

Rede von Frank Kuschel 5.5.2017 (Plenarprotokoll 6/83)

Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisumlagen für Landkreise und Gemeinden im kommunalen Finanzausgleich rechtssicher und planbar regeln

Zum Antrag der Fraktion der CDU - Drucksache 6/3734

Herr Präsident, meine sehr geehrten Damen und Herren, die Grunddiktion des Antrags ist ja klar: Die CDU will, dass das Land hier über den Finanzausgleich reagiert, also anders formuliert fordert die CDU mehr Geld für die Landkreise, sodass das dann möglicherweise zu einer Entspannung der Debatten bei der Kreisumlage führt.

Als Opposition können Sie das tun. Wir haben hier eine andere Auffassung. Der Staatssekretär hat das jetzt folgende Verfahren beschrieben. Damit könnten wir die Debatte hier eigentlich beenden.

(Zwischenruf Abg. Primas, CDU: Quatsch, was er erzählt, Unsinn!)

Aber es machen sich sicherlich noch einige Anmerkungen erforderlich, weil es in der Öffentlichkeit wieder eine sehr kontroverse Debatte über dieses Urteil gibt, auch mit verschiedenen Interpretationen. Das ist immer so, wenn ein höchstrichterliches Urteil ergeht, wird das sehr unterschiedlich interpretiert und ich möchte gern unsere Position als Fraktion Die Linke und stärkste Regierungsfraktion hier darlegen,

(Beifall DIE LINKE)

damit Sie auch wissen, mit welchen Positionen wir in die jetzt anschließende Debatte gehen. Ich will gleich zu Beginn darauf verweisen, das haben wir mit den beiden anderen Koalitionspartnern SPD und Grüne abgestimmt. Wir werden Ihren Antrag zur weiteren Beratung an den Innen- und Kommunalausschuss überweisen, denn – der Staatssekretär hat darauf verwiesen – dort findet in den nächsten Wochen die eigentliche Arbeit statt, dass wir uns schon mal mit dem Gutachten, das erarbeitet wurde, beschäftigen und mit den Grundzügen des neuen Finanzausgleichs im Zusammenhang auch mit dem Doppelhaushalt und der inneren Struktur. Dort ist Ihr Antrag genau richtig. Allerdings setzt das natürlich voraus, dass auch die CDU-Landtagsfraktion dann Vorschläge unterbreitet, wie möglicherweise die Systematik im Finanzausgleich neu auszugestalten ist. Da müssen Sie aber von Ihrem Konzept, das Sie beim letzten Doppelhaushalt an den Tag gelegt haben, nämlich keine Änderungsanträge zu stellen, abweichen. Aber wir gehen mal davon aus, wir sind jetzt anderthalb, zwei Jahre weiter und Sie haben sich jetzt in der Opposition aufgestellt – dort werden Sie auch noch einige Jahre verbringen müssen. Von daher können Sie dann entsprechend Änderungen zur Diskussion stellen – ja, Sie bekommen jeden Monat einen extra Zuschlag von 25.000 Euro für Personal, da kann man dann schon etwas erwarten.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, ich will mal in das Jahr 1994 zurückgehen. Damals hat die CDU mit ihrem damaligen Regierungspartner eine weitreichende Entscheidung getroffen, die noch heute wirkt und die immer wieder zu Debatten führt. Sie haben nämlich die Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion der Landkreise aus der Kommunalverfassung gestrichen und damit de facto die Landkreise auf eine Rolle als reine Verwaltungsebene reduziert, nämlich der Wegfall der Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion, den gibt es übrigens in anderen Bundesländern, zum Beispiel bei der

Rechtsprechung, auf die sich auch das OVG bezieht – zum Beispiel in Schleswig-Holstein. Das ist nicht mit uns vergleichbar. Dort gibt es ausdrücklich die Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion der Landkreise. Die gibt es in Thüringen seit 1994 nicht mehr. Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion heißt, die Landkreise können die unterschiedliche Leistungskraft der kreisangehörigen Gemeinden entweder ergänzen oder ausgleichen. Dass heißt, Sie können viel stärker im Bereich der sogenannten freiwilligen Leistungen aktiv werden als das ohne diese Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion jetzt in Thüringen möglich ist.

Das hat dazu geführt, dass die Thüringer Landkreise in der Regel 1 Prozent Ihrer Ausgaben noch für diesen sogenannten freiwilligen Bereich verausgaben. Da sind die Musikschulen schon eingerechnet. Die Musikschule ist umstritten – ob das freiwillig oder schon dem pflichtigen Bereich zuzurechnen ist. Bei 1 Prozent freiwilligen Ausgaben von kommunaler Selbstverwaltung zu reden, ist sehr mutig. Man könnte auch sagen, eigentlich ist es nur noch eine reine Verwaltungsebene.

Dann haben Sie eine Regelung in den Finanzausgleich aufgenommen – auch seit 1995 – der einen Systembruch der Ausgleichssysteme in der Fiskalverfassung der Bundesrepublik darstellt. Alle Ausgleichssysteme sind erst einmal darauf ausgerichtet, dass der, der die Aufgabe erfüllt, auch die Instrumente der Einnahmenbeschaffung in der Hand hält.

Nur bei den Landkreisen ist das anders. Bei den Landkreisen bestimmen diese die Art und Weise der Aufgabenerfüllung. Die Finanzierung erfolgt über die kreisangehörigen Gemeinden, aber ohne dass sie direkt auf die Aufgabenerfüllung einen Einfluss haben. Das wird ein wenig nivelliert, weil eine Anzahl von Bürgermeistern auch Kreistagsmitglieder sind. Das ist aber eigentlich nicht die Lösung des Problems. Die Lösung des Problems wäre, die kreisangehörigen Gemeinden an diesem Prozess, an diesem Entscheidungsprozess der Aufgabenwahrnehmung mit zu beteiligen. Das hat das Gericht jetzt festgestellt und entschieden, das müssen die Landkreise tun. Das hätten sie jetzt schon machen können, freiwillig hätten sie die Gemeinden anhören können. Das haben sie nicht gemacht. Mir persönlich ist auch kein Fall bekannt. Auch auf Nachfragen konnte uns jetzt niemand sagen, dass es dort ein Verfahren der Beteiligung gibt. Das müssen wir jetzt machen.

Dazu bedarf es aber keiner gesetzlichen Änderung – eigentlich, sondern es reicht eine Rechtsprechung aus, dass die Landkreise jetzt verpflichtet sind, die Gemeinden anzuhören. Das löst das Problem noch nicht, weil wir wissen, Anhörung heißt noch nicht, dass es dann auch zu Entscheidungen kommt, weil die Anhörung ist nicht mit einem Veto-Recht, also nicht mit der Zustimmung verbunden. Aber es ist erst einmal eine neue Qualität und wir haben jetzt dort Klarstellung. Das haben wir als Linke schon immer gefordert, seitdem die Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion weggefallen ist, dass wir gesagt haben: Wir brauchen ein anderes Verfahren, sodass die, die letztlich die Aufgabenwahrnehmung bezahlen, auch mitbestimmen können, wie diese Aufgabenwahrnehmung erfolgt. Das ist jetzt geklärt. Alles Weitere wird äußerst kompliziert, zum Beispiel die Frage: Wie soll der Landkreis die Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden ermitteln? Wie soll er das tun? Da wird auf eine Entscheidung des Obergerverwaltungsgerichts in Schleswig-Holstein verwiesen, Lübeck. Ich habe schon gesagt, dort ist es als erstes das Problem, dort haben die Landkreise eine Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion und können für die Gemeinden bestimmte Dinge machen und auch dort ist sehr vage formuliert, dass zum Beispiel nicht die Finanzlage der einzelnen Gemeinde entscheidend ist. Selbst wenn eine Gemeinde keinen Haushalt hat,

ist das noch kein Indiz dafür, dass Leistungsfähigkeit nicht gegeben ist. Das ist also wenig hilfreich, was im Norden geurteilt wurde. Da müssen wir selbst im Dialog mit dem Gemeinde- und Städtebund zu einer Lösung kommen, damit wir die Landkreise auch in die Lage versetzen, tatsächlich nach objektiven Kriterien eine Bewertung vorzunehmen. Unstrittig ist es sicherlich, dass eine angespannte Finanzlage einer einzelnen Gemeinde, die vielleicht dann auch nur temporär wirkt, kein ausreichendes Indiz für die dauernde Leistungsfähigkeit darstellt. Das ist also durch uns zu leisten. Und es muss geleistet werden – das ist die Ergänzung zu dem, was jetzt hier bei der Einbringung von der CDU geäußert wurde –, dass wir nicht nur im Finanzausgleich möglicherweise etwas nachjustieren müssen – das müssen wir prüfen –, sondern wir müssen auch auf der Landkreisebene bestimmte Dinge, Hausaufgaben machen, zum Beispiel festlegen, was ist effiziente Aufgabenwahrnehmung? Das ist entscheidend für die Höhe der Kreisumlage.

Vizepräsident Höhn:

Einen kleinen Augenblick, Herr Kollege Kuschel, die Kollegin Schulze hat den Wunsch nach einer Zwischenfrage.

Abgeordneter Kuschel, DIE LINKE:

Sehr gern.

Vizepräsident Höhn:

Bitte schön, Frau Schulze.

Abgeordnete Schulze, CDU:

Das ist aber sehr nett. Herr Kuschel, ich weiß nicht, ob Sie das Gerichtsurteil im Detail gelesen haben. Ich meine, gelesen zu haben, dass es eine Ausführung gibt, dass es hier nicht um diese finanzielle Mindestausstattung ging, sondern lediglich um das Verfahren. Diese finanzielle Mindestausstattung war ein anderes Thema. Darauf hat das Gericht zwar verwiesen, aber die Höhe der Mindestausstattung war nicht Gegenstand in dem Gerichtsverfahren. Ich weiß nicht, sind Sie da mit mir einer Meinung?

Abgeordneter Kuschel, DIE LINKE:

Zunächst habe ich das Urteil gelesen, also die Urteilsbegründung, und ich bin zu der Erkenntnis gekommen – ich habe ja gesagt, Urteile werden sehr unterschiedlich interpretiert –, dass das Gericht formuliert hat, dass die Landkreise die finanzielle Lage der kreisangehörigen Gemeinden bei der Festsetzung der Kreisumlage mit zu berücksichtigen haben, und zwar in einer Art und Weise, dass die Gemeinden noch in der Lage sind, neben ihren pflichtigen Aufgaben noch einen gewissen Anteil für sogenannte freiwillige Ausgaben zu verausgaben und dann wurde auf ein Verfahren verwiesen, dass das OVG in Lübeck bestimmt hat. Die haben wiederum entschieden, nicht die Finanzlage der einzelnen Gemeinden, sondern aller Gemeinden ist entscheidend, auch eine temporäre Finanzschwäche ist noch kein Indiz für eine dauerhafte Nichtleistungsfähigkeit und dergleichen. Da habe ich eben gesagt, das muss man mit Vorsicht genießen, weil in Schleswig-Holstein die Landkreise zum Beispiel eine Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion haben, die wir in Thüringen nicht haben. Deswegen müssen wir uns damit beschäftigen. Zu den Kriterien dort, gestehe ich, habe ich auch noch keine abschließende Meinung. Da bin auch ich noch am überlegen und muss mich noch mit vielen Leuten verständigen.

Insofern ist es sinnvoll, dass wir die Debatte dann im Ausschuss vorsetzen. Was ich aber dazu sagen muss, da war ich ja dabei, dass neben dieser Frage, ob wir möglicherweise im Finanzausgleich etwas ändern müssen, es auch um die Frage geht, finden wir ein Verfahren, das eine Überprüfung der effizienten Aufgabenwahrnehmung durch den Landkreis nachprüfbar macht, denn das ist für die kreisangehörigen Gemeinden entscheidend, denn sie müssen das bezahlen. Deswegen müssen wir denen Instrumente in die Hand geben, um zu sagen, ist das, was denn die Kreisverwaltung macht, effizient oder gibt es nicht andere Organisationsformen, andere Formen der Aufgabenwahrnehmung, die letztlich immer auf die Kreisumlage durchschlagen, entweder reduzierend oder erhöhend. Da haben wir aus der jüngsten Vergangenheit eine Überprüfung der Kommunalisierung durch den Landesrechnungshof gehabt und der ist erst einmal zu der Einschätzung gekommen, dass sowohl im Bereich der Umweltverwaltung als auch der Sozialverwaltung die gegenwärtige Aufgabenerfüllung durch die 17 Landkreise und 6 kreisfreien Städte kostenintensiver ist als in der früheren Struktur der staatlichen Umwelt- und Versorgungsämter. Das müssen wir erst einmal zur Kenntnis nehmen. Da müssen wir ansetzen und müssen schauen, wie das geht. Das ist auch ein Ansatz der anstehenden Verwaltungs- und Gebietsreform. Da werden wir in den nächsten Wochen und Monaten ausführlich debattieren, inwieweit die jetzt von der Landesregierung und auch von der Koalition vorgeschlagene neue Struktur der Landkreise und kreisfreien Städte eher die Voraussetzungen für eine effiziente Aufgabenwahrnehmung schafft.

Es wird Sie nicht verwundern, wenn ich persönlich davon ausgehe, dass wir in der jetzigen Struktur die Effizienz durchgehend nicht erreichen können, aber die neue Struktur dafür eher die Gewähr gibt, das zu machen. Das wäre auch ein Beitrag zur Umsetzung dieses Urteils dann, weil wir dann die kreisangehörigen Gemeinden in die Lage versetzen, das auch nachzuvollziehen und es dann einen Dialog gibt, der sich letztlich dann an der Kreisumlage festmacht.

Man kann auch noch einen anderen Ansatz wählen, das will ich nur abschließend als Vision sagen. Man kann sich mit der Tatsache beschäftigen, ob die Landkreise in ihrer jetzigen Finanzierungsstruktur überhaupt noch zeitgemäß sind. Sie haben keine eigene Steuerkompetenz, sondern finanzieren sich zu 60 Prozent aus Landeszuweisungen, 35 Prozent Kreisumlage, 5 Prozent Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb. Diese Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb nimmt immer die Behörde ein, die die Aufgabe erfüllt, also wenn das bei einer anderen Behörde wäre, würden die Einnahmen trotzdem laufen. Das heißt, echte eigene Potenziale zur Einnahme, eine Generierung hat der Landkreis in der jetzigen Struktur nicht. Darüber wäre also nachzudenken. Wenn man die „Baustelle“ Kreisumlagen dauerhaft lösen will, kämen wir nicht umhin, die Finanzierung der Landkreise als Ganzes neu zu überdenken. Da gibt es Modelle in der Bundesrepublik. Eines ist das Regionalkreismodell. Das wurde ab und zu mal diskutiert. Wir als Linke haben das schon seit 2005 mal debattiert. Das ist zurzeit aber hier in Thüringen nur ein Denkmodell, aber vielleicht ist dieses Urteil auch noch mal Anlass, in eine solche Richtung zu denken, weil beim Regionalkreismodell sollen die Gemeinden unmittelbar die Aufgabenrealisierung mitbestimmen. De facto tritt ja der Regionalkreis als ein Verbund von eigenständigen Gemeinden an die Stelle des Landkreises und nehmen die Aufgaben gegenseitig wahr und das würde natürlich das Problem der Kreisumlage auch dauerhaft lösen.

Also uns stehen interessante Debatten bevor, wir stellen uns diesen Debatten, wünschen uns, dass die CDU sich dort mit konstruktiven Vorschlägen einbringt. Wir selbst als Koalition, wir als Linke und auch ich persönlich, wir sind uns noch nicht abschließend

darüber im Klaren, wie die Umsetzung erfolgen soll. Ich habe versucht hier darzustellen, es gibt verschiedene Modelle und Denkansätze, Denkansätze die sich im System bewegen, aber auch Dinge, die darüber hinausgehen, wo man natürlich Mut braucht und auch entsprechende Mehrheiten, und dem sollten wir uns stellen. Danke.

(Beifall DIE LINKE, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)