

Schleswig-Holsteinischer Landtag

Ausschussdienst und Stenographischer Dienst

N i e d e r s c h r i f t

Sonderausschuss „Kommunales zur Weiterentwicklung der Beziehungen zwischen dem Land und den Kommunen“

4. Sitzung

am Donnerstag, dem 15. Juni 2000, 14:30 Uhr
im Sitzungszimmer 138 des Landtages

Anwesende Abgeordnete

Holger Astrup (SPD)

Vorsitzender

Günter Neugebauer (SPD)

Klaus-Peter Puls (SPD)

Klaus Schlie (CDU)

Dr. Johann Wadephul (CDU)

Monika Heinold (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Weitere Abgeordnete

Anke Spoorendonk (SSW)

Fehlende Abgeordnete

Günther Hildebrand (F.D.P.)

Die Liste der **weiteren Anwesenden** befindet sich in der Sitzungsakte.

Tagesordnung:	Seite
1. Bestandsaufnahme der Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den Kommunen	4
Vereinbarungsgemäß bilden die Umdrucke 15/71 und 15/82 die Grundlage für die Beratung	
2. Verschiedenes	11

Der Vorsitzende, Abg. Astrup, eröffnet die Sitzung um 14:30 Uhr und stellt die Beschlussfähigkeit des Ausschusses fest. Die Tagesordnung wird in der vorstehenden Fassung gebilligt.

Punkt 1 der Tagesordnung:

Bestandsaufnahme der Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den Kommunen

hierzu: Umdrucke 15/71 und 15/82

Der Vorsitzende bedankt sich zunächst bei der Landesregierung, vor allem bei den Vertretern des Innenministeriums, für die zeitnahe Lieferung des Arbeitsmaterials für den Ausschuss.

Er nennt als Ziel der heutigen Arbeitssitzung des Ausschusses den Versuch, einen interkommunalen Vergleich anhand der Umdrucke 15/71 und 15/82 anzustellen und einen Überblick über die Finanzlage der Kommunen zu bekommen. Er schlägt vor, sich diesem Thema mit mehreren von ihm aufgestellten Thesen zu nähern.

Die erste These laute: Den kommunalen Gemeinden gehe es je nach Größenordnung unterschiedlich gut oder schlecht; relativ gesehen gehe es den kleineren Gemeinden besser als den größeren.

Aus dem vorgelegten Zahlenmaterial könne man darüber hinaus eine weitere These aufstellen: Im Vergleich zwischen dem Land und seinen Kommunen gehe es den Kommunen relativ gesehen - wenn man bundesweit die Kommunen Schleswig-Holsteins mit anderen Kommunen und das Land mit den anderen Ländern vergleiche - besser als dem Land. Betrachte man die Verschuldung, könne man auch hier feststellen, dass es den größeren Gemeinden schlechter gehe als den kleineren. Im bundesweiten Vergleich wiesen die Zahlen aus, dass die Kommunen Schleswig-Holsteins die zweitniedrigste Verschuldung hätten, das Land aber im bundesweiten Vergleich der alten Flächenländer den zweithöchsten Verschuldungsgrad habe.

Der Vorsitzende fährt fort, wenn diese vom ihm aufgestellten Thesen zuträfen, müsse die Frage untersucht werden, ob es verantwortbar sein könne, die kommunale Seite an dem finanziellen „Dilemma“ des Landes zu beteiligen oder nicht. Wenn ja, müsse man sich in diesem Sonderausschuss darüber unterhalten, in welcher Größenordnung das vertretbar wäre; wenn nein, müsse man im Sonderausschuss darüber nachdenken, welche Alternativen es gebe. In diesem Zusammenhang müsse in erster Linie über die Alternative nachgedacht werden, dass das Land dort einspart, wo es selbst freiwillige Leistungen erbringt. Möglicherweise müsse man dann zu

der Erkenntnis gelangen, dass auch die Einsparungen des Landes bei allen freiwilligen Leistungen die Kommunen treffen würden, eventuell sogar stärker als alle anderen Maßnahmen.

Abg. Schlie erklärt, dass er es zwar nicht für sinnvoll erachte, den vom Vorsitzenden genannten Thesen zuzustimmen, man diesen Thesen aber zunächst einmal folgen könne, um den Einstieg in die Diskussion zu finden. Darüber hinaus schlägt er vor, den Fragenkatalog, den der Städteverband der Ministerpräsidentin zugesandt habe, Umdruck 15/106, und die dazugehörigen Antworten der Landesregierung ebenfalls zum Gegenstand der Beratungen des Sonderausschusses zu machen. Daran anknüpfend bittet der Vorsitzende, die Vertreter des Landkreistages darum, dem Ausschuss auch den Resolutionsantrag des Landkreistages, der sich gegen die Kürzung der Zuwendungen des Landes an die Kommunen um 100 Millionen DM wende, zur Verfügung zu stellen.

Herr Sprenger greift die drei vom Vorsitzenden aufgestellten Thesen auf und erklärt, dass es seiner Meinung nach am Besten sei, damit zu beginnen, die Landesfinanzen mit den kommunalen Finanzen zu vergleichen, um dann in einem weiteren Schritt die interkommunale Finanzbeziehung zu thematisieren.

Der Vorsitzende stimmt diesem Verfahrensvorschlag zu und schlägt vor, zur Grundlage für die Feststellung, wie das Land seine Kommunen behandle, die Vorlage des Finanzministeriums, Umdruck 15/95, heranzuziehen, in der auf der letzten Seite ein Vergleich der Zahlungen an den kommunalen Bereich der westdeutschen Flächenländer aufgeführt sei. Er stelle fest, dass danach - wenn es um die Zahlungen an den kommunalen Bereich gehe - das Land Schleswig-Holstein an der Spitze der westdeutschen Flächenländer stehe.

Im Mittelpunkt der weiteren Diskussion steht die Frage, inwieweit die in Umdruck 15/95 aufgeführten Daten unter der Überschrift „Leistungen des Landes an die Kommunen“ die Basis für einen **bundesweiten Vergleich** der Leistungen der Länder an die Kommunen bilden könnten und ein bundesweiter Vergleich überhaupt möglich ist.

AL Krastel führt dazu unter anderem aus, dass immer zwischen echten Zuweisungen und Erstattungen unterschieden werden müsse. Seines Erachtens könne - wenn überhaupt - nur die echten Zuweisungen in einen Ländervergleich einbezogen werden.

AL Gudat weist darauf hin, dass die Einnahmearten der Kommunen differenziert betrachtet werden müssten, Gelder, die die Kommunen nicht zur selbstständigen Gestaltung von Aufgaben einsetzen könnten, müssten dabei aus dem Vergleich heraus gelassen werden.

Herr Dr. Borchert erklärt, auf jeden Fall müssten die Erstattungen bei einem Vergleich außen vor bleiben.

Abg. Heinold merkt an, dass der Umdruck 15/95 ausweise, dass in den Erstattungen auch freiwillige Leistungen des Landes enthalten seien, zum Beispiel der große Block der Sozialhilfe. Insofern könne man den Bereich Erstattungen nicht aus einem Ländervergleich herausnehmen. Vielmehr sei ihrer Meinung nach ein Ländervergleich überhaupt nicht möglich.

Der Vorsitzende erklärt, wenn sich der Ausschuss darauf verständigen könne, an dieser Stelle auf einen bundesweiten Vergleich zu verzichten, dann müsse er auch in Bezug auf andere Fragen davon Abstand nehmen, den Vergleich mit anderen Ländern heranzuziehen.

Abg. Schlie widerspricht dem und führt aus, zwar sei es hier nicht möglich, eine Vergleichbarkeit der einzelnen Bundesländer herzustellen, da die Strukturen zu unterschiedlich seien, daraus könne aber nicht generell der Schluss gezogen werden, dass die Daten anderer Bundesländer im Zusammenhang mit anderen Bereichen nicht herangezogen werden dürften.

Die Mitglieder des Ausschusses kommen überein, im Bereich der Zahlungen des Landes an die Kommunen von einem Ländervergleich abzusehen.

Der Vorsitzende knüpft an seine zweite These an, kleineren Gemeinden gehe es finanziell besser als größeren, und leitet damit in die Diskussion über die **Verschuldungssituation** als Vergleichsparameter ein. Er schlägt vor zu versuchen, die Entwicklung der Verschuldung einerseits mit der unterschiedlichen Größe der einzelnen Gemeinden andererseits in Bezug zu setzen.

Herr Dr. Borchert erklärt, um die Verschuldung als Vergleichsparameter heranziehen zu können, setze das voraus, dass von der Verschuldung auf die Finanzkraft der einzelnen Kommunen geschlossen werden könne. Dieser Schluss, nur weil sie keine ständige Verschuldung hätten, gehe es ihnen finanziell insgesamt besser, sei in der Konsequenz und Generalität falsch.

Diese Bemerkung aufgreifend stellt der Vorsitzende fest, dass also auch die Verschuldung kein aussagekräftiges Merkmal für die Finanzsituation der Kommunen darstelle und man sich deshalb mit den **freien Finanzspielräumen** der einzelnen Kommunen beschäftigen müsse, um die von ihm aufgestellte These zu hinterfragen.

Herr Dr. Borchert möchte als Grundlage für die Untersuchung der These lieber die von Herrn Sprenger genannten Angaben - Entwicklung der Einnahmen von Land und Kommunen sowie Entwicklung der Ausgaben von Land und Kommunen - prüfen und bewerten.

Auf die Frage des Vorsitzenden, ob es innerhalb der kommunalen Familie nicht eine Ungleichverteilung in Bezug auf die benötigten Finanzmittel gebe, antwortet Herr Dr. Borchert, dass er die These, in Schleswig-Holstein gebe es Gemeinden, die mehr Geld bekämen als es ihre Aufgaben erforderten, nicht mittragen oder bestätigen könne.

Herr Sprenger schließt sich der Auffassung an, dass die Verschuldung einzelner Gemeinden ein wenig aussagekräftiges Kriterium darstelle. Dagegen biete die Betrachtung des freien Finanzspielraums einer Gemeinde bessere Vergleichsmöglichkeiten, da diese auch immer mit der Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben zusammenhänge. Die Einnahmen in den Kommunen seien in den letzten Jahren zurückgegangen. Wenn sich ihr Finanzspielraum zum Teil dennoch vergrößert habe, könne dies nur daran liegen, dass sie insgesamt Ausgaben eingespart hätten. Insofern ließen sich aus dem freien Finanzspielraum einer Gemeinde gewisse Schlüsse ziehen.

Herr Stöfen führt aus, dass der freie Finanzspielraum eine ganz zentrale Größe bei der Bewertung der Finanzlage der Kommunen sei. Mit einer Ausgaben- und Einnahmenbetrachtung allein könne schon deshalb nicht viel angefangen werden, weil diese Angaben durch die vielen Ausgliederungen in den letzten Jahren erheblich verzerrt würden. Viel interessanter sei dagegen zu prüfen, wie sich das Verhältnis der laufenden Einnahmen zu den laufenden Ausgaben unter Berücksichtigung der Tilgung - die nämlich Resultat der Verschuldung sei - und der Gebühreneinnahmen für zukünftig entstehende Kosten entwickle. Damit habe er den freien Finanzspielraum definiert. Der freie Finanzspielraum enthalte die Ausgaben, Einnahmen und berücksichtigte sogar die Ausgliederungen. Denn wenn durch die Ausgliederung in der ausgegliederten Einheit ein Defizit entstehe, müsse es durch den Verwaltungshaushalt wieder ausgeglichen werden und gehe so in den freien Finanzspielraum mit ein. Echte Schlüsse über die Finanzlage der Kommunen ließen sich also nur aus dem freien Finanzspielraum ziehen.

Wenn eine solche vergleichende Betrachtung der Finanzlage der Kommunen mithilfe des freien Finanzspielraums zu dem Ergebnis käme - so fährt Herr Stöfen fort -, dass es den kreisfreien Städten beispielsweise noch immer relativ schlecht gehe, dann müsse als zusätzliche Größe deren hohe Verschuldung mit in die Betrachtung einbezogen werden. Die Höhe der Verschuldung sei ursächlich darauf zurückzuführen, dass sie seit Jahren keinen freien Finanzspielraum mehr gehabt hätten, mit dem sie hätten Investitionen tätigen können. Deshalb hätten sie Kredite aufnehmen müssen. Herr Stöfen fasst noch einmal zusammen, dass der freie Finanzspielraum somit das entscheidende Bewertungskriterium sein müsse, aber die Verschuldung als erklärender Faktor für die Unterschiede des freien Finanzspielraums in den einzelnen Kommunen mit herangezogen werden müsse.

Abg. Schlie plädiert dafür, in die Betrachtung auch das Ausgabeverhalten der Gemeinden und ihre Rückstellungen - in Bezug gesetzt zu ihren Aufgaben - einzubeziehen.

Abg. Heinold knüpft daran an und fragt die Vertreter der kommunalen Landesverbände, ob es bei den schuldenfreien Gemeinden - deren Zahl nur gering gewachsen sei - eine Verschiebung gegeben habe oder ob es immer wieder die gleichen Gemeinden seien. Herr Dr. Borchert antwortet, dass beides der Fall sei, es habe neue schuldenfreie Gemeinden gegeben, zum Teil seien es aber auch die gleichen Gemeinden, die immer wieder schuldenfrei wären. Auffällig sei, dass bei den schuldenfreien Gemeinden dafür oftmals eine Verschuldung von Ämtern oder Zweckverbänden festzustellen sei. Außerdem weist er darauf hin, dass allein die Rücklagen von einigen kleinen Kommunen nicht zur Sanierung des Landeshaushalts ausreichen.

Der Vorsitzende stellt fest, dass der freie Finanzspielraum von allen Mitgliedern des Ausschusses als Kriterium für die Betrachtung der Finanzbeziehungen zwischen dem Land und den Kommunen anerkannt werde. Er erklärt weiter, dass der freie Finanzspielraum auch ein wichtiger Indikator für die Bewertung der Finanzsituation der kommunalen Familie untereinander sein könne.

Abg. Neugebauer möchte wissen, welche Rolle die Nähe eines Zentrums bei einer Gemeinde für die Bestimmung ihres freien Finanzspielraumes, ihrer Verschuldung und ihres Ausgabeverhaltens sei. Herr Dr. Borchert berichtet, dass seiner Meinung nach bestimmte Leistungen, die ein zentraler Ort für das Umland erbringe, nicht in Beziehung zur Verschuldungssituation oder dem freien Finanzspielraum der Gemeinden gesetzt werden könne.

Herr Sprenger erklärt, dass er die Frage von Abg. Neugebauer nicht beantworten könne, er es aber für sehr wichtig erachte, im Zusammenhang mit der Diskussion über die Novellierung des FAG zu untersuchen, wie die Entwicklung in Oberzentren, Mittelzentren und so weiter im Vergleich zu den Umlandgemeinden aussehe. Der Vorsitzende weist darauf hin, dass dies dann eventuell auch Gegenstand der Beratungen in der Enquetekommission sein könnte.

Im Mittelpunkt der weiteren Beratung stehen die **Förderprogramme** des Landes.

Ausgelöst durch Fragen des Vorsitzenden stimmen Herr Sprenger und Frau Dr. Fronzek seiner Ansicht, dass in dem einen oder anderen Bereich in den Gemeinden Doppelförderungen stattfänden, zu. Diese könnten nur durch verstärkte Kooperation beseitigt werden.

Herr Dr. Borchert betont, dass es für die Kommunen wichtig sei, dass ihnen der generelle Spielraum, den ihnen das FAG biete, auch erhalten bleibe. Natürlich sei es schmerzhaft, wenn Förderprogramme gekürzt würden, aber wenn dies die Alternative zur Kürzung von allgemeinen Finanzmitteln sei, zu einem Eingriff in den Finanzausgleich, sei dies immer noch das kleinere Übel.

Im Zusammenhang mit einer Frage von Abg. Heinold erklärt Herr Dr. Borchert, dass die Einführung der Förderprogramme durch das Land politische Entscheidungen gewesen seien. Deshalb müsse auch das Land und nicht die einzelne Kommune darüber entscheiden, bei welchen jetzt Abstriche gemacht werden sollten.

Der Vorsitzende bittet die Vertreter der kommunalen Landesverbände angesichts der Tatsache, dass die Kommunen in Schleswig-Holstein in den nächsten Jahren beim kommunalen Finanzausgleich nicht mit Einnahmesteigerungen zu rechnen hätten, das Land auf diejenigen Vorgaben und Förderungen hinzuweisen, auf die zukünftig eventuell verzichtet werden könne, ohne Schwierigkeiten an der einen oder anderen kommunalen Stelle hervorzurufen. Daraufhin führt Herr Sprenger aus, dass gemeinsam von Land und Kommunen Aufgaben überprüft und darüber entschieden werden müsse, ob sie fortgeführt werden sollten. Wichtig sei, dass Aufgaben, die durch die Kommunen wahrgenommen würden, von dieser in größtmöglicher Freiheit wahrgenommen werden könnten. Der Städtetag werde aber versuchen, auf Verbandsebene eine fachliche Diskussion darüber zu führen, welche Programme überprüft werden könnten. Er bitte jedoch, die Ergebnisse nicht als bindende Vorschläge, sondern nur als Hilfestellung zu betrachten.

Im Mittelpunkt der weiteren Diskussion steht die **Standardflexibilisierung** und in diesem Zusammenhang die Frage, welchen Freiraum diese für die Kommunen schaffen könnte.

Frau Dr. Fronzek erklärt, dass eine Standardflexibilisierung des Landesrechts in vielen Bereichen nur wenig erreichen könne, da bundesgesetzliche Grundlagen die Kommunen zum Beispiel bei der Ausstattung von Bauwerken zu bestimmten Standards zwingen.

Abg. Spoorendonk stellt fest, dass es sich bei der Debatte um die Standardflexibilisierung in vielen Fällen um eine Diskussion mit bloßem Symbolcharakter handle. Sie halte es für sinnvoller, den Einstieg in die Diskussion mit der Frage zu wagen: Was wollen wir erreichen? Dann könne man sich zum Beispiel mit den Kriterien Transparenz und Bürgernähe beschäftigen und auch die Überlappung der Aufgabenbereiche innerhalb mancher Förderprogramme untersuchen.

Abg. Schlie merkt an, dass die Komplexität des gesamten Bereichs und die Vernetzung es unmöglich machten, das Thema Flexibilisierung von Standards im Sonderausschuss abschließend zu beraten. Im Übrigen müsse zunächst versucht werden zu differenzieren, was Standards sind, und dann müsse weiter geklärt werden, ob eine Standardflexibilisierung von den Kommunen überhaupt gewollt sei.

Abg. Heinold schließt sich den Ausführungen von Abg. Schlie mit der Bitte an die kommunalen Spitzenverbände an, den Abgeordneten eine konkrete Auflistung darüber zuzuleiten, welche Standards sie kommunalisiert haben wollten.

Herr Sprenger erklärt, dass es für die Verbände sehr schwierig sei, konkrete Vorschläge zu unterbreiten, da es innerhalb der Kommunen eine Reihe von Widerständen gebe. Die Standardflexibilisierung dürfe außerdem nicht dazu führen, dass eine Seite allein den Kopf dafür hinhalten müsse, sondern man müsse dafür gemeinsam die Verantwortung tragen.

Auch Abg. Puls bittet die kommunalen Landesverbände um Nennung von bestimmten Bereichen, in denen das Land entscheiden solle, ob es Standards öffnen oder flexibilisieren wolle.

Der Vorsitzende erklärt zusammenfassend, dass er als verantwortlicher Landespolitiker habe feststellen müssen, dass im Haushalt eine Lücke in bestimmter Größenordnung bestehe. Entweder müsse nun versucht werden, die Lücke durch verschärfte Kürzung von Förderprogrammen auszugleichen, oder es müsse überlegt werden, stattdessen an den kommunalen Finanzausgleich heranzugehen. Auf jeden Fall fehle das Geld und müsse irgendwo eingespart werden.

Herr Sprenger knüpft an die Ausführungen des Vorsitzenden an und weist darauf hin, dass im Zusammenhang mit der Diskussion über die Lücke im Haushalt die Frage wichtig sei, wie sich die Einnahmen des Landes entwickelt hätten. Hinter den jetzt vorliegenden Zahlen stehe für ihn ein großes Fragezeichen, da dort Schätzung mit Schätzung verglichen werde. Er betont abschließend, ihm sei sehr wichtig, dass man über die Lücke quantifiziert rede, bevor man überlege, wie man die Lücke im Haushalt schließen könne.

Zu Tagesordnungspunkt **Verschiedenes** liegt nichts vor.

Der Vorsitzende, Abg. Astrup, schließt die Sitzung um 16:32 Uhr.

gez. Holger Astrup
Vorsitzender

gez. Dörte Schönfelder
Geschäfts- und Protokollführerin