

5. November 2013

Durchwahl: 0511 87953-36

Aktenzeichen: 961-10/00 Fre/KI

Rundschreiben Nr. 1088/2013

Haushaltbegleitgesetz 2014 - Kürzung der Kreisschlüsselzuweisungen; Sachstand und Beschluss des Präsidiums des NLT

NLT-RdSchr. Nr. 990/2013 vom 10.10.2013

NLT-RdSchr. Nr. 948/2013 vom 26.9.2013

I. Aktueller Sachstand

Zu der Frage einer möglichen Änderung des kommunalen Finanzausgleichs zum 1.1.2014 sind in den vergangenen Wochen eine Reihe von Gesprächen geführt worden. Am 23.10.2013 ist dabei beim Staatssekretär des Innenministeriums erstmals deutlich geworden, dass von dem Umschichtungsvolumen bei den Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben in Höhe von 62 Mio. Euro (Verlust der Landkreise und der Region Hannover rd. 42,7 Mio. Euro) rd. 34 Mio. Euro allein auf eine Aktualisierung des Zahlenwerkes zurückzuführen ist. Nachdem nunmehr für den kommunalen Finanzausgleich 2014 die Zuschussbeträge aus der Jahresrechnungsstatistik 2009 bis 2011 berücksichtigt werden sollen (bislang lagen die Jahre 2007 bis 2009 zugrunde), hat sich herausgestellt, dass die Ausgaben auf der Kreisebene in der Tendenz stagnierten, während die Ausgaben der Gemeinden stiegen. Gleichzeitig sind auch die Ausgaben auf der Kreisebene für die im Finanzausgleich berücksichtigten Soziallasten zumindest im Jahr 2011 gesunken. Die Verschiebung der Anteilsverhältnisse stellt sich danach wie folgt dar:

	geltendes Recht 2013* mit Gegen- rechnung Grund- sicherung 45 %	Modellrechnung 2013** mit Gegenrechnung Grundsicherung 45 % wie 2012	Art. 1 HHBegltG 2014 2013** mit Gegenrechnung Grundsicherung 100 %
Umverteilung		34 Mio. €	62 Mio. €
Aufteilungsverhältnis (§ 3 NFAG)			
Gemeindeaufgaben	49,2	50,4	51,4
Kreisaufgaben	50,8	49,6	48,6
Verteilungskriterien (§ 7 NFAG)			
Einwohner	59,6	60,5	63,1
Soziallasten	30,2	28,9	25,8
Fläche	10,2	10,6	11,1
*Basis: Zuschussbedarfe der Jahre 2007 bis 2009; ** Zuschussbedarfe 2009 bis 2011			

II. Beschluss des Präsidiums des NLT

Gegen die Einbeziehung aktueller Zahlen kann grundsätzlich nur wenig eingewandt werden. Zwar ist der Gesetzgeber nicht verpflichtet, eine Anpassung alle zwei Jahre vorzunehmen, es spricht aber auch nichts dagegen (der NLT hatte bei der Anhörung für den Finanzausgleich 2012 eine Anpassung im Dreijahresrhythmus gefordert). Deutlich wird aber auch, dass die für die Kreisebene so erheblichen Verwerfungen verstärkt durch die unsystematische Gegenrechnung bei der Grundsicherungsentlastung entstehen, weil hiermit eine erhebliche Absenkung des Soziallastenansatzes verbunden ist. Vor diesem Hintergrund hat unser Präsidium in seiner 605. Sitzung am 31. Oktober 2013 folgenden Beschluss gefasst:

1. Das Präsidium kritisiert das intransparente Verfahren zur Änderung des kommunalen Finanzausgleichs in Art. 1 des Entwurfes des Haushaltsbegleitgesetzes 2014. Insbesondere ist nicht hinnehmbar, dass sich die unterschiedlichen Auswirkungen einer Aktualisierung der Datengrundlagen einerseits und einer unsystematischen Gegenrechnung der Grundsicherungsentlastung andererseits nicht aus dem Gesetzentwurf und seiner Begründung herleiten lassen.

Grundsätzlich fordert das Präsidium, bei Veränderungen des kommunalen Finanzausgleichs mit größeren Auswirkungen ein geordnetes Gesetzgebungsverfahren mit Referentenentwurf, Probeberechnungen und entsprechender Anhörung durch Landesregierung und Landtag. Eine Umsetzung durch Haushaltsbegleitgesetz wird dem Anhörungsrecht der kommunalen Spitzenverbände nicht gerecht.

2. Das Präsidium akzeptiert die sich auf der Grundlage der Zuschussbeträge der Jahre 2009 bis 2011 ergebende Verschiebung zu Lasten der Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben in Höhe von 34 Mio. € und die damit einhergehenden Änderungen der Anteile in den §§ 3 und 7 NFAG. Einen weiteren unsystematischen - über die bereits in 2012 vorgezogene Gegenrechnung der Grundsicherungsentlastung von 45 % - hinausgehenden Abzug einer Grundsicherungsentlastung bei der Errechnung des Finanzausgleichs, lehnt es ab. ...

III. Vergleich der beiden Modelle

Die unterschiedlichen Auswirkungen des jetzt vom Präsidium gebilligten Modells (Umschichtung 34 Mio. insgesamt; Verlust Kreisebene 25,7 Mio. Euro) zu dem Modell mit Gegenrechnung Grundsicherung wie es in Art. 1 des Haushaltsbegleitgesetzes vorgesehen ist (62 Mio. Euro Umschichtung; Verlust Landkreise/Region 42,7 Mio. Euro) wird deutlich, wenn man die Verluste aus den zwischenzeitlich vorliegenden Modellrechnungen (Anlage 8 des Vermerks des MI - siehe V.) gegenüberstellt:

Landkreise	Modellrechnung mit aktualisierten Zuschussbeträgen 2009 bis 2011		Gesetzentwurf mit Gegenrechnung Grundsicherung 100%	
	Summe	Summe je Einwohner	Summe	Summe je Einwohner
	€	€ je EW	€	€ je EW
Gifhorn	-39.840	-0,23	736.872	4,25
Göttingen	-1.482.856	-5,72	-3.035.512	-11,71
Goslar	-694.280	-4,81	-1.391.040	-9,64
Helmstedt	-388.504	-4,15	-725.760	-7,76
Northeim	-446.536	-3,19	-713.280	-5,10
Osterode am Harz	-329.504	-4,23	-641.544	-8,24
Peine	-692.728	-5,25	-1.386.040	-10,51
Wolfenbüttel	-402.936	-3,28	-560.328	-4,57
Region Hannover	-11.678.312	-10,25	-28.905.896	-25,38
Diepholz	-210.912	-0,97	306.616	1,41
Hameln-Pyrmont	-1.003.096	-6,45	-2.238.760	-14,39
Hildesheim	-1.627.360	-5,73	-3.362.440	-11,85
Holz Minden	-206.416	-2,80	-327.696	-4,44
Nienburg (Weser)	-342.744	-2,75	-537.728	-4,32
Schaumburg	-764.584	-4,73	-1.427.776	-8,83
Celle	-750.056	-4,08	-1.410.024	-7,67
Cuxhaven	-275.904	-1,37	82.904	0,41
Harburg	-615.456	-2,48	-443.752	-1,79
Lüchow-Dannenberg	-5.384	-0,11	48.936	0,99
Lüneburg	-511.232	-2,86	-629.808	-3,52
Osterholz	-169.984	-1,51	115.312	1,03
Rotenburg (Wümme)	218.976	1,33	1.334.672	8,13
Heidekreis	-141.832	-0,99	116.128	0,81
Stade	-644.984	-3,26	-935.688	-4,73
Uelzen	-119.200	-1,26	-43.688	-0,46
Verden	-325.496	-2,43	-306.440	-2,29
Ammerland	-68.184	-0,57	473.568	3,97
Aurich	-617.584	-3,26	-991.496	-5,23
Cloppenburg	64.664	0,40	977.256	6,07
Emsland	170.848	0,54	2.102.336	6,67
Friesland	-184.920	-1,85	-17.440	-0,17
Grafschaft Bentheim	-145.736	-1,08	288.424	2,13
Leer	-435.128	-2,63	-449.928	-2,72
Oldenburg	-132.696	-1,03	215.536	1,68
Osnabrück	-354.544	-0,99	866.240	2,42
Vechta	1.216	0,01	701.288	4,96
Wesermarsch	-344.408	-3,78	-650.176	-7,14
Wittmund	-51.360	-0,89	69.896	1,22
Insgesamt	-25.748.992	-3,69	-42.696.256	-6,13

Es zeigt sich, dass die Verwerfungen innerhalb der Kreisebene erst so massiv durch die unsystematische Gegenrechnung der vollständigen Entlastung bei der Grundsicherung eintreten, weil es zu einer erheblichen Reduzierung des Soziallastenansatzes kommt.

IV. Argumente gegen das Vorziehen der Grundsicherungsentlastung

Da sowohl im Innenministerium als auch bei den gemeindlichen Spitzenverbänden die Auffassung vertreten wird, eine weitere (über 45 % hinausgehende) Berücksichtigung der Grundsicherungsentlastung sei notwendig, stellen wir im folgenden die Gründe die dagegen sprechen zusammen:

- Bei einer vollständigen Umsetzung des Art. 1 des Haushaltsbegleitgesetzes 2014 treten Verschiebungen auf der Kreisebene auf, die gerade Landkreise im Süden und Osten des Landes besonders negativ treffen. Dies sind häufig gleichzeitig diejenigen, die sowohl besondere Schwierigkeiten bei der Erreichung des Haushaltsausgleichs haben, als auch nach der Prognose eine besonders negative demografische Entwicklung zu erwarten haben. Diese Verteilung steht im diametralen Gegensatz zur Ankündigung im Koalitionsvertrag den kommunalen Finanzausgleich insbesondere im Hinblick auf die demografische Entwicklung und ihre unterschiedlichen Auswirkungen zukunftsgerichtet zu prüfen.
- Die Landkreise haben durch die sozialen Lasten im vergangenen Jahrzehnt erhebliche Haushaltsbelastungen erfahren, die auf der Gemeindeebene so nicht stattfanden. Diese Entwicklung ist im letzten Jahrzehnt im kommunalen Finanzausgleich nicht ausgeglichen worden.
- Diejenigen Landkreise, deren Haushaltslage es zuließ, haben in 2013 die Gemeinden in erheblichem Umfang durch Senkung der Kreisumlage finanziell besser gestellt. Der gewogene Kreisumlagesatz sank im laufenden Jahr nach den Daten des LSKN um rd. einen Prozentpunkt auf 49,9 Prozent. Dies entspricht einer Entlastung der Gemeinden von rund 62 Mio. Euro landesweit. Zumindest in einzelnen Landkreisen dürfte eine solche Gesetzesänderung nunmehr die Erhöhung der Umlage erfordern.
- Im Jahr 2014 reicht das Land die höhere Grundsicherungserstattung nicht mehr weiter. Insoweit gibt es gerade keinen Anlass - nachdem 2013 keine Änderung vorgenommen wurde - aus diesem Grunde gesetzgeberisch tätig zu werden.
- Schon im Rahmen der Änderungen des kommunalen Finanzausgleichs zum 1. Januar 2012 hatte der NLT die unsystematische Gegenrechnung der Grundsicherungsentlastung kritisiert. Die Überprüfung des Systems des kommunalen Finanzausgleichs erfolgt in Niedersachsen auf Basis des Durchschnitts der letzten drei verfügbaren Jahre der

Zuschussbedarfe nach der Jahresrechnungsstatistik. Dieses System hat zwar den Nachteil, dass die Grundlagen für ihre Anpassung zeitlich bereits etwas zurückliegen. Gleichwohl sind dies die einzig verfügbaren verlässlichen Daten. Ein Vermischen dieser validen Datenbasis mit einer Entwicklung, die erst in der Zukunft stattfindet, ist unsystematisch. Auch das NIW hatte in seiner Stellungnahme im Rahmen der Anhörung im Mai 2012 darauf hingewiesen, dass dieses Vorgehen genaugenommen systemwidrig sei.

- Durch den Systembruch und die Berücksichtigung von fiktiven Beträgen wird - soweit ersichtlich - die Entlastung der Kreisebene auch deutlich überhöht einbezogen. Das MI hat hierzu das vorläufige Ergebnis einer Berechnung des LSKN zur Ermittlung der Anteilsverhältnisse übersandt (vgl. NLT-Rundschreiben Nr. 990/2013 vom 10.10.2013 - Anlage 1). Erkennbar ist, dass bei der Grundsicherung eine jährliche Steigerungsrate von rd. 7 Prozent der reinen Ausgaben der Kommunen angesetzt wurde. Dabei soll der Wert für 2014 die (aus einer anderen Statistik entnommenen) Ist-Ausgaben des Jahres 2012 wiedergeben. Auf dieser Basis wird sodann der Entlastungsbetrag errechnet. Dieser hohe Entlastungsbetrag wird sodann von den durchschnittlichen Belastungen der Jahre 2009 bis 2011 abgesetzt. D.h., dass der Entlastungsbetrag, der insoweit abgezogen wird, im Verhältnis zu der im entsprechenden Referenzzeitraum vorhandenen tatsächlichen Belastungen für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung deutlich überhöht ausfällt. Insoweit dürften die Verschiebungen sowohl zu Lasten der Kreisaufgaben als auch zu Lasten des Soziallastenansatzes überhöht sein.

V. Vermerk des Innenministeriums

Das Innenministerium hat im Nachgang zu der Besprechung am 23.10.2013 zwischenzeitlich mit E-Mail vom 5.11.2013 einen Vermerk vom 25.10.2013 übersandt (**Anlage 1**), in dem erläutert wird, wie das Innenministerium zu den einzelnen Zahlen gekommen ist. Aus dem Vermerk ist unter Nr. 2 und 3 deutlich erkennbar, dass die unterschiedlichen Schritte (Aktualisierung des Zahlenwerkes einerseits und komplette Gegenrechnung der Grundsicherungsentlastung andererseits) nicht aus der Gesetzesbegründung erkennbar sind. Sie ergeben sich zwar - ansatzweise - aus der Tabelle des LSKN (Anlage 2 zu NLT-Rundschreiben Nr. 990/2013 vom 10.10.2013). Aber dort wird keine Berechnung des kommunalen Finanzausgleichs 2014 mit und ohne Gegenrechnung der Grundsicherungsentlastung vorgenommen. Vielmehr wird das System der unsystematischen Gegenrechnung bei einem jährlichen Vollzug in 2012, 2013 und 2014 beschrieben. Insoweit enthält die Tabelle nicht die %-Werte (mit Ausnahme des Jahres 2014), die jetzt den vom LSKN vorgenommenen unterschiedlichen Modellrechnungen auf Basis des kommunalen Finanzausgleichs 2013 zugrunde liegen.

Anzumerken ist zu dem Hinweis auf der Seite 3 "Übersendung an den NLT am 19.9.2013" hinsichtlich der Tabelle „Herleitung des Aufteilungsverhältnisses zwischen Schlüsselzu-

weisungen für Gemeinde- und für Kreisaufgaben aus dem Zuschussbedarf im Dreijahresdurchschnitt 2009 bis 2011 (vgl. NLT-RdSchr. Nr. 990/2013 vom 10.10.2013), dass diese in einer E-Mail des Innenministeriums mit dem Hinweis versehen wurde „...so dass ich Sie bitte, die jetzt übersandte Version noch nicht weiterzuverbreiten.“ Aus diesem Grunde konnten die Tabellen erst später - nach offizieller Freigabe - mit dem genannten Rundschreiben verschickt werden.

Auf eine Beifügung aller in dem Vermerk des Innenministeriums genannten Berechnungen wurde verzichtet, da das Material wegen des Umfangs nur schwer erfassbar ist. Insoweit liegen dem Rundschreiben nur folgende vom MI übermittelte Anlagen an:

Anlage 1: Tabelle des LSKN zur „Herleitung des Aufteilungsverhältnisses zwischen Schlüsselzuweisungen für Gemeinde- und für Kreisaufgaben aus dem Zuschussbedarf im Dreijahresdurchschnitt 2009 bis 2011“ vom 2.9.2013 (NLT-Anlage 2)

Anlage 2: Tabelle 1 des LSKN zur „Übersicht der Auswirkungen der Berücksichtigung alternativer Erstattungsanteile“ vom 21.10.2013 (NLT-Anlage 3)

Anlage 3: Tabelle 2 des LSKN zur „Übersicht der Auswirkungen der Berücksichtigung alternativer Erstattungsanteile“ vom 21.10.2013 (NLT-Anlage 4)

Anlage 8 - Modellrechnung - Anteil Gemeindeaufgaben: 50,4 %; Anteil Kreisaufgaben: 49,6 %; Bedarfsansatz für Kreisaufgaben: Soziallasten: 28,9 %; Fläche: 10,6 %; Einwohner: 60,5 %

55 % der reinen Ausgaben der örtlichen Träger für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung 2012 berücksichtigt, dies entspricht 45 % der reinen Ausgaben der örtlichen und überörtlichen Träger für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung 2012 (Diese Berechnung lag dem Präsidiumsbeschluss unter II. zugrunde und wird auf S. 3 dieses Rundschreibens dargestellt). (NLT-Anlage 5)

Anlage 18: Darstellung des LSKN zur „Berechnung der Erstattungsbeträge des Bundes für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung“ vom 2.9.2013 (NLT-Anlage 6)

Die Tendenz der weiteren Modellrechnungen lässt sich den Anlagen 2 und 3 des Vermerks des MI entnehmen, weil im unteren Teil die Auswirkungen auf einzelne Landkreise beschrieben wird. Sofern seitens der Landkreise oder der Region Interesse an weiteren oder allen Proberechnungen besteht, können diese gern kurzfristig übersandt werden (Anforderung per E-Mail an: Freese@nlt.de). Anlagen 2 und 6 wurden bereits mit NLT-RdSchr. 990/2013 vom 10.10.2013 übersandt. Sie liegen nur der Vollständigkeit halber an.

Abschließend ist anzumerken, dass es sich bei dem im Vermerk des Innenministeriums sowie in dessen Anlagen genannten „Gewinnen“ der Kreisebene aus der Grundsicherung im Alter und Erwerbsminderung um rein fiktiv ermittelte Beträge handelt. Die tatsächliche - durchaus hohe - Entlastung der Kreisebene wird durch eine Veränderung der Quoten im Quotalen System erreicht. Dieses wird in den Zahlen des MI in keiner Weise abgebildet.

Angesichts der Auswirkungen der Gegenrechnung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung hat sich unser Präsidium nicht in der Lage gesehen, weiteren Kompromissvorschlägen, wie sie seitens der gemeindlichen Spitzenverbände oder auch des MI (vgl. unter 5 des Vermerks des MI) ins Spiel gebracht wurden, näher zu treten. Wir

werden in den nächsten Wochen eine Klärung erhalten, ob und wenn ja in welcher Weise noch eine Änderung des Gesetzentwurfes in Art. 1 des Haushaltsbegleitgesetzes 2014 erreicht werden kann.

VI. Rede des Innenministers

Der Niedersächsische Innenminister hat das Vorgehen des Landes in einer Rede im Niedersächsischen Landtag verteidigt (**Anlage 7**). Er führt insoweit aus, folgerichtig und systemgerecht werde im Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes 2014 eine Änderung des Aufteilungsverhältnisses der Schlüsselzuweisungen für Gemeinde- und Kreisaufgaben vorgeschlagen. Auf die unterschiedliche Herkunft der Verschiebung (Aktualisierung der Zahlen einerseits und weitere unsystematische Gegenrechnung der Grundsicherung andererseits) geht er nicht ein. Am Ende der Vorbemerkung weist er allerdings darauf hin, dass derzeit allerdings noch Gespräche zu dieser Thematik mit einzelnen Kommunen und den kommunalen Spitzenverbänden stattfänden. Die Ergebnisse dieser Gespräche seien noch nicht abzusehen. Sie könnten aber zu Änderungen in der Berechnungsgrundlage führen.

Über den Fortgang der Angelegenheit werden wir zeitnah informieren.



Prof. Dr. Hubert Meyer

Anlagen
(nur im Intranet)