

ARBEITSGEMEINSCHAFT DER KOMMUNALEN LANDESVERBÄNDE

**Städteverband
Schleswig-Holstein**

(federführend 2006)

**Schleswig-Holsteinischer
Landkreistag**

**Schleswig-Holsteinischer
Gemeindetag**

Städtebund Schleswig-Holstein • Reventloulallee 6 • 24105 Kiel

Innenminister
des Landes Schleswig-Holstein
Herrn Dr. Ralf Stegner

24105 Kiel, 21.08.2006

Unser Zeichen: 20.22.10 zi
(bei Antwort bitte angeben)

über Landeshaus

Finanzbeziehungen des Landes zu den Kommunen Änderung des Finanzausgleichsgesetzes im Rahmen des Haushaltsstrukturgesetzes 2007/2008

Sehr geehrter Herr Dr. Stegner,

in vorbezeichneter Angelegenheit bedankt sich die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände für die Möglichkeit der Stellungnahme. Der vorliegende Gesetzentwurf regelt unter anderem die gesetzliche Umsetzung des Eingriffs in den kommunalen Finanzausgleich, indem die Kürzung der Finanzausgleichsmasse um 240 Mio. € in den Jahren 2007/2008 durch eine Änderung des § 5 Abs. 1 FAG bewirkt wird. Gleichzeitig sieht der Gesetzentwurf die Entnahme von Mitteln aus dem Kommunalen Investitionsfonds vor und enthält des weiteren Änderungen bei den Zweckzuweisungen.

A Beschluss der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes im Rahmen des Haushaltsstrukturgesetzes 2007/2008

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände hat sich in ihrer Sondersitzung am 21.08.2006 ausführlich mit den bekannt gewordenen Eckpunkte-Beschlüssen des Kabinetts zu dem Eingriff sowie der geplanten gesetzlichen Umsetzung befasst. Sie hat einstimmig ihre bisherige Beschlusslage bekräftigt und folgenden Beschluss gefasst:

1. *Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände lehnt die Kürzung der Finanzausgleichsmasse um 240 Mio. € in den Jahren 2007/2008 ab. Ein*

Städteverband
Tel.: 0431/570050-30
Fax: 0431/570050-35
eMail: info@staedteverband-sh.de
<http://www.staedteverband-sh.de>

Landkreistag
Tel.: 0431/570050-10
Fax: 0431/570050-20
eMail: info@sh-landkreistag.de
<http://www.sh-landkreistag.de>

Gemeindetag
Tel.: 0431/570050-50
Fax: 0431/570050-54
eMail: info@shgt.de
<http://www.shgt.de>

Eingriff in die kommunale Finanzausstattung in dieser Höhe erweist sich weder finanzpolitisch noch verfassungsrechtlich als vertretbar.

2. *Die Landesregierung bleibt aufgefordert,*
 - *den verfassungsrechtlichen Anspruch der Kommunen auf eine aufgabengerechte Finanzausstattung durch einen ungekürzten Finanzausgleich sicherzustellen, damit die Kommunen ihre durch Bundes- und Landesgesetz vorgeschriebenen Aufgaben erfüllen können und den notwendigen finanziellen Gestaltungsraum für eigenständige (Investitions-)Entscheidungen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung wieder erhalten,*
 - *keine Verlagerung von Schulden vom Land auf die Kommunen vorzunehmen, weil dadurch das strukturelle Defizit des Landeshaushalts nicht beseitigt und die Schuldenlast der öffentlichen Haushalte insgesamt nicht verringert wird,*
 - *die aufgrund der Ergebnisse der Mai-Steuerschätzung 2006 gegenüber der mittelfristigen Finanzplanung zu erwartenden Steuermehreinnahmen für das Land in Höhe von 829,9 Mio. Euro in den Jahren 2006 - 2009 zu berücksichtigen,*
 - *alle möglichen eigenen Einsparmöglichkeiten ohne Tabus unter Berücksichtigung der Bemerkungen des Landesrechnungshofs und des Seitz-Gutachtens auszuschöpfen,*
 - *ihre irreführenden und unvollständigen Darstellungen der Finanzlage von Land und Kommunen zurückzuziehen und mit den Kommunen einheitliche und transparente Grundlagen für die Beurteilung der finanziellen Entwicklung abzustimmen.*

3. *Den in dem Gesetzentwurf in der Anlage 2 enthaltenen „Entlastungen und Abfederungsmaßnahmen“ liegen keine hinreichend begründeten und nachvollziehbaren Kostenfolgeabschätzungen vor. Dies gilt sowohl für den tatsächlichen Eintritt der Entlastungswirkung in der behaupteten Höhe als auch für die unterschiedliche Verteilungswirkung innerhalb der kommunalen Gebietskörperschaften. Die geplanten Maßnahmen zur Entlastung sind nach Auffassung der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände insgesamt nicht ausreichend, um den Eingriff in die kommunale Finanzausstattung zu rechtfertigen. Landesregierung und Landtag bleiben aufgefordert, weitere Vorschläge zu einer nachvollziehbaren Entlastung der Kommunen zu machen. Zahlreiche Anregungen der Kommunen dafür liegen seit langem vor.*

4. *Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände erneuert ihr Angebot, einen Eingriff in den kommunalen Finanzausgleich in der Höhe zu akzeptieren und zu vertreten, soweit er durch einen durch Kostenfolgeabschätzung nachvollziehbar begründeten Aufgabenabbau kompensiert wird. Dabei müssen die Wirkungen der Entlastungsmaßnahmen gemeinsam festgestellt werden. Dies entspricht dem Wesen der Beteiligungsvereinbarung zwischen der Landesregierung und den kommunalen Landesverbänden.*
5. *Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände lehnt eine Rückführung von Mitteln des Kommunalen Investitionsfonds (KIF) in die Finanzausgleichsmasse ohne vorherige Anhörung des KIF-Beirats und eine umfassende Darstellung der Auswirkungen über die zukünftige Entwicklung des KIF ab. Eine Kompensation des Eingriffs durch eigene kommunale Mittel ist ausgeschlossen.*
6. *Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände stellt fest, dass in dem Verfahren, das zu dem Gesetzentwurf geführt hat, die kommunale Interessenlage keine ausreichende Berücksichtigung gefunden hat. Aus diesem Grund muss die Rechtsstellung der Kommunen in den Fragen der Finanzbeziehung des Landes zu den Kommunen, insbesondere der Finanzverteilung, verbessert werden.*

B Begründung des Beschlusses der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes im Rahmen des Haushaltsstrukturgesetzes 2007/2008

Der von der Landesregierung beabsichtigte Eingriff in den kommunalen Finanzausgleich in Höhe von 240 Mio. € in den Jahren 2007/2008 erreicht eine historische Dimension und ein in Schleswig-Holstein und auch bundesweit ungekanntes Ausmaß. Die kommunale Finanzausstattung aus dem kommunalen Finanzausgleich wird um rd. 13 % gekürzt. Für eine Maßnahme in dieser Höhe gibt es nach Auffassung der kommunalen Landesverbände weder eine finanzpolitische noch eine rechtspolitische Rechtfertigung. Der Eingriff in dieser Höhe verbunden mit den angekündigten, aber keinesfalls ausreichenden Kompensationsmaßnahmen erweist sich sowohl unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten als auch unter dem Gesichtspunkt der Treuepflicht zwischen Staat und Kommunen als nicht vertretbar. Der vorgesehene Eingriff stellt das Verhältnis zwischen Staat und den Kommunen auf den Prüfstand und führt aufgrund der Einseitigkeit der Maßnahme zu einer tiefen Glaubwürdigkeitskrise zwischen Land und Kommunen. Die Kommunen in Schleswig-Holstein, die als integraler Bestandteil des Landes organisationsrechtlich mit einem eigenen verfassungsrechtlich zugesicherten Autonomiebereich ausgestattet sind, verlieren durch den einseitigen Eingriff des Landes in die Finanzausstattung ihre eigenständige Funktion und geraten immer mehr zu technischen Hilfseinrichtungen des Staates. Die kommunale Selbstverwaltung in Schleswig-Holstein läuft damit Gefahr, ihre machtaufteilende und – balancierende Funktion, die eine wesentliche Grundlage für die freiheitliche Ordnung der Demokratie

ist, zu verlieren. Die mühsamen Errungenschaften für die kommunale Selbstverwaltung, insbesondere die Verfassungsänderungen der Jahre 1994 und 1997, mit denen in Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG die Bedeutung der eigenverantwortlichen Gestaltung der kommunalen Abgabenhöhe verfassungsrechtlich betont wurde, aber auch die landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen werden ad absurdum geführt, wenn aus politischen Leitmotiven zur Konsolidierung des Landeshaushalts die kommunale Finanzausstattung zur Disposition gestellt wird.

Insofern stehen die Kommunen in Schleswig-Holstein vor der Gefahr, die *Werner Weber*

Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, 1953, S. 45,

bereits 1953 vorausschauend dargestellt hat, indem er ausführte:

„Die Crux der kommunalen Selbstverwaltung ist der Verlust des finanziellen Fundaments. Jeder kennt den untrennbaren Zusammenhang von finanzieller Eigenverantwortung und substanzhafter Selbstverwaltung, und jeder weiß, dass alle sonstigen juristischen Vorkehrungen keine echte Selbstverwaltung aufbauen können, wenn dem Selbstverwaltungsträger die eigenverantwortliche Verfügung über die Erschließung und Verteilung seiner Finanzmittel fehlt.“

In Zeiten knapper öffentlicher Kassen sind die Fragen der Verteilung der Finanzmittel naturgemäß besonders umstritten, wobei die Sichtweise der Betroffenen unterschiedlich ist und eine Reihe von Fragen strittig und wertungsabhängig ist. Aus diesem Grund werden die Fragen der richtigen Finanzverteilung im Rahmen der Finanzbeziehungen des Landes zu den Kommunen vorwiegend politisch entschieden, wobei allerdings die Finanzmittelverteilung keinesfalls dem politischen Belieben unterliegt, sondern den politischen Entscheidungsprozessen durch die landesverfassungsrechtlichen Regelungen ein fester Rahmen gesetzt wird, der zu einem gerechten, transparenten und überschaubaren System der Finanzverteilung beitragen soll,

vgl. *Henneke* in: Recht der Kommunalfinanzen, 2006, § 24 Rn. 1,2 m.w.N..

I. Keine finanzpolitische Rechtfertigung für einen Eingriff in die kommunale Finanzausstattung

Aus Sicht der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände gibt es für den Eingriff in die kommunale Finanzausstattung keine finanzpolitische Rechtfertigung. Weder aus einem Vergleich der Finanzlage des Landes mit der Finanzlage der Kommunen noch aus der finanzpolitischen Prognose für die Zukunft lässt sich eine Rechtfertigung für den Eingriff in der vorgesehenen Höhe herleiten. Im Gegenteil: Sowohl die finanzpolitischen Festlegungen des Koalitionsvertrags als auch die Prognose über die Einnahmeerwartungen des Landes sowie die weiteren eigenen Einsparmöglichkeiten des Landes führen zu der

Bewertung, dass ein Eingriff in den kommunalen Finanzausgleich nicht notwendig ist.

1. **Entgegenstehen finanzpolitischer Festlegungen der Koalitionsvereinbarung**

Die Koalitionsvereinbarung enthält die Aussage, dass

„das Land seine Finanzprobleme nicht zu Lasten der Kommunen lösen werde und es einen Eingriff in den kommunalen Finanzausgleich mit dem alleinigen Ziel einer Entlastung des Landeshaushalts nicht geben werde“.

Die Abkehr von der Koalitionsvereinbarung wird mit dem ebenfalls in der Koalitionsvereinbarung stehenden Finanzierungsvorbehalt für alle Maßnahmen der Koalitionsvereinbarung begründet.

Diese Wertung der Koalitionsvereinbarung erweist sich als widersprüchlich, weil es sich zum einen um politische Grundsatzaussagen handelt, die keinem Finanzierungsvorbehalt unterliegen können und sich zum anderen die Haushaltslage des Landes seit Abfassung der Koalitionsvereinbarung nicht verschlechtert, sondern aufgrund der Mai-Steuerschätzung gravierend verbessert hat.

Aber selbst wenn die Landesregierung der Auffassung sein sollte, der Finanzierungsvorbehalt innerhalb der Koalitionsvereinbarung zwingt zu einer anderen Auslegung oder Wertung, so sind etwaige Wertungswidersprüche oder konfligierende Zielaussagen innerhalb der Koalitionsvereinbarung zunächst durch eigene Anstrengungen des Landes aufzulösen, nicht aber auf dem Rücken der Kommunen und damit der kommunalen Selbstverwaltung auszutragen.

Der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände ist bewusst, dass es sich bei der Koalitionsvereinbarung lediglich um eine abänderbare Geschäftsgrundlage für das Regierungshandeln der die Landesregierung tragenden Parteien handelt. Gleichwohl erwarten die kommunalen Landesverbände Verlässlichkeit in Bezug auf die finanzpolitischen Kernaussagen, zu denen die Aussage, dass innerhalb dieser Legislaturperiode in den kommunalen Finanzausgleich nicht eingegriffen werde, gehört. Insbesondere die historische Dimension des Kürzungsbetrages, verbunden mit der positiven eigenen Einnahmeentwicklung des Landes lassen es als finanzpolitisch unvertretbar erscheinen, die Kommunen in der vorgesehenen Weise an der Konsolidierung des Landeshaushalts zu beteiligen.

2. **Keine finanzpolitische Rechtfertigung des Eingriffs durch einen Vergleich der Finanzlage der Kommunen mit der Finanzlage des Landes**

Die Begründung für den Eingriff in den kommunalen Finanzausgleich stellt in erster Linie auf die Finanzsituation des Landes und der Kommunen ab

vgl. S. 6 ff. des Gesetzentwurfs.

Dabei nimmt die Gesetzesbegründung ausdrücklich Bezug auf den Bericht der Landesregierung über die Finanzsituation der kommunalen Gebietskörperschaften (LT.-Drs. 16/775)

Aus der allgemeinen Begründung für den Eingriff in den Finanzausgleich lässt sich bei näherer Betrachtung ebenfalls keine finanzpolitische Rechtfertigung erkennen.

a) **Vernachlässigung wichtiger statistischer Größen und anderer Feststellungen**

Die allgemeine Begründung lässt wesentliche statistische Größen außer Acht und führt damit zu Missinterpretationen der kommunalen Finanzsituation. Stichwortartig ist insoweit auf Folgendes hinzuweisen:

aa) **Keine Einbeziehung der Feststellungen des Landesrechnungshofs**

Mit keinem Wort werden beispielsweise die sich aus dem Kommunalbericht ergebenden Feststellungen des Landesrechnungshofs zur Finanzlage der Kommunen in Schleswig-Holstein zum Gegenstand der Darstellung gemacht, obwohl sich dies in besonderer Weise anbietet.

bb) **Keine Einbeziehung der Ausgabenseite**

Mit keinem Wort wird bei der Betrachtung der Finanzsituation des Landes und der Kommunen die Ausgabenseite betrachtet. Fokussiert man die Betrachtung lediglich auf die Einnahmeseite gewinnt man kein zuverlässiges Bild über die Finanzsituation der Kommunen.

cc) **Keine Einbeziehung der Entwicklung der Kassenkredite**

Die dramatische Entwicklung der Kassenkredite der Kommunen wird ebenfalls nicht erwähnt.

Wegen der näheren Einzelheiten ist ein Bericht über die Entwicklung der Gemeindefinanzen als

Anlage 1

dieser Stellungnahme beigefügt.

dd) Keine Einbeziehung der künftigen Entwicklung der Landesfinanzen

Schließlich wird in Bezug auf die Finanzsituation des Landes mit keinem Wort auf die sich nach der Mai-Steuerschätzung außerordentlich positiv entwickelnden eigenen Steuereinnahmen des Landes eingegangen. Vielmehr wird allein auf die aus den Steuermehreinnahmen des Landes resultierenden Mehreinnahmen der Kommunen zum Gegenstand der Darstellung gemacht.

Ein zuverlässiges Bild der Finanzsituation des Landes und der Kommunen lässt sich aber erst zeichnen, wenn nicht lediglich einige wenige Parameter der Finanzsituation isoliert beleuchtet werden, sondern eine umfassende Gesamtdarstellung vorgelegt wird.

Ausweislich des Berichts an den Finanzausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtags (LT-Umdruck 16/772) und der nachstehenden Tabellen wird das Land Schleswig-Holstein allein in den Jahren des Doppelhaushalts 2007/2008 gegenüber der mittelfristigen Finanzplanung über 485,5 Mio. € Mehreinnahmen verfügen.

| 2007 | | | |
|----------------|--------------------|----------------|----------------|
| | Mai-Schätzung 2006 | MFP alt 2007 | Veränderung |
| | - Mio. Euro - | | |
| Steuern | 5.491,4 | 5.285,2 | + 206,2 |
| LFA | 118,2 | 84,2 | + 34,0 |
| BEZ | 116,3 | 95,4 | + 20,9 |
| Gesamt | 5.726,0 | 5.464,8 | + 261,2 |

| 2008 | | | |
|----------------|--------------------|----------------|----------------|
| | Mai-Schätzung 2006 | MFP alt 2008 | Veränderung |
| | - Mio. Euro - | | |
| Steuern | 5.658,0 | 5.482,9 | + 175,1 |
| LFA | 123,3 | 92,7 | + 30,6 |
| BEZ | 119,1 | 100,5 | + 18,6 |
| Gesamt | 5.900,4 | 5.676,1 | + 224,3 |

In den Jahren 2006 bis 2009 wird das Land sogar auf der Einnahmenseite einen **Zuwachs in Höhe von 829,9 Mio. €** im Vergleich zu den bisherigen Einnahmeerwartungen verbuchen.

Damit bleibt festzuhalten, dass die allgemeine Begründung bereits aufgrund des Fehlens wichtiger Indikatoren zur umfassenden Beschreibung der Finanzsituation des Landes und der Kommunen nicht geeignet ist, die finanzpolitische Grundlage für den Eingriff in die kommunale Finanzausstattung zu bilden.

b) Unzureichende Darstellung der Einnahmesituation

Neben einer anhand von Zahlen vermeintlich verobjektivierten Darstellung der Finanzsituation der Kommunen enthält der Gesetzentwurf an einer Reihe von Stellen auch eine Interpretation der Daten, die von den kommunalen Landesverbänden nicht geteilt wird.

So wird in der Begründung auf Seite 6 des Gesetzentwurfs in Abs. 3 auf den Einnahmezuwachs abgestellt und ein Zuwachs von 8,5 % festgestellt. In die Berechnung eingeflossen ist die FAG-Masse des Jahres 2005 in Höhe von 1085,7 Mio. € (vgl. Tabelle Anlage 3 des Gesetzentwurfs).

Diese isolierte Darstellung lässt komplett außer Acht, dass beispielsweise der Anstieg der Finanzausgleichsmasse im Jahr 2005 darauf zurückzuführen war, dass die Finanzausgleichsmasse für das Jahr 2005 auf das Ergebnis der Mai-Steuerschätzung 2003 zurückging. Das Innenministerium selbst hat in seinem Haushaltserlass für das Jahr 2005 ausdrücklich ausgeführt, dass

"...die Finanzausgleichsmasse 2005 um über 85 Mio. € überzeichnet ist. Die Kommunen müssen sich daher bei der Abrechnung der Finanzausgleichsmasse 2005 auf entsprechende eine negative Abrechnung einstellen."

Diese Erkenntnis war sogar der Grund dafür, dass die kommunalen Landesverbände ohne Rechtspflicht zugestimmt haben, die Finanzausgleichsmasse im Jahr 2005 um 30 Mio. € zu reduzieren (womit sie allerdings immer noch um rd. 60 Mio. € überzeichnet ist).

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die positive Darstellung der Einnahmeentwicklung unberücksichtigt lässt, dass die Kommu-

nen in den Folgejahren noch Beträge in erheblicher Höhe an das Land zu erstatten haben werden.

Hinzu kommt, dass die verbesserte Einnahmesituation das Ergebnis der Gemeindefinanzreform widerspiegelt, indem den Kommunen durch Absenkung der Gewerbesteuerumlage ein höherer Netto-Betrag der Gewerbesteuer verbleibt. Es handelte sich dabei um eine bundespolitisch gewollte Einnahmestärkung der Kommunen, damit diese in die Lage versetzt werden, zu investieren und bildungs- und familienpolitische Zielsetzungen wie bspw. den Ausbau von Kindertageseinrichtungen zu finanzieren.

Darüber hinaus wird die Höhe der bereinigten Einnahmen u.a. durch einmalige Verkaufserlöse beeinflusst. Diese betragen nach Angaben des Statistischen Landesamtes in 2005 rd. 165 Mio. €. Diese Summe ist von der Höhe der Einnahmen abzusetzen, weil es sich um einmalige und keine laufenden Einnahmen handelt.

c) **Unvollständiger Einnahmevergleich**

Die Gesetzesbegründung enthält auf Seite 6 in Bezug auf den Einnahmevergleich zwischen Land und Kommunen die Aussage, dass Im Zehnjahreszeitraum 1996 bis 2005 die Einnahmen der Kommunen um 10 % gestiegen seien, während das Land bei seinen Steuereinnahmen abzüglich der Finanzausgleichsmasse nur einen Zuwachs von 2,4 % zu verzeichnen habe. Der Mittelwert der Steigerungsraten dieser Einnahmen von Land und Kommunen läge bei 5,4 %. Unter Zugrundelegung dieses Mittelwerts ergäben sich nach Auffassung des für den Zehnjahreszeitraum für das Land ein Ausgleichsanspruch in Höhe von 120 Mio. €.

Zu diesem Vergleich ist Folgendes festzuhalten:

Dieser Betrachtungsweise liegt offensichtlich die Annahme zugrunde, es gäbe eine rechtliche Verpflichtung, dass die Einnahmen des Landes und der Kommunen sich im Sinne eines Gleichmäßigkeitsprinzips entwickeln müssten und für den Fall, dass sie dies nicht tun, gäbe es eine Berechtigung des Landes, einen etwaigen Einnahmenvorteil der Kommunen abzuschöpfen. Diese These ist schon im Ausgangspunkt verfehlt. **Die Kommunen verfügen über eine verfassungsrechtlich durch Art. 28 Abs. 2 GG abgesicherte eigene wirtschaftskraftbezogene Finanzierungsquelle (Gewerbesteuer). Diese Steuereinnahmen entziehen sich dem Zugriff des Landes.**

Die isolierte Betrachtung der Einnahmen ohne gleichzeitigen Rückbezug auf die Ausgaben erweist sich als irreführend, unvollständig und insgesamt nicht aussagekräftig.

Die Ermittlung der Prozentzahlen (Kommunen +10 % und Land +2,4 %) beruht auf der als Anlage 1 dem Gesetzentwurf beigefügten Tabelle. Methodisch hat man die Zahl der Jahre 1996 mit der Zahl des Jahres 2005 verglichen, wobei bei den Kommunen sogar noch für das Jahr 2005 bestimmte Sondereffekte völlig unberücksichtigt geblieben sind. Aus diesem Vergleich wird auf die Gesamtentwicklung der Jahre 1996-2006 geschlossen. Diese Methode erweist sich insoweit als zweifelhaft, als dass konsequenterweise bei einer Betrachtung eines Zeitraums ausgehend von einem Basisjahr, auch die Einnahmen des Basisjahrs als Grundlage für die Betrachtung der Folgejahre des Betrachtungszeitraums zur Grundlage der Beurteilung herangezogen werden müssen.

Vergleicht man auf dieser Grundlage die Einnahmeentwicklung im Land und in den Kommunen, ergibt sich, dass die Einnahmen des Landes um 5,05 % und die Einnahmen der Kommunen um 5,10 % gestiegen sind,

vgl. Anlage 2.

d) Unzulässiger Schuldenvergleich

Die Darstellung des Vergleichs der Kommunen mit den Flächenländern (Seite 7 des Gesetzentwurfs) suggeriert, dass aufgrund einer vergleichsweise geringen Verschuldensquote die Kommunen in Schleswig-Holstein in der Lage seien, einen Konsolidierungsbeitrag für den Landeshaushalt zu leisten. Die Verschuldungssituation der schleswig-holsteinischen Kommunen ist aber nicht das Ergebnis einer überproportional guten Finanzausstattung, sondern das Resultat rechtzeitig ergriffener Konsolidierungsbemühungen und schnelles Reagieren auf voraussehbare Fehlentwicklungen. Bei alledem darf nicht übersehen werden, dass die kommunale Finanzlage und Verschuldungssituation in Schleswig-Holstein mit einem Wert von 1.191 € Schulden pro Einwohner (Verschuldung und Kassenkredite) weiterhin als Besorgnis erregend zu bezeichnen ist. Darüber hinaus sollten bei der Vergleichsbetrachtung die in dem Gutachten zur haushaltspolitischen Lage und Perspektive des Landes Schleswig-Holstein von Prof. Dr. Seitz formulierten Einschränkungen beachtet werden, wonach mit Ländervergleichen nicht auch die Annahme oder Forderung nach Gleichheit der öffentlichen Ausgabenstrukt-

ren in den Ländern verbunden ist. Unterschiede in den Ausgabenstrukturen reflektieren jeweils auch politische Entscheidungen, die sich einer wissenschaftlichen Bewertung entziehen. Zudem können statistische Datengrundlagen die Aufgabenverteilung zwischen der Landes- und Gemeindeebene und die Beachtung der Finanzbeziehungen beider Ebenen nicht vollständig berücksichtigen.

Der weitere Vergleich der Schuldsituation von Land und Kommunen lässt schließlich unberücksichtigt, dass aufgrund der Finanz- und Steuerkraft das Land in einem ganz anderen Maße in der Lage war, sich zu verschulden. Die Möglichkeiten, Kredite zur Finanzierung von öffentlichen Aufgaben einzusetzen, unterliegen im Rahmen der Vorschriften des kommunalen Haushaltsrechts deutlich engeren Beschränkungen als beim Land. Insoweit ist die Feststellung, dass

"die Kommunen Schleswig-Holsteins pro Einwohner deutlich geringere Schulden tragen als das Land"

keine finanzpolitische Grundlage für die Rechtfertigung eines Eingriffs in die kommunale Finanzausstattung. Im Übrigen sollte in der Argumentation der für die öffentlichen Haushalte fatalen Schlussfolgerung entgegengewirkt werden, dass derjenige, der sich höher verschuldet, am Ende auf Sanierungsbeiträge Dritter vertrauen darf und diejenigen, die durch eigene Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen die eigene Verschuldung stabilisieren konnten, zu eben diesen Sanierungsbeiträgen herangezogen werden.

Zusammenfassend ergibt sich damit aus einem Vergleich der Finanzsituation des Landes und der Kommunen keine finanzpolitische Rechtfertigung für den Eingriff. An dem allgemeinen Teil der Gesetzgebung zeigt sich darüber hinaus exemplarisch, dass die vorgetragene Argumente der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände in keiner Weise Berücksichtigung gefunden haben. Angesichts der Bedeutung und des einzigartigen Ausmaßes des Eingriffs wäre aber eine Verständigung zwischen Land und Kommunen über die zugrundeliegenden Datenlage zur Finanzsituation notwendig, um auf Grundlage einheitlicher und transparenter Grundlagen zu – wenn auch zwangsläufig unterschiedlichen – finanz- und rechtspolitischen Bewertungen zu gelangen, die dann vom Landesgesetzgeber bei seiner Entscheidung über den Haushalt Berücksichtigung finden können.

3. Keine ausreichende Realisierung eigener Einsparpotenziale beim Land

Die Richtigkeit der Feststellung, dass die Geschäftsgrundlage für einen Eingriff in die kommunale Finanzausstattung entfallen ist und es keine finanzpolitische Rechtfertigung für den Eingriff in den kommunalen Finanzausgleich gibt, wird auch durch das Gutachten von Prof. Dr. Seitz und die Bemerkungen des Landesrechnungshofs 2006 untermauert. Nach Auffassung der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände bedarf es eines umfassenden Auf- und Ausgabenabbaus innerhalb der Landesverwaltung, weil nur auf diese Weise strukturelle Konsolidierungsmaßnahmen wirksam werden. Die im Vergleich zur Landesverwaltung überproportional hohen Konsolidierungsbeiträge der Kommunen (120:80) haben keinen Einfluss auf die Ausgabestruktur des Landes, wenn man bedenkt, dass die Sicherstellung einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung der Kommunen auf die Gewährleistung eines grundgesetzlich und landesverfassungsrechtlich verbürgten Autonomiebereich zurückzuführen ist und darüber hinaus die Mittel des kommunalen Finanzausgleichs zudem für die staatliche Aufgabenerledigung (Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung) zur Verfügung gestellt werden.

Auf der Ausgabenseite hat Prof. Dr. Seitz in seinem Gutachten aufgrund seiner vergleichenden Untersuchung insbesondere festgestellt, dass als „Verursacher“ von Mehrausgaben auf der Landesebene

- die hohe Verschuldung des Landes,
- die im Ländervergleich überdurchschnittlichen hohen Versorgungsleistungen,
- überdurchschnittliche (Erstattungs-)Aufwendungen im Sozialbereich,
- offenkundige Personal- und Ausgabenüberhänge im Bereich der Ministerialverwaltung sowie
- Ausgabenüberhänge im Bereich Umwelt und Naturschutz

zu identifizieren sind (vgl. S. 66) und dass allein Mehrausgaben in der Ministerialbürokratie und im Bereich Natur und Umwelt in Höhe von 100 Mio. € kurz- bis mittelfristig einsparbar sind. Diese Darstellung berücksichtigt in erster Linie die Mehrausgaben gegenüber anderen Bundesländern und schließt noch nicht die Betrachtung der realen Einsparpotenziale ein.

In gleicher Weise hat der Landesrechnungshof in seinen Bemerkungen zum Landeshaushalt 2006 bspw. in Bezug auf das Personal des Landes

festgestellt, dass das Personaleinsparkonzept bislang nur zu unwesentlichen Einsparungen geführt hat.

Wörtlich heißt es auf Seite 72 der Bemerkungen:

„Die große Zahl der Tabubereiche (insbesondere Polizei, Steuer, Justiz und Bildung) steht einem erfolgreichen Einsparkonzept entgegen. Durch sie werden allein rd. 85 % der Personalstellen der unmittelbaren Landesverwaltung von dem Sparkonzept nicht erfasst und bleiben bislang von Einsparungen verschont. Tabubereiche in diesem Umfang kann sich das Land nicht leisten.“

Darüber hinaus macht der Landesrechnungshof an einer Reihe von weiteren Stellen auf Einsparpotentiale aufmerksam.

Exemplarisch sei an dieser Stelle auf das Unabhängige Landeszentrum für den Datenschutz verwiesen, dass mit 24,39 Stellen je 100.000 Beschäftigte im öffentlichen Dienst knapp 20 Stellen je 100.000 Beschäftigte mehr aufweist als das Nachbarland Niedersachsen.

Diese Feststellungen zeigen, dass das Land über eigene Einsparpotentiale verfügt, die bisher noch nicht aktiviert worden sind. Bevor jedoch die kommunale Finanzausstattung zur Sanierung des Landeshaushalts herangezogen wird, ist das Land selbst darauf verwiesen, selbst alle möglichen eigenen Einsparpotentiale zu realisieren.

II. Keine (verfassungs-)rechtspolitische Rechtfertigung für einen Eingriff in die kommunale Finanzausstattung

Verfassungsrechtlich ist seit langem anerkannt, dass die Kommunen einen Anspruch auf eine aufgabenangemessene Finanzausstattung haben. Verpflichtungsadressat ist aufgrund der staatsorganisatorischen Zuordnung der Kommunen zu den Ländern das Land. Das Bundesverfassungsgericht

BverfGE 86, S. 148, 219,

hat insoweit festgestellt, dass die Länder sich seit jeher gehalten sehen, für eine aufgabengerechte Finanzausstattung der Kommunen zu sorgen. Entsprechend sind Eingriffe in die kommunale Finanzausstattung seit langem Gegenstand (verfassungs-)rechtspolitischer Erwägungen.

1. **Keine Aushöhlung des grundgesetzlich und landesverfassungsrechtlich gewährleisteten Schutzes der kommunalen Finanzausstattung**

Im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 GG nehmen die Gemeinden und Gemeindeverbände die ihnen übertragenen Aufgaben in eigener Verantwortlichkeit wahr. In Schleswig-Holstein wird die Selbstverwaltungsgarantie verfassungsrechtlich durch Art. 46 Abs. 2 Landesverfassung verbürgt. Verfassungsrechtlich anerkannt ist dabei, dass die Kommunen einen Anspruch auf eine aufgabenangemessene Finanzausstattung haben.

In dem zweigliedrigen Staatsaufbau, in dem die staatlichen Aufgaben und Kompetenzen nach Art. 30 GG zwischen dem Bund und den Ländern verteilt sind, sind die Kommunen staatsorganisationsrechtlich als Teil der Länder eingestuft. Trotzdem wird den Gemeinden und Gemeindeverbänden in Art. 28 Abs. 2 GG das Selbstverwaltungsrecht gewährleistet, wonach sie alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortlichkeit regeln. Eine solche institutionelle Garantie ohne Gewährleistung einer angemessenen Finanzausstattung wäre sinnlos, wenn nicht gesichert wäre, dass die kommunalen Gebietskörperschaften über die notwendigen Finanzmittel verfügten, um ihre Aufgaben erfüllen zu können, d.h. den Gemeinden müssen ausreichend Finanzquellen eröffnet werden oder finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden (vgl. BVerfGE 23, 356; 71, 36). Wie aus Art 28 Abs. 2 GG zu entnehmen ist, sind die Kommunen dabei gehalten, den zur Verwirklichung des Selbstverwaltungsrechts entstehenden Finanzbedarf in erster Linie aus eigenen Kräften zu decken. Aber die Länder haben darauf zu achten, dass – über die Fähigkeit der Kommunen zur Erledigung staatlicher Aufgaben hinaus – die verfassungsrechtliche Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung mit Leben erfüllt ist. Dies gilt insbesondere in finanzieller Hinsicht. Art. 106 Abs. 7 GG verpflichtet die Länder, von dem ihnen zustehenden Steueraufkommen einen Teil an die Gemeinden weiterzuleiten, dies betrifft in erster Linie Gemeinschaftssteuern (vgl. Abs. 3 der Vorschrift), aber nach Satz 2 können auch die Einnahmen aus Landessteuern einbezogen werden, wie das in Schleswig-Holstein gem. § 5 FAG der Fall ist.

a) **Mindestgarantie der aufgabengerechten Finanzausstattung**

Art. 106 Abs. 7 GG regelt lediglich, dass ein Teil der Landeseinnahmen den Kommunen zufließt, die genaue Ausgestaltung über die Höhe dieses Ausgleichs und Verteilungskriterien liegen dabei in der alleinigen Gesetzgebungskompetenz der Länder,

vgl. *Welti*, Praxis der Kommunalverwaltung A3 SH S. 69.

Eine entsprechende Konkretisierung findet sich in Art. 49 Abs. 1 Landesverfassung durch den kommunalen Finanzausgleich und die einfachgesetzliche Ausgestaltung schließlich im FAG.

Das Bundesverwaltungsgericht hat festgestellt, dass die kommunale Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG nicht nur die Befugnis zur eigenverantwortlichen Einnahmen und Ausgabenwirtschaft umfasst, sondern auch das Recht auf eine aufgabengerechte Finanzausstattung, wobei die gemeindlichen Finanzmittel ausreichen müssen, um alle zugewiesenen und im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung auch selbst gewählten Aufgaben zu ermöglichen,

vgl. BVerwG Urteil vom 25.03.1998, Az. 8 C 11/97 = BVerwGE 106, 280, 287.

Dies wurde in der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte mehrfach bestätigt. so stellt das VerfG Brandenburg in seinem Urteil vom 16.09.1999 fest, dass das Recht auf kommunale Selbstverwaltung seine notwendige finanzielle Absicherung in dem Anspruch der Gemeinden und Gemeindeverbände auf Finanzausstattung durch das Land findet,

so auch VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 9. Juli 1998 - VerfGH 16/96, VerfGH 7/97 -, NWVBl. 1998, 390, 391 sowie Urteil vom 16. Dezember 1988 - VerfGH 9/87 -, OVG 40, 300, 300 f.; Bay VerfGH, Entscheidung vom 12. Januar 1998 - Vf. 24-VII-94 -, BayVBl. 1998, 207, 208).

Diese aufgabengerechte Finanzausstattung wird aus dem Grundgesetz als eine Mindestgarantie hergeleitet.

Der StGH Baden-Württemberg stellt in seinem Urteil vom 10.05.1999, Az: GR 2/97 fest:

„Der weite Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers findet seine Grenze, wo der Anspruch der Gemeinden und Gemeindeverbände auf eine finanzielle Mindestausstattung verletzt und damit das Selbstverwaltungsrecht ausgehöhlt würde. Dies wäre der Fall, wenn es den Gemeinden und Gemeindeverbänden infolge unzureichender Finanzausstattung unmöglich gemacht würde, freiwillige Selbstverwaltungsangelegenheiten wahrzunehmen“

Eine nähere Bestimmung des Inhalts dieser Mindestgarantie der aufgabengerechten Finanzausstattung wurde in letzter Zeit durch mehrere Urteile der Landesverfassungsgerichte vorgenommen. So führt das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern in seinem Urteil vom 11.05.2006, Az: LVerfG 1/05, 5/05, 9/05, aus:

„Das aus der Gewährleistung der Selbstverwaltung in der Landesverfassung zu entnehmende Recht auf eine angemessene Finanzausstattung entfaltet seine Wirkkraft nicht nur zur Vermeidung von den Kern des Selbstverwaltungsrechts berührenden Notlagen, sondern auch für Regelungen, welche die Kommunalfinanzen in der Normalsituation betreffen, einschließlich der Verteilung der Mittel zwischen dem Land und den Kommunen. „Angemessen“ besagt, dass die Finanzausstattung der Kommunen aufgabenadäquat sein muss (a). Ferner hat der Gesetzgeber sich davon leiten zu lassen, dass die Aufgaben des Landes einerseits und diejenigen der Kommunen andererseits grundsätzlich gleichwertig sind (b). Schließlich ist dafür Sorge zu tragen, dass den Kommunen eine Mindestfinanzausstattung zukommt, die für ein Minimum von freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben ausreicht (c).

a) Die Finanzausstattung der Kommunen muss den Aufgaben, die sie pflichtig und freiwillig leisten, adäquat sein. Denn nach den Aufgaben richten sich die Ausgaben. Zur Leistung der aufgabenabhängigen Ausgaben müssen genügende Einnahmen vorhanden sein. ...

b) die Angemessenheit ist ferner zu beurteilen als Relation zwischen der Finanzausstattung des Landes und derjenigen der Kommunen. Unbeschadet der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers hat die Verteilung zwischen beiden Ebenen ausgewogen zu sein. Richtschnur ist die Gleichwertigkeit der Ebenen und damit ihrer Aufgaben (vgl. NdsStGH, Urt. v. 25.11.1997 – StGH 14/95 -, DVBl. 1998, 185, 187; Volkmann, DÖV 2001, 497, 502). Es sind Verteilungsmaßstäbe zu wählen, durch die eine einseitige Benachteiligung der Kommunen vermieden wird.

c) Angemessen ist die Finanzausstattung nicht mehr, wenn der Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung deshalb nicht gewahrt wird, weil die Kommunen mangels finanzieller Mittel außerstande sind, ein Minimum an freiwilligen Aufgaben der Selbstverwaltung zu erfüllen. Die Mindestfinanzausstattung, die eine derartige Betätigung

noch ermöglicht, bildet die zwingend einzuhaltende Untergrenze der angemessenen Finanzausstattung.“

Noch konkreter äußert sich der Thüringische Verfassungsgerichtshof in seinem Urteil vom 21.07.2005, Az: VerfGH 28/03:

„Das Recht auf kommunale Selbstverwaltung ist jedenfalls dann nicht mehr gewahrt, wenn den Kommunen die Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben infolge einer unzureichenden Finanzausstattung unmöglich ist, also ein finanzieller Spielraum für diese Aufgaben, bei denen die Kommunen autonom entscheiden können, ob und wie sie wahrgenommen werden, gar nicht mehr besteht. Hieraus ergibt sich die absolute Untergrenze der kommunalen Finanzausstattung: Diese muss es den Gemeinden und Gemeindeverbänden mindestens ermöglichen, nach Erfüllung ihrer Pflichtaufgaben überhaupt noch freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen, da ansonsten von einer kommunalen Selbstverwaltung im eigentlichen Sinne nicht mehr die Rede sein kann. Insbesondere ist das Selbstverwaltungsrecht nicht schon gewahrt, wenn die Kommunen gerade soweit mit Finanzmitteln ausgestattet sind, dass sie ihre pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben und die staatlichen Auftragsangelegenheiten wahrnehmen können. Denn kommunale Selbstverwaltung zielt auf eine Aktivierung der Beteiligten für ihre eigenen Angelegenheiten ab, also auf echte gemeindliche Initiative, die sowohl das "Ob" als auch das "Wie" der Aufgabenerfüllung umfasst (vgl. Inhester, Kommunaler Finanzausgleich im Rahmen der Staatsverfassung, 1998, S. 82/83; Schoch/Wieland, Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlasste kommunale Aufgaben, 1995, S. 181). Wären die Gemeinden darauf beschränkt, nur eine standardisierte Struktur kommunaler Pflichtaufgaben abzarbeiten, würden sie letztlich zu staatlichen Filialunternehmen degradiert. Das vom Grundgesetz geforderte Institut der kommunalen Selbstverwaltung wäre damit aufgegeben.“

An diesen Vorgaben muss sich die landesgesetzliche Ausgestaltung der im Selbstverwaltungsrecht enthaltenen Finanzausstattungsgarantie der Kommunen, also der kommunale Finanzausgleich nach Art. 49 LV SH, ausrichten. D.h. die Disposition des Landesgesetzgebers hinsichtlich der einfachgesetzlichen Ausgestaltung dieses Finanzausgleichs im FAG SH endet also an der absoluten Untergrenze der kommunalen Finanzausstattung,

nämlich dem Erhalt eines Minimums an freiwilligen Aufgaben der Selbstverwaltung.

b) Kein Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes

Umstritten ist aber in Literatur und Rechtsprechung ob diese absolute Untergrenze nicht doch unter dem Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes steht. Von einem solchen Vorbehalt geht der StGH Baden-Württemberg und ihm folgend auch das LVerfG Mecklenburg-Vorpommern führt in seinem jüngsten Urteil vom 11.05.2006, Az: LVerfG 1/05, 5/05, 9/05 aus:

Dies wird in der Literatur nachdrücklich kritisiert,

vgl. *Schoch*, VBIBW 2006, 122, 123.

Aber auch in der Rechtsprechung ist ausdrücklich klar gestellt, dass die kommunale Finanzausstattung zur Wahrnehmung der Aufgaben des Kernbereichs kommunaler Selbstverwaltung nicht nur nach Maßgabe der Leistungsfähigkeit des Landeshaushalts steht. Der Thüringische Verfassungsgerichtshof stellt dazu in seinem in seinem o.g. Urteil vom 21.06.2005 zu Recht fest:

„Diese, dem Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts zugehörige, durch die Aufgabenbelastung und den Finanzbedarf der Kommunen vorgegebene finanzielle Mindestausstattung ist als absolut geschützte Untergrenze nicht "verhandelbar", unterliegt also keinen Relativierungen durch andere öffentliche Belange. Wird sie - bei entsprechender Aufgabenbelastung und entsprechendem Finanzbedarf der Kommunen - nicht gewährt, ist das Selbstverwaltungsrecht verletzt, ohne dass dies durch andere Gründe als verhältnismäßig gerechtfertigt sein könnte. Insbesondere kann sich das Land bei unveränderter Aufgabenbelastung seiner Kommunen nicht unter Hinweis auf seine eigene fehlende finanzielle Leistungsfähigkeit seiner Pflicht zur finanziellen Mindestausstattung der Kommunen entziehen. Die Gewährleistung der finanziellen Mindestausstattung der Kommunen steht also nicht unter dem Vorbehalt der Leistungskraft des Landes, sondern ist leistungskraftunabhängig.“

Diese vorbehaltlose Gewährleistung des Mindestmaßes an aufgabengerechter Finanzausstattung ist rechtsdogmatisch stringent.

Selbst in den Entscheidungen, die einen Vorbehalt der Leistungsfähigkeit des Landes annehmen, wird zuvor vehement auf eine zwingend einzuhaltende untere Grenze der finanziellen Ausstattung der Kommunen hingewiesen, die, sollte sie unterschritten werden, den Kernbereich des Selbstverwaltungsrechtes verletze und damit gegen Verfassungsrecht verstoße. Eine solche Feststellung einer absoluten Untergrenze wäre aber nichts weiter als eine bloße Förmelerei, wenn unmittelbar im Anschluss eine evidente Einschränkung dieser Grenze erfolgen würde. Damit ist nämlich eine schon dem Wortlaut nach „absolute“ Untergrenze nicht gegeben. Wenn man ein solches absolutes Minimum aber annimmt, was keine der angesprochenen Entscheidungen in Frage stellt, muss auch konsequenterweise die Vorbehaltlosigkeit dieser Grenze festgestellt werden.

Im Ergebnis dürfte die Rechtsprechung zwischenzeitlich eine Einigkeit dahingehend feststellen lassen, die der VerfGH Rheinland-Pfalz bereits in seinem Urteil vom 28.11.1998, Az: VGH N 12/98, judiziert hat:

„Auf eine etwaige Unterfinanzierung der Gemeinden hat das Land durch Pflichtenreduzierung (Senkung von Standards) oder Finanzmittelzuwendung zu reagieren.“

Auf gleicher Linie liegt der Thüringische Verfassungsgerichtshof, der in seinem o.g. Urteil vom 21.06.2005 feststellt:

„Ist das Land mangels eigener finanzieller Leistungsfähigkeit tatsächlich außerstande, die Mindestausstattung durch Bereitstellung entsprechender Finanzmittel zu sichern, so bleibt ihm nur die Möglichkeit, entweder die Kommunen von bereits auferlegten Aufgaben zu entlasten, gesetzlich vorgegebene und kostentreibende Standards der kommunalen Aufgabenerfüllung abzusenken und auf die Erledigung neuer Aufgaben trotz "politischer Wünschbarkeit" zu verzichten oder den Kommunen neue Steuer- bzw. Einnahmequellen zu erschließen (vgl. NdsStGH, LVerfGE 12, 255, [283]; RhPfVerfGH, DVBl. 2000, 992, [995]; Henneke, LK 2004, 166, [206]). Dabei kann der Landesgesetzgeber bei landesgesetzlich veranlassten Pflichtaufgaben des eigenen oder übertragenen Wirkungsbereiches ohne weiteres selbst entlastende Gesetzesänderungen vornehmen, während das Land bei kommunalen Pflichtaufgaben, die auf Bundesgesetzen beruhen, darauf beschränkt ist, das Gesetzgebungsverfahren etwa über den Bundesrat entsprechend zu beeinflussen“

(vgl. NdsStGH, LVerfGE 12, 255, [283]). Dagegen sind bei unverändertem Aufgabenbestand und gleichbleibender Finanzkraft der Kommunen Kürzungen der Finanzausgleichsmasse oder der Verbundquote unter das zur Sicherung der finanziellen Mindestausstattung erforderliche Niveau ausgeschlossen.

Einer Unterschreitung des absoluten Mindestmaßes der Finanzausstattung der Kommunen durch eine Aufgabenumverteilung und –entlastung entgegenzuwirken, entspricht auch dem in Art. 49 Abs. 2 Landesverfassung niedergelegten Konnexitätsgrundsatz.

Festzuhalten bleibt, dass sich aus dem verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden und dem damit verbundenen aufgabenangemessenen Finanzausstattungsanspruch der Kommunen eine absolute Untergrenze der kommunalen Finanzausstattung ableiten lässt. Diese darf unter keinen Umständen unterschritten werden und wird vorbehaltlos gewährleistet. Eingriffe seitens des Landes in den kommunalen Finanzausgleich müssen sich daran orientieren, diese Untergrenze nicht zu unterschreiten. Den Kommunen muss immer noch die Möglichkeit gegeben sein, ein Minimum an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen, da ansonsten ihr verfassungsrechtlich gesichertes Recht auf kommunale Selbstverwaltung ausgehöhlt werden würde. Eingriffe in den kommunalen Finanzausgleich sind demnach nur dergestalt möglich, dass sie, dem Konnexitätsprinzip entsprechend, auch eine Entlastung für die Kommunen beinhalten.

2. Unzureichende Kompensation

Auf Grundlage der (verfassungs-)rechtspolitischen Anforderungen stellt sich damit die Frage der hinreichenden Kompensation eines Eingriffs in die kommunale Finanzausstattung, ausgehend von dem Befund, dass die derzeit gewährleistete Finanzausstattung der Kommunen in Schleswig-Holstein angesichts steigender Verschuldung, steigender Kassenkredite und flächendeckender, defizitärer Haushalte die Mindestausstattung ohnehin nicht erreicht.

Der Gesetzentwurf enthält als Anlage 2 eine Liste von Kompensationsmaßnahmen, die von der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände wie folgt bewertet werden:

a) Festlegung eines einheitlichen Kompensationsbegriffs

Die Interpretation und Auslegung des Begriffes Kompensation für die Kürzung der kommunalen Finanzausstattung bedarf der Definition. Entsprechend der rechtlichen Ausführungen in dem Urteils

des Verfassungsgerichtshofs Weimar (vgl. Urteil vom 21.06.2005 -VerfGH 28-03-) bedeutet Kompensation

- die Entlastung von bereits auferlegten Aufgaben,
- die Absenkung gesetzlich vorgegebener oder kostentreibender Standards,
- der Verzicht auf die Erledigung neuer Aufgaben trotz politischer Wünschbarkeit oder
- die Erschließung neuer Steuer- und Einnahmequellen für die Kommunen.

Land und Kommunen müssen im Rahmen der Diskussion über die Entlastungsmaßnahmen eine Verständigung über einen Kompensationsbegriff finden. Hierzu sollte auf die vorbezeichnete Rechtsprechung zurückgegriffen werden.

b) Direkte Entlastungen

Soweit es die Liste „Entlastung und Abfederungsmaßnahmen“ (Anlage 2 des Gesetzentwurfs) anbetrifft, ergeben sich zu den behaupteten und bezifferbaren Entlastungstatbeständen folgende Anmerkungen, wobei grundsätzlich festzustellen ist, dass die vom Land dargestellten Entlastungswirkungen im Rahmen der Gesetzesbegründung nicht nachvollziehbar dargestellt werden und damit für die kommunalen Landesverbände auch nicht nachprüfbar sind:

(1) Kürzung Sonderzahlungen:

Diese Position kann mit der tatsächlich eintretenden Entlastungswirkung grundsätzlich als Kompensation für den Eingriff in die kommunale Finanzausstattung betrachtet werden. An der Entlastungswirkung partizipieren alle Kommunen gemäß dem Anteil der Beamtinnen und Beamten an der Zahl der Gesamtbeschäftigten. An dieser Stelle wird darauf hingewiesen, dass im kommunalen Bereich im Gegensatz zum Land deutlich weniger Beamtinnen und Beamte beschäftigt sind und sich die Entlastungswirkung somit relativiert. Der tatsächliche Entlastungsbetrag ist anhand der Personalstandsstatistik zu quantifizieren. Das Innenministerium ist aufgefordert, die entsprechende Berechnung nachvollziehbar darzulegen.

(2) Senkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung: Es handelt sich um keine Kompensationsmaßnahme der Landesregierung.

Die Entwicklung der Beiträge zur Sozialversicherung ist weder vom Land beeinflussbar noch in der Zukunft abschätzbar. In gleicher Weise wie das Land entlastet wird, müssen auch die Kom-

munen entlastet werden und können ihren Entlastungsbetrag nicht zusätzlich dem Land gutschreiben. Es handelt sich weder um einen Aufgaben- oder Standardabbau, noch um den Verzicht auf eine neue Aufgabe. Eigene Einnahmenquellen der Kommunen werden auch nicht erschlossen. Im Übrigen werden steigende bzw. sinkende Arbeitgeberanteile zur Renten- und Krankenversicherung auch nicht berücksichtigt und zukünftig steigende Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung, die Kommunen auch alleine tragen müssen, nicht vom Land erstattet.

Die Absenkung des Beitragsatzes für die Arbeitslosenversicherung wird durch eine Erhöhung der Umsatzsteuer finanziert, die bei den Kommunen (anders als beim Land, da dort ein Großteil auf Personalausgaben entfällt) teilweise erhebliche Mehrkosten auslöst. Im Prinzip würden die Kommunen also doppelt „bestraft“ werden. Schließlich ist der Betrag von 8 Mio. Euro nicht nachvollziehbar begründet.

(3) Verlängerung der Arbeitszeit

Grundsätzlich ist die Maßnahme geeignet, Personalkosten auch im kommunalen Bereich einzusparen. Allerdings ist der errechnete Betrag unrealistisch, da die Maßnahmen in 2007/2008 nicht wirksam werden, weil Einsparungen nur durch mittel- bis langfristigen Personalabbau zu generieren sind. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob und inwieweit ein weiterer Personalabbau in den Kommunen ohne gleichzeitigen Aufgabenabbau überhaupt noch vorgenommen werden kann. Ausweislich der Personalstandsstatistik haben die Kommunen in Schleswig-Holstein in den vergangenen Jahren – anders als das Land - trotz zunehmender Aufgaben Personal in erheblichem Umfang bereits abgebaut. Schließlich werden Einsparungen im Prinzip nur in großen Verwaltungseinheiten, nicht jedoch in Ämtern und kleineren Städten und Gemeinden zu generieren sein, da dort nur wenig Beamtinnen und Beamte beschäftigt sind.

(4) Landesnaturschutzgesetz

Die Änderung des Landesnaturschutzgesetzes befindet sich derzeit noch im formellen Gesetzgebungsverfahren und steht unter dem Vorbehalt der Beschlussfassung durch den Landtag. Geplante Entlastungen müssen daher erst konkretisiert und danach quantifiziert werden.

(5) Verzicht auf kommunale Mitfinanzierungsanteile bei der sozialen Wohnraumförderung

Die Berechnung erweist sich als nicht nachvollziehbar.

(6) Begrenzte Beteiligung an der Schülerbeförderung (max. 30 %)

Der Einspareffekt bei der Eröffnung der generellen Elternbeteiligung an den Kosten der Schülerbeförderung nach Maßgabe von Satzungsregelungen der Kreise ist fraglich. Daher sollte grundsätzlich der Gesetzgeber selbst über die Höhe der Elternbeteiligung entscheiden. Die Entlastungswirkung, die bei den Kreisen und bei den Schulträgern entstehen kann, muss nachvollziehbar quantifiziert werden. Dabei sind soziale Gesichtspunkte ebenso zu berücksichtigen, wie der steigende bürokratische Aufwand (Einfordern der Elternbeteiligung, Berücksichtigung sozialer Härtefälle usw.). Es wird davon ausgegangen, dass bei einer 30-prozentigen Elternbeteiligung kein Einspareffekt erzielt werden kann, da erwartete Einsparungen vollkommen durch den bürokratischen Mehraufwand wieder „aufgefressen“ werden.

Ferner enthält der Gesetzentwurf keine Aussage über die Zusammenhänge zwischen ÖPNV einerseits und Schülerverkehr andererseits und enthält keine Gesetzesfolgenabschätzung in Bezug auf die Entwicklung und die Nachfrage von Schülerverkehren mit Blick auf die im Schulgesetz vorgesehene freie Schulwahl und individuelle Belastungswirkung der Kostenbeteiligung.

Schließlich darf die Maßnahme nicht losgelöst von den weg brechenden Regionalisierungsmitteln und der Auflösung des Vorwegabzugs ÖPNV betrachtet werden. Diese Maßnahmen werden unmittelbare Auswirkungen auf die Schülerverkehre haben, die in Teilbereichen des Landes einen Großteil des ÖPNV ausmachen. Im Ergebnis werden durch gekürzte Regionalisierungsmittel und dem Wegfall der Zweckbindung für ÖPNV-Mittel die Kosten für die Schülerbeförderung tendenziell steigen, mit der Folge, dass Refinanzierungsansprüche an die Träger der Schülerbeförderung/des ÖPNV gerichtet werden.

(7) Übernahme Lärmkartierung

Es handelt sich hierbei um eine neue Aufgabe, für die dem Grundsatz nach ein Mehrbelastungsausgleich entsprechend dem Konnexitätsprinzip zu leisten ist, wenn das Land die Zuständigkeit auf die Kommunen übertragen will. Da es sich um eine neue Aufgabe handelt, tritt eine Entlastung nur fiktiv ein. Zu fordern ist in diesem Zusammenhang auch die Einbeziehung von europa- und bundesrechtlich verursachten Belastungswirkungen z.B. im Hinblick auf die Pflicht zur Erstellung eines Umweltberichts im Rahmen der Bauleitplanung. Die Landesregierung bleibt aufgefordert, zur Vermeidung zusätzlichen bürokratischen Aufwandes

die Lärmkartierung entsprechend dem Geist der Föderalismusreform selbst zu übernehmen und zu finanzieren.

(8) Schulstrukturen

Die Einspareffekte sind nicht nachvollziehbar begründet. Die im Entwurf des neuen Schulgesetzes vorgesehenen Veränderungen der Schulträgerschaft werden für die Gemeinden zu Mehrkosten führen.

(9) Änderung Vergabeverordnung

Die Einspareffekte sind nicht nachvollziehbar begründet. Wenn das Volumen im Bereich der VOF mit 1 Mio. € angegeben wird, so stellt sich die Frage, inwieweit im Rahmen des Konnexitätsprinzips diese Mehrbelastungen in der Vergangenheit nach Änderung des MFG und Einführung der Vergabeverordnung den Kommunen erstattet worden sind.

(10) Mittelstandsförderungsgesetz

Die Einspareffekte sind nicht nachvollziehbar begründet.

(11-15) Optimierung Aus- und Fortbildung u.a.

Einspareffekte sind möglich, aber der Höhe nach nicht nachvollziehbar begründet.

(16) Hartz IV-Änderungsgesetz

Dieser Betrag kann nicht als Entlastung der Kommunen angerechnet werden. Das Hartz IV-Änderungsgesetz soll der Abmilderung der eingetretenen Kostenexplosion im Sozialbereich dienen und hat daher nur eine „schadensbegrenzende“ Funktion. Hier wird auf die Neuregelung des Revisionsverfahrens hingewiesen, das höhere Risiken für die kommunale Ebene beinhaltet. Daher ist die Quantifizierung fraglich. Die steigende Zahl der Bedarfsgemeinschaften wird eher zu einer weiteren Belastung der Kommunen führen.

(17-20) KiTAG u.a.

Entlastungswirkung wird im Gesetzentwurf nicht beziffert.

c) Nicht einzeln bezifferbare Entlastungen

Die in der Liste enthaltenen Maßnahmen sind grundsätzlich geeignet Entlastungen herbeizuführen. Eine Quantifizierung führt jedoch zu dem Ergebnis, dass diese Maßnahmen auch nicht annähernd geeignet sind, den beabsichtigten Eingriff in die kommunale Finanzausstattung zu kompensieren.

Im Ergebnis sind aufgrund der bisherigen Vorschläge des Landes Entlastungen der Kommunen in Höhe von weniger als 20 Mio. € nachvollziehbar zu erwarten, die sich sehr ungleichmäßig verteilen. Damit ist aus Sicht der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände festzustellen, dass die Entlastungsmaßnahmen dem Grunde und der Höhe nach keine hinreichende Kompensation für den beabsichtigten Eingriff darstellen. Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände fordert die Landesregierung daher auf, übereinstimmend die Entlastungswirkung der einzelnen Maßnahmen festzustellen, weil nur auf diese Weise der Landesgesetzgeber in die Lage versetzt wird, auf einer einheitlichen Grundlage seine Entscheidung zu fällen. In diesem Zusammenhang muss auch über den Geltungsgrund einzelner Entlastungsmaßnahmen eine Verständigung erreicht werden.

3. Keine Abfederungsmaßnahmen sondern Umschichtung

Der Begriff „Abfederung“ suggeriert, dass die Wirkungen des Eingriffs in die kommunale Finanzausstattung durch eine Stärkung der Schlüsselmasse nicht in voller Intensität auf kommunaler Ebene zu spüren sein werden. Der Begriff „Abfederung“ ist aus Sicht der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände durch einen neutralen Begriff wie z.B. „Umschichtung“ oder „Verlagerung“ zu ersetzen, weil im Ergebnis keine abfedernde Wirkung erzielt wird, wenn der Verlagerung oder Umschichtung von Mitteln kein Aufgaben- oder Standardabbau gegenübersteht.

(46) Streichung des Vorwegabzugs ÖPNV

Die Wirkung als Kompensationsmaßnahme ist nicht nachvollziehbar. Transfer in die Kreisschlüsselmasse/Überführung in ein neues ÖPNVG? Der Bezug zur Schülerbeförderung muss beachtet werden.

Wegfall der Regionalisierungsmittel führt in Kombination mit der Streichung des Vorwegabzugs ohne Kommunalisierung der ÖPNV-Mittel aus dem Vorwegabzug

- a) zur Leistungseinschränkung im ÖPNV
- b) zu keinem weiteren Ausbau der Infrastruktur
- c) zur Absenkung des Qualitätsstandards
- d) zur Erhöhung der Tarife.

Es ist zu befürchten, dass Refinanzierungsansprüche an die Träger des ÖPNV gestellt werden. Darüber hinaus muss jedem klar sein, dass Ausschreibungen im ÖPNV nicht an Tarife gekoppelt werden können. Unter dem Strich handelt es sich um ein „Nullsummenspiel“.

(47) Streichung der Dynamisierung von Vorwegabzügen

Eine kurz- bzw. mittelfristige Kompensation ist nicht erkennbar, wenn man bedenkt, dass die betroffenen Theaterstädte und Träger von Büchereien zur Aufrechterhaltung des Betriebs faktisch nachschusspflichtig werden oder die Einrichtungen ganz oder teilweise zur Disposition stehen. Auch hier handelt es sich um eine reine Umverteilung.

(48) Vorziehen der FAG-Spitzabrechnung 2006

Hierbei handelt es sich lediglich um einen Zinsvorteil für das Land, der noch zu quantifizieren ist. Erste überschlägige Berechnungen ergeben einen Wert von max. 750.000 €. Gegenzurechnen sind aber die Vorleistungen der Kommunen an das Land, die im Wege der Zustimmung zur vorzeitigen Abrechnung der FAG-Masse 2005 erbracht worden sind (Zinsvorteil ca. 2 Mio. €). Im Übrigen kann den Kommunen nicht angelastet werden, dass das Land in Folge seines Doppelhaushaltes 2007/2008 die FAG-Abrechnung 2006 erst im Jahre 2009 durchführen kann.

(50) Schleswig-Holstein Fonds

Soweit es die Mittel des Schleswig-Holstein Fonds anbelangt, muss zunächst einmal sichergestellt sein, dass es sich dabei nicht um Mittel des Kommunalen Investitionsfonds handelt, die von den Kommunen dem Schleswig-Holstein Fonds zur Verfügung gestellt worden sind. Darüber hinaus ist festzustellen, dass mit einem Investitionsprogramm des Landes den Kommunen insoweit nur wenig geholfen ist, als dass dadurch die Investitionsförderentscheidung vor Ort nicht mehr getroffen werden kann, was im Ergebnis eine Schwächung des kommunalen Ehrenamtes bedeutet. Entsprechende Förderprogramme könnten außerdem ins Leere laufen, da die Kommunen in aller Regel die erforderliche Kofinanzierung von Projekten nicht sicherstellen können, nachdem ihnen zuvor die Mittel aus dem kommunalen Finanzausgleich entzogen worden sind. Den durch den Finanzeingriff belasteten Verwaltungshaushalten der Kommunen würde durch diese Umschichtung nicht geholfen. Außerdem wird nur eine sehr kleine Zahl von Kommunen hiervon profitieren können, während der Finanzeingriff direkt oder indirekt alle betrifft.

4. Entlastung durch Verwaltungsreformen?**(53) Verwaltungsstrukturreform im kreisangehörigen Bereich**

Es sind keine kurzfristigen Einsparungen zu erwarten. Insbesondere notwendige Integrationskosten und Mehrkosten für zusätzlich erforderliche Gleichstellungsbeauftragte schmälern die zu erwartenden Effizienzgewinne in der Anfangszeit.

Es handelt sich außerdem nicht um eine Kompensation im eingangs beschriebenen Sinne. Die Aufgabenbelastung der Gemeinden und Ämter wird nicht verringert. Soweit mittelfristig Einsparungen entstehen, werden diese ausschließlich durch die eigenen Bemühungen der Gemeinden und Ämter und anfänglich teils hohen Investitionskosten ermöglicht. Da Einsparungen in erster Linie im Personalbereich möglich sind, treten diese erst im Zusammenhang mit Pensionierungen und daher teils erst in einigen Jahren ein. Diese Einsparungen sind insofern mit Bemühungen der Kommunen z. B. um eine kostengünstigere Organisation des Reinigungsdienstes oder Kosteneinsparungen durch Einsatz von Informationstechnik vergleichbar. Eine Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung ist damit nicht verbunden, das die Verwaltungszusammenlüsse in den meisten Fällen durch angedrohten Zwang der Landesregierung erfolgen. Zusätzlich ist darauf hinzuweisen, dass die Landesregierung den Bürgern in zahlreichen Presseerklärungen und auf Einwohnerversammlungen versprochen hat, die Verwaltungszusammenlüsse erbrächten zusätzliches Geld für beispielsweise Feuerwehren und Kindergärten. Dies soll nun offenbar auch nicht mehr gelten

(55) Bildung kommunaler Verwaltungsregionen

Es muss zunächst der Entwurf des Dritten Verwaltungsstrukturreformgesetzes abgewartet werden. Der bisherige Beratungsstand in den Arbeitsgruppen lässt nicht den Befund zu, dass die im Gesetzentwurf angegebene Quantifizierung auch nur näherungsweise erreicht werden kann.

5. Restgröße Entnahme KIF

Eine Entnahme aus dem Kommunalen Investitionsfonds zur Deckung eines nicht kompensierten Rests wird abgelehnt, weil kommunale Mittel nicht zum Ersatz des Eingriffs in die kommunale Finanzausstattung herangezogen werden dürfen. Es ist nicht zu erwarten, dass der KIF in der Zukunft um den Entnahmebetrag wieder aufgestockt werden könnte. D.h. den Kommunen in Schleswig-Holstein würde dauerhaft Investitionskraft verloren gehen.

Eine Entnahme aus dem Kommunalen Investitionsfonds (KIF) zur Stärkung der Schlüsselmasse ist keine Kompensation eines Eingriffs in den kommunalen Finanzausgleich, weil es sich um einen Einmaleffekt handelt, der keine strukturellen Auswirkungen auf das Ausgabeverhalten des Landes nach sich zieht.

Darüber hinaus erweist sich eine Entnahme des Kommunalen Investitionsfonds zur Stärkung der Schlüsselmasse als kontraproduktiv gegenüber der Zielsetzung, die Investitionskraft der Kommunen in Schleswig-Holstein zu verbessern. Würden die Mittel in die Schlüsselmasse überführt, ist damit zu rechnen, dass die Mittel aus den Schlüsselzuweisungen

gen zur Defizitabdeckung benötigt und damit konsumtiv im Verwaltungshaushalt verbraucht werden. Für Investitionen stehen die Beträge dann nicht mehr zur Verfügung.

Die Mittel des kommunalen Investitionsfonds sind in der Vergangenheit immer mit einem hohen Grad an Flexibilität für kommunale Investitionen eingesetzt worden. Das Instrument des Kommunalen Investitionsfonds hat sich in der Vergangenheit bewährt, weil es die Kommunen in die Lage versetzt hat, Handlungsbedarfe frühzeitig zu erkennen und kurzfristig zu reagieren.

Darüber hinaus erweist sich das Argument, dass die Attraktivität des Kommunalen Investitionsfonds durch die Niedrigzinsphase gelitten hat, nur vordergründig als richtig. Die Entscheidung für einen Investitionsfonds kann nicht aus der Perspektive der kurzfristigen Zinsentwicklung betrachtet werden, sondern muss als nachhaltiges und langfristig wirkendes Finanzierungsinstrument für kommunale Investitionen angesehen werden. Angesichts steigender Zinsen ist ohnehin damit zu rechnen, dass die Attraktivität des kommunalen Investitionsfonds wieder steigt. Die derzeitige Nachfrage nach Darlehen aus dem Investitionsfonds stützt die These nicht, dass der Fonds aufgrund seiner Bedingungen sich gegenüber dem Kommunalkredit als nachrangiges Finanzierungsinstrument erweist.

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände fordert die Landesregierung auf, vor einer gesetzlichen Festlegung zunächst in den Gremien (KIF-Beirat) über die Auswirkungen der gesetzgeberischen Entscheidung zu beraten.

6. Eröffnungsbilanz

In die Erörterungen über die Kompensation des Eingriffs in die Kommunale Finanzausstattung müssen auch Positionen einbezogen werden, in denen das Land durch die Kommunen in der Vergangenheit entlastet worden ist oder durch die die Kommunen zukünftig belastet werden (Eröffnungsbilanz). Hierzu gehören beispielsweise:

Schulgesetz – Mehrausgaben der Kommunen

| | | |
|----|---|-------------------|
| 1. | Schullastenausgleich/Förderzentren | 4 Mio. € |
| 2. | Reform der Oberstufe (Inv.-Bedarf 99 Gymnasien, 21 integrierte Gesamtschulen 120 x 200.000 €) | 24 Mio. € |
| 3. | Schulen der dänischen Minderheit | 3,5 Mio. € |

Kindertagesstättengesetz

| | | |
|--|--|-----------------|
| | Deckelung der KiTa-Förderung (60 Mio. €) | 7 Mio. € |
|--|--|-----------------|

Finanzausgleichsgesetz

| | | |
|----|---|------------------|
| 1. | Vorteil der Verbundsatzabsenkung (2,15 v.H.) in den Jahren 2007/2008 (485 Mio. €) | 10 Mio. € |
| | | 2 Mio. € |

2. Zinsvorteil für Zustimmung zur vorzeitigen Abrechnung der FAG-Masse 2005

SGB XII

- | | |
|-----------------------------------|--------------------|
| 1. Konnexität Eingliederungshilfe | 99,5 Mio. € |
| 2. Pflegewohngeld | 42 Mio. € |

ÖPNV

| | |
|---------------------------------|----------------------|
| Kürzung Regionalisierungsmittel | ca. 10 Mio. € |
|---------------------------------|----------------------|

Bundesimmissionsschutzgesetz

| | |
|----------------|-----------------|
| Lärmkartierung | 5 Mio. € |
|----------------|-----------------|

Vorgehender Bundesnetzagentur

| | |
|--|---------------------------|
| Netznutzungsentgelte der Stadt- und Gemeinde- werke | Mehr als 20 Mio. € |
|--|---------------------------|

Selbstüberwachungsverordnung

Erhebliche Ausweitung der Standards: Kostenfolgeschätzung des Landes fehlt, zweistelliger Millionenbetrag

Rückzug des Bundes aus dem Katastrophenschutz

Ausfall der Nachbeschaffung und Pflege von Feuerwehrfahrzeugen etc: nicht bezifferbar

Außerdem löst eine Reihe von Entwicklungen in den kommenden Jahren erheblichen Investitionsbedarf und Steigerungen der Verwaltungskosten bei den Kommunen aus, so dass eine weitere Verringerung der Finanzkraft inakzeptabel ist. Dazu gehören z. B. der weitere Aufbau einer E-Governmentinfrastruktur, die Einführung des Digitalfunks bei den Feuerwehren und das neue kommunale Rechnungswesen („Doppik“). Weiter ist zu berücksichtigen, dass nach gegenwärtigem Stand ein erheblicher Einbruch von Investitionen in die kommunale Infrastruktur dadurch zu befürchten ist, dass die vom Land weitergereichten Fördermittel der EU in den Jahren 2007 bis 2013 um 30 bis 40 Mio. € niedriger sein werden als bisher.

7. Verfahrenssichernde Maßnahmen

Der Staatsgerichtshof Baden-Württemberg mit Urteil vom 10.05.1999 (Az. GR 2/97) festgestellt, dass es vor Entscheidungen über den kommunalen Finanzausgleich zusätzlich eines verfahrensrechtlichen Schutzes der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie bedarf. Dieser Verfahrensschutz sei durch gesetzliche Regelungen oder die entsprechende Ausgestaltung des Verfahrens in der Praxis sicherzustellen. In mehreren Bundesländern (z.B. Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Sachsen) existieren zu diesem Zweck Kommissionen oder Beiräte, die, besetzt mit Vertretern der kommunalen Landesverbände und Vertretern des jeweiligen Bundeslandes, eine Beteiligung der Städte und Gemein-

den an Entscheidungen über Änderungen des kommunalen Finanzausgleichs sicherstellen sollen.

Zwar ist die Beteiligungsvereinbarung bei der letzten Änderung um einen Passus zum kommunalen Finanzausgleich ergänzt worden. Das Verfahren um den Eingriff hat aber gezeigt, dass es sich als notwendig erweist, den prozeduralen Schutz der Kommunen auszuweiten. Vor diesem Hintergrund schlägt die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände vor, Gespräche über die Aufnahme von Bestimmungen in das FAG zu führen, mit dem Ziel die Verfahrensbeteiligung in Fragen des kommunalen Finanzausgleiches zu verbessern.

8. Fehlen einer Revisionsklausel

Sollte die Landesregierung trotz der ablehnenden Haltung der Kommunen an dem Gesetzentwurf festhalten, muss der Gesetzentwurf um eine Revisionsklausel ergänzt werden, wonach die Kürzung der Finanzausgleichsmasse zurückgenommen wird, sofern sich die Einnahmesituation des Landes günstiger oder die Finanzlage der Kommunen entwickelt als erwartet.

Darüber hinaus soll zur Absicherung des Schätzrisikos in den Haushaltsentwurf 2007/2008 sowie die neue MFP 2009/2010 bereits jetzt eine globale Mindereinnahme von 50 Mio. € eingestellt werden. Realisiert sich dieses Risiko nicht, so müssen diese Mittel den Kommunen über den Finanzausgleich wieder zur Verfügung gestellt werden.

Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass die (verfassungs-)rechtspolitische Rechtfertigung für den Eingriff in den kommunalen Finanzausgleich in der beabsichtigten Höhe aufgrund des Fehlens einer hinreichenden Kompensation durch Aufgabenabbau/Standardsenkung nicht gibt.

C. Fazit

Im Ergebnis bleibt festzustellen, dass die Kommunen in Schleswig-Holstein bereit sind, sich konstruktiv an der Konsolidierung aller öffentlichen Haushalte zu beteiligen. Sie haben dies bereits in der Vergangenheit durch ihre eigenen Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung vielfach unter Beweis gestellt. Die Kommunen in Schleswig-Holstein sehen die dringende Notwendigkeit, den Landeshaushalt nachhaltig und strukturell zu konsolidieren. Voraussetzung im Sinne eines Zukunftspakts zwischen Land und Kommunen ist eine einvernehmliche Verständigung über die Finanzbeziehungen des Landes zu den Kommunen und eine faire und partnerschaftliche Einbindung in die Entscheidungsprozesse. Dies gebietet bereits die Maxime des gemeindefreundlichen Verhaltens, wonach der Staat gehalten ist, gleichgültig ob er den Kommunen gegenüber in legislativer oder exekutiver, aufsichtlicher oder selbstbeteiligender Funktion auftritt, ein Mindestmaß an Konzilianz und Entgegenkommen im wohlverstandenen

gemeindlichen Eigeninteresse zu zeigen (Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I, § 12, S. 313). Der vorliegende Gesetzentwurf ist nicht der Ausdruck eines Zukunftspakts zwischen Land und Kommunen, sondern enthält die einseitige Umsetzung der von der Landesregierung beschlossenen Eckpunkte für den Doppelhaushalt 2007/2008.

Mit freundlichen Grüßen

Jochen von Allwörden
Gf. Vorstandsmitglied
Städteverband
Schleswig-Holstein

Jan-Christian Erps
Gf. Vorstandsmitglied
Schleswig-Holsteinischer
Landkreistag

Jörg Bülow
Gf. Vorstandsmitglied
Schleswig-Holsteinischer
Gemeindetag