kreisumlage erheben würden.

Konkret bedeutet das: Durch Einführung der Umlagekraftmesszahl wird – auf der Datengrundlage für 2014 - so getan, als ob wir rund 12, 1 Mio. Euro mehr in der Kasse hätten, als es tatsächlich der Fall ist. Und hinsichtlich des Finanzausgleichs führt diese Berechnungsmethode dazu, dass der Kreis Rendsburg-Eckernförde rund 9,3 Mio. Euro weniger Kreisschlüsselzuweisungen erhält, als es bei Zugrundelegung unserer individuellen Kreisumlage der Fall wäre.

Dass dieser Mechanismus für Kreise mit einem unterdurchschnittlichen Kreisumlagesatz den Haushaltsausgleich erschwert oder gar unmöglich macht, liegt auf der Hand. Insofern entsteht aus der Systematik der Umlagekraftmesszahl ein Druck auf die Kreise mit unterdurchschnittlichem Kreisumlagesatz, ihre Kreisumlage in Richtung gewogenem Durchschnitt der Umlagesätze anzupassen, sprich: die Kreisumlage zu erhöhen.

Was damit jedoch überhaupt nicht zusammenpasst, ist die Neuregelung in § 19 Abs. 3 FAG-E. Gemäß dem neu eingefügten Satz 2 dieser Vorschrift soll zukünftig eine Erhöhung des Umlagesatzes nur noch dann zulässig sein, „wenn die anderen in Betracht kommenden Möglichkeiten, den Kreishaushalt auszugleichen, ausgeschöpft sind“.

Diese Regelung suggeriert, dass eine Erhöhung der Kreisumlage nur noch unter verschärften Bedingungen zulässig sein wird. Dadurch wird der Gesetzentwurf in sich widersprüchlich. Denn während an einer Stelle, nämlich durch das Abstellen auf den durchschnittlichen Kreisumlagesatz, ein Druck zur Erhöhung der Kreisumlage ausgelöst wird, soll an anderer Stelle gerade eine solche Kreisumlageerhöhung erschwert werden.

Wobei der Regelungscharakter des § 19 Abs. 3 FAG-E unklar ist. So wird die Auffassung vertreten, dass dieser Norm überhaupt kein zusätzlicher Regelungscharakter zukomme, sondern nur bestehende Spielregeln, die bei einer Kreisumlageerhöhung zu beachten sind, wiedergegeben werden. Wenn das tatsächlich die Sichtweise des Gesetzgebers ist, dann sollten Sie das bitte auch deutlich zum Ausdruck bringen. Sei es in der Gesetzesbegründung, oder besser noch, indem Sie diese neu eingefügte Regelung komplett streichen. Denn diese Neuregelung wäre dann nicht nur überflüssig, sondern richtig schädlich. Denn die Neuregelung kann unterschiedlich interpretiert werden und würde jedenfalls Anlass für viel Streit in der kommunalen Familie bieten. Streit darüber,

was nun eigentlich mit der Vorschrift gewollt ist oder nicht. Streit, den wir alle nicht brauchen.

Wenn demgegenüber mit der Neuregelung in § 19 Abs. 3 FAG-E tatsächlich die Spielregeln zur Erhöhung der Kreisumlage verschärft werden sollen, hätte dies gravierende Auswirkungen auf die Gestaltungsspielräume der Kreistage. Denn ihrem Wortlaut nach begründet die Vorschrift eine rechtliche Verpflichtung, zunächst alle freiwilligen Leistungen zu streichen, bevor eine Kreisumlageerhöhung zulässig ist.

Sollte anderweitig ein Haushaltsausgleich nicht möglich sein, müsste ein Kreis beispielsweise zunächst die kommunale Wirtschaftsförderung einstellen, freiwillige Naturschutzprojekte auf Null stellen oder seine Mitgliedschaft beim Schleswig-Holsteinischen Landestheater kündigen, bevor eine Kreisumlageerhöhung zulässig ist.

Oder nehmen wir das politisch heiß diskutierte Projekt Stadtregionalbahn. Es liegt auf der Hand, dass dieses Projekt mit dem heutigen Kreisumlagesatz nicht finanziert werden kann. Allerdings dürfte hierfür auch eine Kreisumlageerhöhung unzulässig sein. Denn ein Haushaltsausgleich wäre ja einfacher dadurch möglich, dass auf die Beteiligung an diesem Projekt schlicht und einfach verzichtet wird.

Dass eine solche Regelung gegen die Selbstverwaltungsgarantie der Kreise verstößt, liegt auf der Hand. Damit werden die verfassungsrechtlich garantierten Gestaltungsspielräume des Kreistages weitgehend beschnitten, im Extremfall sogar auf Null reduziert.

Insofern gilt: Egal, wie man die Neuregelung interpretiert, diese Vorschrift ist überflüssig wie ein Kropf. Entweder, weil sie nichts Neues regelt, dafür aber viel Streit hervorruft, oder aber, weil die Vorschrift eindeutig verfassungswidrig ist.

Ich sage das als Landrat eines Kreises, der in der FAG-Diskussion ausdrücklich nicht den kreisangehörigen Gemeinden mit einer Erhöhung der Kreisumlage gedroht hat. Und ich arbeite derzeit ganz intensiv daran, dem Kreistag einen Haushaltsplanentwurf 2015 vorzulegen, der keine Erhöhung der Kreisumlage vorsieht. Insofern möchte ich mit meiner Kritik an der Neuregelung auch nicht einer Erhöhung der Kreisumlage das Wort reden.

Sondern es geht mir um grundsätzliche Erwägungen. Um das Recht der Kreise, Selbstverwaltungsaufgaben wahrnehmen zu können. Dieses Recht verdient Beachtung.

Deshalb bitte ich Sie: Streichen Sie diese neue Vorschrift, und belassen Sie es bei den heutigen Regeln für die Änderung des Umlagesatzes.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Rendsburg, den 17.09.2014



Dr. Rolf-Oliver Schwemer  
L a n d r a t