

Schleswig-Holsteinischer Landtag

Stenographischer Dienst und Ausschusssdienst

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

Innen- und Rechtsausschuss

17. WP - 51. Sitzung

am Mittwoch, dem 2. März 2011, 11:00 Uhr,
im Sitzungszimmer 142 des Landtags

Anwesende Abgeordnete

Thomas Rother (SPD) Vorsitzender
Dr. Michael von Abercron (CDU)
Werner Kalinka (CDU)
Petra Nicolaisen (CDU)
Barbara Ostmeier (CDU)
Dr. Kai Dolgner (SPD)
Serpil Midyatli (SPD)
Ingrid Brand-Hückstädt (FDP)
Günther Hildebrand (FDP)
Gerrit Koch (FDP)
Thorsten Fürter (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)
Heinz-Werner Jezewski (DIE LINKE)
Lars Harms (SSW)
Silke Hinrichsen (SSW)

Weitere Abgeordnete

Susanne Herold (CDU)
Anita Klahn (FDP)

Fehlende Abgeordnete

Astrid Damerow (CDU)

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

Tagesordnung:	Seite
1. Anhörung	4
Bericht über die finanzielle Situation der schleswig-holsteinischen Kommunen	
Bericht der Landesregierung Drucksache 17/664	
2. Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Glücksspiels (Glücksspielgesetz)	16
Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und FDP Drucksache 17/1100	
3. Verschiedenes	17

Der Vorsitzende, Abg. Rother, eröffnet die Sitzung um 11:10 Uhr und stellt die Beschlussfähigkeit des Ausschusses fest. Die Tagesordnung wird in der vorstehenden Fassung gebilligt.

Punkt 1 der Tagesordnung:

Anhörung zum Bericht über die finanzielle Situation der schleswig-holsteinischen Kommunen

Bericht der Landesregierung
Drucksache 17/664

(überwiesen am 7. Juli 2010 an den **Innen- und Rechtsausschuss** und den Finanzausschuss zur abschließenden Beratung)

hierzu: Umdrucke 17/1157, 17/1158, 17/1189, 17/1333, 17/1413, 17/1439,
17/1520, 17/1621, 17/1671, 17/1682, 17/1684, 17/1700,
17/1763, 17/1797, 17/1800, 17/1959, 17/1966

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände

Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag

Jörg Bülow, geschäftsführendes Vorstandsmitglied

Herr von Allwörden, geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Städteverbandes Schleswig-Holstein, stellt ergänzend unter anderem fest, in Schleswig-Holstein gebe es inzwischen keine Stadt mehr, die keine Haushaltskonsolidierungsanstrengungen unternehme. Das führe dazu, dass viele Kommunen nicht mehr in der Lage seien, freiwillige Leistungen anzubieten, oder dies nur noch über Verschuldung leisten könnten. Freiwillige Leistungen seien jedoch das Kernstück der kommunalen Selbstverwaltung.

Er stellt sodann noch einmal kurz die Historie der finanziellen Entwicklung der kommunalen Finanzen in den letzten Jahren dar. Dabei weist er insbesondere darauf hin, dass zu einer Zeit, als sich Deutschland in einer Hochkonjunkturphase befunden habe, den Kommunen die Möglichkeit genommen worden sei, ihre Finanzen hinreichend zu sanieren. In den Jahren 2003 und 2004 seien ihre Finanzen durch den Eingriff in den kommunalen Finanzausgleich und durch die Zustimmung zum Wachstumsbeschleunigungsgesetz dramatisch eingebrochen. In der Zukunft sei mit weiteren Einschnitten zu rechnen, beispielsweise durch Mehrkosten im Bereich der Kindertagesstätten. Er fordert, das Land müsse dafür sorgen, dass die Kommunen eine aufgabenangemessene Finanzausstattung bekämen, nur so könne die Gleichwertigkeit

der Lebensverhältnisse in den Kommunen sichergestellt werden. Dies sei schon heute in manchen Städten und Gemeinden gefährdet und von ihnen aus eigener Kraft kaum zu schaffen. Vor diesem Hintergrund bedauert Herr von Allwörden, dass es bisher nicht gelungen sei, mit der Landesregierung ein Kommunalpaket zu verabschieden. Erst jetzt versuche man, sich auf diesen Pfad zu begeben. Er hoffe, dass man noch in diesem Jahr hier zu Ergebnissen kommen werde.

Städteverband Schleswig-Holstein

Jochen von Allwörden, geschäftsführendes Vorstandsmitglied

Umdruck 17/1966

Herr Bülow, geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages, trägt die Schwerpunkte der schriftlichen Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände, Umdruck 17/1966, vor.

Schleswig-Holsteinischer Landkreistag

Jan-Christian Erps, geschäftsführendes Vorstandsmitglied

Herr Erps, geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages, begrüßt, dass jetzt vom Parlament und von der Regierung das Gespräch mit den Kommunen gesucht werde. Er bestätigt, dass auch aus der Sicht der Kreise die Finanzlage katastrophal sei. Das sei auch dem Bericht des Landesrechnungshofes zu entnehmen. Diese Erkenntnis sei aber nicht neu, sondern schon seit Jahren bekannt. Herr Erps weist insbesondere darauf hin, dass die finanzielle Schieflage von den Kreisen nicht selbstverschuldet sei, sondern durch wiederholte Eingriffe in den kommunalen Finanzausgleich und durch massive Verschiebungen der Finanzströme im FAG und im quotalen System in den letzten 15 Jahren entstanden sei. Er stellt die finanzielle Entwicklung der Kreise noch einmal kurz im Einzelnen dar und resümiert, ohne die Eingriffe in die Finanzströme wäre die Lage der Kreise längst nicht so prekär. Zum vorliegenden Bericht der Landesregierung stellt er fest, dass das Innenministerium nicht die Gesamtverschuldung der Kreise, sondern nur die aufgelaufenen Defizite dargestellt habe. Dadurch könne ein falscher Eindruck entstehen. Außerdem habe die Landesregierung die nach 2010 und 2011 aufgelaufenen Defizite nicht weiter ausgewiesen, obwohl gerade für diese beiden Jahre mit deutlichen Defiziten zu rechnen sei.

Er kritisiert außerdem die Neufassung des Artikels 49 der Landesverfassung, in dem die kommunale Selbstverwaltung unter den Leistungsvorbehalt des Landes gestellt werde. Darin sehe er einen Widerspruch zum Grundgesetz und zu den übrigen Vorschriften der Verfassung des Landes. Außerdem halte der Landkreistag die Eingriffe des Landes in die Kommunalfi-

nanzen für verfassungswidrig, da Artikel 28 Abs. 2 des Grundgesetzes den Kommunen eine angemessene Finanzausstattung garantiere. Die wiederholte Aufforderung des Landes an die Kreise, die Kreisumlage zu erhöhen, könne keine Lösung des Problems sein. Zum einen sei es nicht Aufgabe der Selbstverwaltung, durch ständige Einschränkung der ehrenamtlichen Aufgabenerfüllung unterfinanzierte Staatsaufgaben zu finanzieren, zum anderen sei in vielen Kreisen auch schon die Grenze einer möglichen Erhöhung erreicht.

Der Landkreistag fordere deshalb eine Zweiquellenfinanzierung, mit der die Finanzausgaben des Landes und der Kommunen zusammengeführt werden könnten. Die bestehende Mischfinanzierung führe zu Intransparenz und Ungleichgewichten. Im Landtag müsse darüber geredet werden, welche Aufgaben wie finanziert werden sollten, also die inhaltliche Diskussion stattfinden, in den Kreisen könne dann mit den kreisansässigen Gemeinden darüber diskutiert werden, was sich davon aus der Kreisumlage wie finanzieren solle.

Herr Erps geht im Folgenden auf die negativen Entwicklungen der finanziellen Zuweisung des Landes an die Kommunen bei den Themen Kindertagesstätten, Kosten der Unterkunft, Eingliederungshilfe und Krankenhausfinanzierung im Zusammenhang mit der Verabschiedung des Haushalts 2011/2012 des Landes ein. Er betont, vor dem Hintergrund dieser zusätzlichen Belastungen könne die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse kaum noch gewährleistet werden. Die Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion der Kreise sei nur noch in einigen wenigen Kreisen leistbar und gestaltbar. Deshalb schließe er sich dem Appell an, die anstehenden Verfassungsänderungen zu nutzen, um hier gegenzusteuern. Mit der Verabschiedung des Konnexitätsprinzips habe der Landtag 1998 bundesweit vorbildlich das deutliche Signal an die Kommunen gesendet, dass er an ihrer Seite stehe. Durch die danach erfolgten Verfassungsänderungen, insbesondere durch die Einführung des Vorbehalts der Finanzierbarkeit, sei jedoch wieder eine Einschränkung erfolgt. Hier gelte es gegenzusteuern.

Stadt Flensburg

Henning Brüggemann, Bürgermeister

Umdruck 17/1333

Herr Brüggemann stellt die Kernpunkte seiner schriftlichen Stellungnahme, Umdruck 17/1333, dar.

Stadt Bad Bramstedt*Hans-Jürgen Kütbach, Bürgermeister*

Umdruck 17/1959

Herr Kütbach, Bürgermeister der Stadt Bad Bramstedt, verweist auf seine schriftliche Stellungnahme, Umdruck 17/1959, in der die Haushaltskonsolidierungsversuche der Stadt Bad Bramstedt im Einzelnen dargestellt seien. Die Stadt Bad Bramstedt bekommen seit 2009 Fehlbedarfszuweisungen, also eine Art Hartz IV für die Kommunen. Er referiert sodann kurz die finanzielle Entwicklung der Stadt Bad Bramstedt in den letzten Jahren. Als Resümee stellt er fest, dass man sich angesichts der dramatischen finanziellen Situation, die auch das Land umtreibe, fragen müsse, ob ein insgesamt so armes Land wie Schleswig-Holstein, das mit niemand anderem fusionieren könne oder wolle, sich wirklich drei demokratisch legitimierte und zum Teil unterschiedlich agierende Regierungs- und Steuerungsebenen leisten müsse, oder ob hier nicht zwei Ebenen ausreichen.

* * *

Abg. Jezewski fragt in der anschließenden Aussprache zunächst, ob es Zahlen oder eine Übersicht darüber gebe, wie viele Kommunen in welcher Höhe Teile ihres Vermögens und ihrer Verbindlichkeiten in Sondervermögen ausgegliedert hätten. - Herr Bülow antwortet, dazu müsste es eigentlich Zahlen geben, er könne jedoch nicht genau sagen, wo und wie dies erfasst werde. Er vermute aber, dass hierzu in den Verschuldungsstatistiken und -prognosen der Bertelsmann-Stiftung Zahlen zu finden seien. Außerdem werde dies vermutlich auch von den Statistikämtern erfasst.

Abg. Jezewski nimmt Bezug auf die Stellungnahme von Herrn Brüggemann, Umdruck 17/1333, und den dazu vorliegenden Powerpointvortrag (siehe Anlage 1 zu dieser Niederschrift), in dem auf Seite 7 davon die Rede sei, dass kreisangehörige Städte „hochgradig defizitär“ seien. - Herr Bülow hält die von Herrn Brüggemann aufgestellte Übersicht auf Seite 6 seines Vortrags (Anlage 1 zu dieser Niederschrift), aus der diese Erkenntnis abgeleitet werde, für unzulässig. In ihr würden Zahlen der Doppik und der Kameralistik zusammengerechnet. Schon in der Einleitung zum Bericht der Landesregierung werde darauf hingewiesen, dass dies zwei unterschiedliche Zahlen mit unterschiedlichen Einflüssen seien, die man nicht zusammenrechnen oder vergleichen könne.

Im Zusammenhang mit einer weiteren Frage von Abg. Jezewski führt Herr Bülow aus, der Gemeindetag sei der Auffassung, dass das Konnexitätsprinzip beispielsweise beim Ausbau

der Betreuung der unter Dreijährigen nicht gewährleistet sei. Diese Aufgabe werde durch eine landesrechtliche Regelung den Kommunen zugewiesen, aber nicht ausreichend finanziert.

Herr Erps weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Entscheidung des Landtags, keine Gemeindegebietsreform durchzuführen, dazu geführt habe, dass in den kleineren Gemeinden das Problembewusstsein dafür ausgeprägter sei, gemeinsame Lösungen zu suchen als in größeren Gemeinden. - Herr von Allwörden stellt fest, der Anteil von Fehlbedarfsempfängern im Rahmen des Finanzausgleichs werde immer höher. Man müsse dazu kommen, ihnen Hilfe anzubieten, beispielsweise durch die Bildung eines Entschuldungsfonds wie in Rheinland-Pfalz. Eine totale Entschuldung hinzubekommen, sei utopisch, aber zumindest könne die Handlungsfähigkeit durch ein solches System wieder hergestellt werden. Außerdem müsse das Land gegenüber dem Bund kraftvoll auftreten und deutlich machen, dass sich der Bund auch seiner Verantwortung für die übertragenen Aufgaben bewusst werden müsse, alternativ könne man auch über die Einbindung der kommunalen Spitzenverbände bis hin zu einem Vetorecht - so etwas gebe es beispielsweise in Österreich - bei Entscheidungen nachdenken, durch die es zu zusätzlichen Ausgaben für die Kommunen komme.

Im Zusammenhang mit der Frage von Abg. Jezewski, ob es unter der hypothetischen Annahme, dass die Kommunen zum 1. April 2011 auf alle freiwilligen Leistungen verzichteten, für die beiden Städte Flensburg und Bad Bramstedt möglich sein würde, sich dann schuldenfrei zu finanzieren, antwortet zunächst Herr Kütbach, der Begriff der „freiwilligen Leistungen“ sei sehr schillernd, eine Definition schwierig. Wie eng die Gratwanderung hier sei, zeige auch das Konsolidierungspapier des Innenministeriums. Auch wenn die Stadt Bad Bramstedt alles streichen würde, was sie halbwegs legal streichen könnte, wäre sie immer noch darauf angewiesen, Kassenkredite aufzunehmen. - Herr Brüggemann führt aus, er könne nicht sagen, ob es möglich wäre, das strukturelle Defizit mit einer solchen Maßnahme zu beseitigen. Wenn man dies aber könnte, sei die Stadt Flensburg danach nicht mehr lebenswert.

Im Zusammenhang mit Fragen von Abg. Fürter erklärt Herr Erps, inzwischen könne man sagen, dass es auf kommunaler Ebene zwar noch freiwillige Leistungen gebe, diese seien aber im Vergleich zu den Defiziten der Kreise sehr gering. Man müsse durch Aufgabenreduzierung auf der Ebene des Landes und der Kommunen dafür sorgen, dass man mit dem zur Verfügung stehenden Geld auch auskomme. Dazu müssten auch Leistungen beschränkt oder zurückgenommen werden. Es stelle einen Eingriff in die kommunale Finanz- und Organisationshoheit dar, Leistungen des Staates davon abhängig zu machen, ob Hebesätze vor Ort noch erhöht werden könnten. Die fehlende Gestaltungsmöglichkeit auf kommunaler Ebene führe immer mehr dazu, dass alle Parteien Schwierigkeiten hätten, auch adäquate Mandatsträger für die wichtigen ehrenamtlichen Aufgaben vor Ort zu gewinnen.

Die Frage von Abg. Fürter, ob die kommunale Ebene überhaupt noch in der Lage sei, die Pflichtaufgaben angemessen zu erfüllen, beantwortet er dahingehend, es gebe ein gewisses „Augenzudrücken“ bei der Überprüfung der Aufgabenwahrnehmung auch bei suboptimaler Aufgabenerfüllung, da klar sei, dass nicht mehr alles wie früher erfüllt werden könne. - Herr Bülow ergänzt, natürlich müsse man sagen, dass die Kommunen ihre Aufgaben erfüllten, dabei stelle sich jedoch die Frage nach Qualität und Quantität. Die Kommunen erfüllten alle Aufgaben so, dass die Bevölkerung keine Haftungsansprüche geltend machen könne.

Herr Bülow bestätigt im Zusammenhang mit weiteren Fragen von Abg. Fürter, er gehe davon aus, dass es eine ganze Reihe von Kommunen gebe, die sich in der gleichen Lage wie die Stadt Bad Bramstedt und die Stadt Flensburg befänden. Er fürchte, dass die Möglichkeiten des Landes, den Kommunen weitere Einnahmemöglichkeiten zu beschaffen, beschränkt seien. Diese eigneten sich auch nicht, um eine generelle Lösung des Finanzproblems zu erreichen, denn in diesem Bereich spiele die Musik hauptsächlich auf Bundesebene. Wichtiger sei die Landespolitik bei der Aufgabe, neue zusätzliche Verpflichtungen für die Kommunen zu verhindern und effektive Lösungen für finanziell aufwendige Probleme zu suchen. Als Beispiele nennt er hier die mögliche Einführung einer Chiptragepflicht auch für Katzen, um die Rückführung zu ihren Eigentümern zu erleichtern, oder auch die Einführung einer Nachweispflicht einer Dichtigkeitsprüfung für Abwasserrohre beim Verkauf von Eigentum.

Abg. Dr. Dolgner möchte wissen, was die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände von der Einführung einer Altschuldenregelung für die Kommunen hielten und ob dabei auch Mechanismen eine Rolle spielen sollten, die das Verhalten in den verschiedenen Kommunen in der Vergangenheit berücksichtigten. - Herr von Allwörden antwortet, der in diesem Jahr hoffentlich noch auf den Weg zu bringende sogenannte Entschuldungsfonds werde auch Vorgaben enthalten, dass von den Kommunen bestimmte Auflagen zu erfüllen seien. - Herr Bülow ergänzt, er finde den Begriff Altschuldenregelung nicht so treffend; man sollte eher von einem Entschuldungsfonds sprechen. Entscheidend sei, was das Ziel dieser Operation sein solle. Ziel könne nur sein, für die Kommunen neue Handlungsfähigkeit zu schaffen. Deshalb gehe es im Wesentlichen um die Betrachtung der Defizite und der Verschuldung durch Kassenkredite in den Kommunen. An der Schaffung dieses Instruments wirkten die kommunalen Landesverbände mit und hielten dies auch für sinnvoll. Vielleicht könne auf diese Weise auch ein Anreiz geschaffen werden, selbst den Abbaupfad zu beschreiten und keine neuen Defizite aufzubauen. Die Kunst werde sein, diese Mechanismen zu beschreiben und zu überwachen. Hieran könne auch der Landtag mitwirken, denn für die Überprüfung, ob diese Verpflichtungen auch eingehalten würden, werde nach seiner Einschätzung zusätzliches Personal im Innenministerium nötig sein. Er gehe davon aus, dass im Rahmen dieses gesamten Verfahrens das Verhalten einer Kommune in der Vergangenheit weniger eine Rolle spielen werde, sondern es werde

eher eine objektive Betrachtung von Zahlen über einen längeren Zeitraum sein. - Herr Erps schließt sich seinen Vorrednern an und plädiert dafür, möglichst schnell einen solchen Fonds aufzulegen. Das Land Rheinland-Pfalz habe auch schon Vorschläge dazu gemacht, wie ein solches Verfahren aussehen könnte. - Herr Kütbach bemerkt, die Frage nach dem Verhalten in der Vergangenheit ziele letztlich auf das Thema Gerechtigkeit ab. Er glaube nicht, dass die Menschen verglichen, wie sich der eine oder der andere vor 30 Jahren verhalten habe, sondern sie schauten lediglich auf die Gegenwart, sodass sich hier auch die Schuldfrage weniger stelle. Er halte von den Gedankenspielen zur Einführung einer Insolvenz auf kommunaler Ebene relativ wenig. Aber auch in einem Insolvenzverfahren gebe es in gewissem Sinne immer Ungerechtigkeiten, weil bestimmte Gläubiger wenig oder gar nicht berücksichtigt würden.

Abg. Harms fragt nach Bereichen, die landesrechtlich zu regeln seien und mit denen die Kommunen finanziell entlastet werden könnten. - Herr Erps antwortet, das Problem sei, dass es mittlerweile ein Netzwerk an Gesetzen gebe, das den Kommunen immer mehr abverlange. Hier müsse der Schulterchluss zwischen der Landesebene und der kommunalen Ebene wiederhergestellt werden. Die Aufgaben, die den Kommunen auferlegt würden, müssten auch eins zu eins von der Ebene, die sie ihnen auferlege, finanziert werden. Die Finanz- und Aufgabenverantwortung auf der Bundesebene und auf der Landesebene müsse wieder stärker wachsen. - Herr Bülow findet es schwierig, einzelne „Baustellen“ zu nennen. Die kommunale Ebene habe jedoch mehrfach Vorschläge vorgelegt, viele Bereiche seien jedoch politisch „vermint“ oder zurückgewiesen worden, weil sie politisch nicht durchsetzbar erschienen seien. Hierzu zählten Vorschläge, die den Umweltbereich, den Wasserbereich oder die Gleichstellungsbeauftragte und das Kinderschutzgesetz beträfen. Die Frage sei aber auch, ob eine solche Vorschlagsliste vonseiten der Kommunen wirklich effektiv sein könne. Vielleicht müsse man den Spieß hier einmal umdrehen und die Landesregierung bitten, in den einzelnen Ministerien Vorschläge zur Entlastung der Kommunen erarbeiten zu lassen, völlig offen von der Frage, wie das dann im Einzelnen umgesetzt werden könne. - Abg. Hinrichsen bittet um die Vorlage des angesprochenen Katalogs der Aufgaben, um die die Kommunen aus der Sicht der kommunalen Landesverbände entlastet werden sollten. - Herr Bülow sagt zu, das schriftlich nachzureichen.

Im Zusammenhang mit einer weiteren Frage von Abg. Harms zum Einsparvorschlag einer kommunalen Ebene führt Herr Kütbach aus, vor dem Hintergrund der finanziellen Lage der Kommunen müsse die Frage erlaubt sein, ob nicht generell eine Ebene eingespart werden könne. Dabei gehe es um eine demokratisch legitimierte kommunale Instanz. Ihnen sei bewusst, dass ein solcher Vorschlag viele Folgefragen auslöse. - Herr Erps findet es unglücklich, zur Lösung gesellschaftlicher Probleme zu versuchen, die eine oder andere Verwaltungsebene oder auch -grenze abzuschaffen oder zu ändern. Dies könne nicht zielführend sein. -

Herr Bülow ergänzt, es sei schnell argumentiert, eine Ebene weniger im Land als Lösung darzustellen. Er glaube nicht, dass das ohne Weiteres möglich sein werde. Egal wie groß die politischen Gemeinden geschnitten seien, werde es am Ende immer Aufgaben im Selbstverwaltungsbereich geben, die in dieser Struktur nicht wahrgenommen werden könnten, für die man dann noch eine neue Struktur benötige.

Die Frage von Abg. Harms, ob es nicht - anders als Herr Brüggemann in seiner Stellungnahme gefordert habe - sinnvoller sei, zuerst neue Strukturen im FAG zu schaffen, bevor man ein Gutachten dazu in Auftrag gebe, weist Herr Bülow darauf hin, bei dieser Frage werde der Aspekt vergessen, wie die Zuordnung der Aufgaben aussehen solle. Als erstes müsste die Antwort auf die Frage stehen, in welcher Struktur und auf welcher Ebene die Aufgabe am besten zu erledigen sei. - Herr Brüggemann erklärt, natürlich sei es sinnvoller, erst Strukturen zu betrachten und dann ein Gutachten erstellen zu lassen. Die Frage sei jedoch, was realistisch am einfachsten möglich sei. Deshalb sei es vielleicht sinnvoller, zunächst an das FAG heranzugehen. - Herr Erps weist darauf hin, dass die von Herrn Brüggemann aufgestellte Übersicht am Kern vorbeigehe, so sei darin nicht berücksichtigt worden, dass die kreisfreien Städte auch Kreisaufgaben wahrnähmen. In diesem Zusammenhang verweist er auf das Gutachten von Herrn Prof. Dr. Kirchhof, das sich ebenfalls mit dem FAG auseinandergesetzt habe und zu völlig anderen Erkenntnissen komme.

Im Zusammenhang mit einer Frage von Abg. Kalinka erklärt Herr von Allwörden, selbstverständlich unterhalte man sich in den kommunalen Landesverbänden nicht nur darüber, welche zusätzlichen Forderungen man stellen könne, sondern auch darüber, was die Kommunen selbst tun könnten, um zu einer Konsolidierung zu kommen. Dazu gehöre auch, dass in den Kommunen jede Position auf den Prüfstand gestellt werde. Wenn man allerdings schon an solche Kleinstbeträge herangehe, laufe man Gefahr, dass die kommunale Selbstverwaltung nicht mehr aktiv ausgefüllt werden könne. In diesem Zusammenhang bedauert er, dass es nicht gelungen sei, schon mit dem Doppelhaushalt 2011/2012 den anvisierten Kommunalpakt zu schnüren. Stattdessen sei eine Ermächtigung eingeführt worden, in Zusammenarbeit mit dem Innen- und dem Finanzministerium über einen Entschuldungsfonds in Verhandlungen einzutreten. Die Beratung über die Ausgestaltung eines solchen Schuldenabbaufonds liefen zurzeit. - Auf Nachfragen von Abg. Dr. von Abercron erklärt er, dieser Fonds müsse von der kommunalen Ebene getragen werden. Aber auch das Land müsse hierzu einen Beitrag erbringen. - Herr Erps erklärt, natürlich handle es sich in erster Linie um ein kommunales Problem. An dem sei das Land bekanntermaßen jedoch nicht ganz unschuldig, deshalb sehe auch er es als angemessen an, wenn das Land hierzu einen Beitrag leiste. - Herr Bülow weist darauf hin, dass die kommunalen Landesverbände vor dem Hintergrund der Entwicklung nicht untätig gewesen seien und zum Beispiel schon frühzeitig ihren Vorschlag zur Änderung und Ergän-

zung der Landesverfassung im Januar oder Februar 2010 der Landesregierung unterbreitet hätten.

* * *

Der Vorsitzende, Abg. Rother, unterbricht die Sitzung von 13:35 bis 14:35 Uhr für eine Mittagspause.

Der Ausschuss kommt überein, die Anhörung des auf dem Zeitplan vorgesehenen Vorstands des Lorenz-von-Stein-Instituts für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften, CAU zu Kiel, Dr. Utz Schliesky, auf seine nächste Sitzung am 9. März 2011 zu verschieben.

* * *

Bund der Steuerzahler Schleswig-Holstein e. V.

Rainer Kersten, Geschäftsführer

Umdruck 17/1429

Herr Kersten, Geschäftsführer des Bundes der Steuerzahler Schleswig-Holstein e. V., trägt die Stellungnahme des Bundes der Steuerzahler, Umdruck 17/1439, vor. Er geht außerdem kurz auf die Diskussion und Beratungen zum Anhörungsteil des Vormittages ein und stellt fest, die Einführung einer Entschuldungsmöglichkeit für Gemeinden sei zwar eine Alternative zur Einführung einer kommunalen Insolvenz. Aus seiner Sicht sei dabei aber nicht deutlich geworden, woher das Geld für einen solchen Fonds kommen solle. Soweit der finanzielle Grundstock wiederum durch Schulden finanziert werden müsste, sei das Modell aus Sicht des Bundes der Steuerzahler keine Alternative.

Komba-Gewerkschaft Schleswig-Holstein

Kai Tellkamp, Vorsitzender

Umdruck 17/1520

Herr Tellkamp, Vorsitzender der Komba-Gewerkschaft Schleswig-Holstein, stellt einleitend fest, in dieser Anhörung werde heute über ein Problem diskutiert, das alle Verantwortlichen schon seit Jahren vor sich herschöben, ohne dass es wirkliche Lösungsansätze gebe. Entscheidend für das Finden einer Lösung sei, dass man davon wegkomme, jede Idee oder Innovation im Keim zu ersticken, weil sie an irgendeiner Stelle einen Verlust an Macht oder Geld mit sich bringen würde. Im Folgenden stellt er die schriftliche Stellungnahme der Komba-Gewerkschaft Schleswig-Holstein, Umdruck 17/1520, in ihren Schwerpunkten dar. Abschlie-

ßend weist er darauf hin, dass es aus seiner Sicht gefährlich sei, den Begriff der Insolvenz im Zusammenhang mit den finanziellen Schwierigkeiten der Kommunen in den Mund zu nehmen, da der Begriff immer impliziere, dass danach die Aufgabenerfüllung komplett eingestellt würde. Das sollte man im Zusammenhang mit der öffentlichen Verwaltung aus seiner Sicht vermeiden.

* * *

Zur Frage des Vorsitzenden, wie eine Insolvenz für Kommunen am Beispiel der Stadt Lübeck aussehen könnte, führt Herr Kersten aus, eine Insolvenz müsse ja nicht bedeuten, dass der Betrieb, in diesem Fall die Verwaltung, automatisch eingestellt würde, sondern Ziel sei die Fortsetzung des Betriebs, allerdings unter Trennung von einigen Verpflichtungen aus der Vergangenheit. Damit bekämen die Kommunen die Chance, sich von Verpflichtungen zu trennen, von denen man sich aus politischen Gründen derzeit nicht lossagen könne. Die Gemeindevertretung oder Bürgerschaft wäre im Fall einer Insolvenz nicht mehr maßgebend bei einer Entscheidung, sondern allein der Insolvenzverwalter. Aber selbstverständlich müsse eine solche Insolvenz anders ausgestaltet werden als eine private - oder eine Unternehmensinsolvenz. Aus der Sicht des Bundes der Steuerzahler sei die Insolvenz jedoch ein nachhaltigeres Instrument als ein Schuldenabbaufonds, der wiederum mit neuen Schulden finanziert werden müsse.

Abg. Hinrichsen hält ebenso wie Herr Tellkamp den Begriff der Insolvenz im Zusammenhang mit den Kommunen für gefährlich. Der Vergleich mit Betrieben könne hier zu falschen Schlüssen führen. - Herr Kersten stimmt ihr zu, dass nicht der Eindruck entstehen dürfe, dass im Falle einer Insolvenz in einer Kommune beispielsweise keine Feuerwehr mehr aufrechterhalten werden könne, deshalb müsse man über das Thema auch vorsichtig diskutieren. Er weist darauf hin, dass es ein solches Insolvenzrecht schon in verschiedenen anderen Staaten gebe, beispielsweise in den USA und in Großbritannien. Problematisch sei, dass damit dann auch eine mögliche Haftung für schuldhaftes Handeln verbunden sei. Es sei aber auch nicht davon auszugehen, dass die Kommunen in Schleswig-Holstein bei der Schaffung eines solchen Instruments im großen Stil Insolvenz anmelden würden. Auf der anderen Seite könne es nicht sein, dass die Kommunen unbegrenzt weiter Defizite anhäuften, weil sie auch unbegrenzt kreditwürdig seien. - Abg. Fürter findet die Diskussion über die Insolvenz der Kommunen problematisch und weist darauf hin, auch jetzt sei die öffentliche Hand zum Teil schon planungsunfähig, es gebe jedoch zwischen den Staaten die Übereinkunft, so etwas nicht zuzulassen. Er könne nicht nachvollziehen, warum das auf kommunaler Ebene plötzlich anders sein sollte. Außerdem halte er auch die Konsequenzen einer solchen Insolvenz bei Kommunen für sehr fragwürdig. Das beziehe sich zum einen auf die finanziellen, zum anderen aber

auch auf die personellen Auswirkungen, zum Beispiel auf die Beschäftigten in den Kommunen.

Herr Fürter weist darauf hin, dass auch gerade die Tatsache, dass es für die öffentliche Hand keine Insolvenz gebe, dafür Sorge, dass sich die öffentliche Hand in Moment relativ günstig refinanzieren könne, dies würde mit der Einführung einer Insolvenzmöglichkeit verspielt. - Herr Kersten hält die Möglichkeit der Insolvenz einer Kommune insbesondere für eine Lösung für diejenigen Fälle, die nach derzeitiger Situation offenbar hoffnungslos seien. Für alle anderen könne dann ein solches Beispiel ein Warnzeichen sein. Es sei nicht auszuschließen, dass es auch noch andere Lösungsmöglichkeiten gebe. Solche habe er aber beispielsweise in der heutigen Diskussion nicht überzeugend vorgetragen gehört. Eine Insolvenz würde dann natürlich auch dazu führen, dass Wertobligationen wertlos würden. Ob im Rahmen eines solchen Insolvenzverfahrens auch Personal abgebaut werde, müsse dann im Einzelfall vom Insolvenzverwalter entschieden werden. Mit der Insolvenz verlören alle Entscheidungsträger vor Ort in der Kommune zunächst einmal ihre Entscheidungskompetenz. Er glaube deshalb, dass keine Kommune freiwillig oder auch leichtsinnig diesen Weg wählen werde. - Herr Tellkamp plädiert dafür, bevor über solche systemwidrigen neuen Instrumente nachgedacht werde, zunächst zu schauen, ob man nicht mit den derzeitigen Instrumenten weiterkommen könne. Ein Blick in die Kommunalverfassung zeige, dass es solche Instrumente durchaus gebe. Diese müssten vielleicht etwas strenger genutzt werden.

Abg. Hinrichsen fragt nach der von der Komba auch in der schriftlichen Stellungnahme angeregten Einführung eines Bürgerhaushaltes. - Herr Tellkamp antwortet, dieser könne sich natürlich nur auf den Bereich der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben beziehen. Man könne den Ansatz eines Bürgerhaushaltes aber auch dazu nutzen, andere Bereiche transparenter zu gestalten, um für sie mehr Akzeptanz bei den Bürgerinnen und Bürgern zu erreichen. - Herr Kersten erklärt, auch der Bund der Steuerzahler sehe die Einführung eines Bürgerhaushaltes positiv, allerdings unter dem Aspekt, dass das ein zusätzliches Mittel sein könne, um den Bürgerwillen der gewählten Körperschaft mitzuteilen. Letztendlich entschieden werden müsse aber weiter von dem demokratisch dazu legitimierten Gremium.

Im Zusammenhang mit Nachfragen von Abg. Dr. von Abercron erklärt Herr Kersten unter anderem, dass die Kommunalaufsicht in einigen Fällen erheblich stringenter vorgehen könnte. Im Zusammenhang mit der Aufgabenerfüllung nach Weisung habe der Bund der Steuerzahler entgegen der Auffassung des Landkreistages die Erfahrung gemacht, dass die Kreise offenbar doch ein gewisses Interesse daran hätten, diese Aufgaben auch zu behalten. Deshalb werde es nicht sehr erfolgreich sein, die Kreise zu fragen, welche dieser Aufgaben man abschaffen solle. Er stimmt Abg. Dr. von Abercron darin zu, dass Mischfinanzierungen in vielen Fällen auf

kommunaler Seite zu unerwünschten finanziellen Entwicklungen führten, da die Kommunen damit zu Sachen gedrängt würden, die sie in ihren Auswirkungen für die Zukunft nicht überblicken könnten. Oft führe auch das Geflecht aus Auflagen und Richtlinien dazu, dass das Niveau der Aufgabenerfüllung von außen für die Kommunen festgelegt werde. Als Beispiele nennt er hier das Schulgesetz oder auch die Auflage für die Ausstattung der Feuerwehrautos in den Kommunen.

Abg. Dr. Dolgner verweist auf den geschichtlichen Hintergrund dafür, dass man in Deutschland die Kommunen nicht mehr als Betriebe betrachte. Von dieser Betrachtungsweise sei man nach den Erfahrungen von 1928, als die Kommunen reihenweise pleite gegangen seien, abgewichen. Richtig sei, dass es in den USA ein solches Insolvenzrecht gebe, allerdings auch mit allen negativen Auswirkungen, die es dort zu betrachten gebe. Er gibt zu bedenken, dass die Einführung einer solchen Möglichkeit sich für alle Kommunen negativ auswirken werde, nicht nur im Hinblick auf ihre Kreditwürdigkeit, sondern auch im Hinblick auf die Konkurrenz der Kommunen untereinander. Er gehe davon aus, dass man damit die Situation weiter verschärfen würde. - Herr Kersten bestätigt, dass in einem solchen Fall die Kreditzinsen natürlich steigen würden, sodass alle Kommunen dadurch belastet würden. Das werde sich nicht vermeiden lassen. Aber man müsse auch das Ziel des Ganzen im Blick behalten, es nämlich den Kommunen nicht leichter, sondern schwerer zu machen, Kredite aufzunehmen. Dass das für alle Bürgerinnen und Bürger teurer werden könne, müsse allen klar sein.

Punkt 2 der Tagesordnung:

Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Glücksspiels (Glücksspielgesetz)

Gesetzesentwurf der Fraktionen von CDU und FDP
Drucksache 17/1100

(überwiesen am 17. Dezember 2010 an den **Innen- und Rechtsausschuss**, den Finanzausschuss, den Wirtschaftsausschuss, den Europaausschuss und den Sozialausschuss)

hierzu: Umdrucke 17/1804, 17/1805, 17/1809, 17/1814, 17/1967

- Verfahrensfragen -

Der Vorsitzende, Abg. Rother, weist auf eine Information von Herrn Hein, Spielbanken SH, dahingehend hin, dass das vom Ausschuss eingeleitete Notifizierungsverfahren bei der EU-Kommission möglicherweise nicht ausreichend sei. Diese Information sei allen Ausschussmitgliedern zugegangen. Der Wissenschaftliche Dienst des Landtags werde prüfen, welche rechtlichen Konsequenzen gegebenenfalls noch zu ziehen seien. Er schlägt vor, diesen Tagesordnungspunkt deshalb in der Sitzung des Ausschusses am 16. März 2011 erneut aufzurufen.
- Der Ausschuss stimmt diesem Verfahrensvorschlag zu.

Abg. Fürter stellt kurz den Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Ausweitung der Anhörung, Umdruck 17/1967, vor. - Abg. Kalinka erklärt, die Fraktion der CDU sei damit einverstanden, die unter Punkt 1 und 3 des Antrags genannten Vorlagen mit in die Anhörung aufzunehmen. Der Antrag „Schuldner- und Insolvenzberatung stärken“, Drucksache 17/1332, der unter der Nummer 2 des Antrags aufgeführt sei, sollte aus Sicht der CDU-Fraktion nicht miteinbezogen werden, da er mit dem Thema nicht in einem engeren Zusammenhang stehe. - Abg. Fürter schlägt außerdem vor, auch das Positionspapier der Landesstelle für Suchtfragen Schleswig-Holstein e. V., Umdruck 17/1961, in die Anhörung mit einzubeziehen. - Der Vorsitzende, Abg. Rother, stellt das Einvernehmen des Ausschusses darüber fest, die Nummern 1 und 3 aus dem Umdruck 17/1967 und das Positionspapier der Landesstelle für Suchtfragen, Umdruck 17/1961, mit in die Anhörung einzubeziehen.

Die Ausschussmitglieder kommen weiter überein, die von den Fraktionen für die mündliche Anhörung benannten Anzuhörenden vor oder am Rande der nächsten Sitzung des Ausschusses in Themenbereiche einzuteilen und gegebenenfalls den Kreis der Anzuhörenden noch wei-

ter zu begrenzen. Als weiterer zusätzlicher Termin für die mündliche Anhörung neben dem 13. April 2011 wird der 4. Mai 2011 in Aussicht genommen.

Punkt 3 der Tagesordnung:

Verschiedenes

Der Ausschuss erklärt sich mit der vom Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Integration in Umdruck 17/1925 erbetenen Fristverlängerung für die Vorlage des Berichts der Landesregierung über den Verlauf des Resettlementprogramms, Drucksache 17/1191 (neu), einverstanden.

Der Vorsitzende, Abg. Rother, schließt die Sitzung um 16:40 Uhr.

gez. Thomas Rother
Vorsitzender

gez. Dörte Schönfelder
Geschäfts- und Protokollführerin

Finanzielle Situation der Schleswig- Holsteinischen Kommunen

**Anhörung vor dem Innen- und Rechtsausschuss
des Schleswig-Holsteinischen Landtages**

02.03.2011

Gegenstand meiner Darstellung

**Beschränkung und Konzentration auf ausgewählte Tabellen
der Drucksache 17/664:**

- **Anlage 4**
- **Anlage 8, Seite 1**
- **Anlage 8, Seite 25**

**Aufzeigen möglicher Verwerfungen in der Finanzausstattung
von Kommunen unterschiedlicher Größenklasse.**

Öffentliche Schulden der kreisfreien Städte zum 31.12.2009 – Anlage 8, Seite 1

Kreisfreie Stadt	Einwohner am 30.06.2009	Schulden insg. in 1000 €	Schulden je Einwohner in €
Flensburg	88.432	4.750	54
Kiel	237.318	358.550	1.511
Lübeck	209.661	446.682	2.130
Neumünster	77.057	108.767	1.412

Aber: Die Stadt Flensburg hat in ihren rechtlich unselbständigen Sondervermögen für den Hoch- und Tiefbau nochmals 214 Mio. € Schulden.

Das ergibt dann eine Pro-Kopf-Verschuldung von 2.474 €.

Verschuldungsstatistik des Statistisches Nord

Die Schuldenstatistik des Statistisches Nord wird der tatsächlichen Verschuldungssituation der Kommunen und speziell der Stadt Flensburg nicht gerecht, da ausgegliederte, aber die kommunalen Haushalte belastende Bereiche nicht berücksichtigt werden.

Empfehlung:

Änderungen der Schuldenkategorisierung beim Statistisches Nord, dass die Verschuldung der Kommune auch die unselbständigen Organisationsformen wie Eigenbetriebe und Sondervermögen umfasst.

**Öffentliche Schulden 2009 nach Kommunalgruppe –
Anlage 8, Seite 25**

Kommunalgruppe	Einwohner am 30.06.2009	Schulden insg. in 1000 €	Schulden je Einwohner in €
Kreisangehörige Gemeinde und Ämter	2.217.650	1.232.596	591
Landkreise	2.217.650	480.950	217
Kreisang. Gemeinden, Ämter und Kreise	2.217.650	1.713.546	808
Kreisfreie Städte	612.468	918.749	1500
Kommunen gesamt	2.830.118	2.632.295	930

**Jahresergebnisse 2009 der Kommunen des Landes
Schleswig-Holsteins in Mio. € - Anlage 4**

Kommunalgruppe	Positives Jahresergebnis	Negatives Jahresergebnis
Gemeinden/Städte bis 999 Einw.	33,9	- 6,4
Gemeinden/Städte von 1.000 bis 4.999 Einw.	36,8	- 30,6
Gemeinden/Städte von 5.000 bis 10.000 Einw.	8,0	- 9,6
Gemeinden über 10.000 Einw.	12,4	- 1,3
Städte über 10.000 bis 20.000 Einw.	4,1	- 49,9
Städte über 20.000 Einw.	13,5	- 15,7
Kreisfreie Städte	0,0	- 274,3
Kreise	16,1	- 38,8
Kommunen in Schleswig-Holstein ges.	123,6	- 426,4

Analyse der Jahresergebnisse (1)

- Es gibt große Unterschiede in den Finanzspielräumen zwischen Kommunen unterschiedlicher Größen- und Statusklassen.
- Kommunen bis 999 Einwohner und Gemeinden über 10.000 Einwohner haben eher Überschüsse.
- Kommunen zwischen 1.000 und 10.000 Einwohner, Städte über 10.000 Einwohner und Landkreise haben demgegenüber mehr Defizite.

Interessant:

Kreisangehörige Gemeinden über 10.000 Einwohner haben teilweise sehr hohe Überschüsse, kreisangehörige Städte der gleichen Größenklasse sind aber hochgradig defizitär.

Analyse der Jahresergebnisse (2)

- **In den kreisfreien Städten werden keine Überschüsse erwirtschaftet (Gesamtdefizit: 274 Mio. €).**
- **Im kreisangehörigen Raum (Gemeinden, Städte, Kreise) stehen einem Gesamtdefizit von 152 Mio. € Gesamtüberschüsse von 124 Mio. € gegenüber, saldiert beträgt das Defizit 28,5 Mio. €.**
- **Bezogen auf den Einwohner beträgt das Defizit in den kreisfreien Städten 447,80 € und im kreisangehörigen Raum 12,85 € (saldiert).**

Wertungen und Fragestellungen aus der Analyse

- Auf dem ersten Blick scheint es erhebliche Verwerfungen in der Finanzausstattung der Kommunen nach Kommunalgruppe zu geben.
- Wie entstehen diese Unterschiede in der Jahresergebnisentwicklung zwischen den einzelnen Kommunalgruppen?
- Gibt es Ausgabenentwicklungen (indirekt Defizitentwicklungen), die von den Kommunen nicht / nicht maßgeblich gesteuert werden können?
- Ist die Finanzausstattung der Kommunen - nach Größenklasse und Status – angemessen im Hinblick auf einen Auf- und Ausgabenbestand, der durch die Kommunen nicht oder nur in einem geringen Umfang gesteuert werden kann?
- Entsprechen die Verteilungsmodalitäten des kommunalen Finanzausgleiches noch den tatsächlichen Finanzbedarfen in den Kommunen?

Empfehlungen

- Der kommunale Finanzausgleich 2011/12 ist in seiner bestehenden Form durch einen externen Gutachter auf seine Sachgerechtigkeit hin zu überprüfen.
- Sachgerechtigkeit bedeutet: Schafft der kommunale Finanzausgleich eine angemessene Finanzausstattung über alle Kommunalgruppen hinweg vor dem Hintergrund der Auf- und Ausgabenentwicklung in den Bereichen, die von den Kommunen nur in einem geringen Maße gesteuert werden können.
- Formulierung des Gutachterauftrages vom FAG-Beirat mit folgenden Zielstellungen:
 - Analyse ausgewählter Ausgabenbereiche im Hinblick auf Entwicklung und Einflussfaktoren
 - Aufzeigen möglicher Verwerfungen im bestehenden FAG
 - Aufzeigen von Anpassungsbedarfen im FAG (Hauptansatz, Einf. von Nebenansätzen, Umgang mit Vorwegausgleichen)
- Ergebnisse des Gutachtens sollten in den FAG 2013/14 einfließen.