



Antrag

der Fraktion der CDU

Entschießung zur Stärkung der kommunalen Handlungsfähigkeit

Der Landtag wolle beschließen:

Der Landtag stellt fest, dass sich die schleswig-holsteinischen Kommunen nach mehr als 4 Jahren rot-grüner Bundesregierung und 14 Jahren rot / rot-grüner Landesregierung am Rande des finanziellen Ruins befinden.

Die verheerende Haushaltssituation in den Kommunen ist gekennzeichnet durch einen dramatischen Rückgang der Einnahmen und dem damit einhergehenden enormen Anstieg der Kredite, die die Gemeinden, Städte und Kreise in eine Schuldenspirale getrieben haben. Ursache für die Entwicklung sind immer neue Aufgaben, die der Bund und das Land den Kommunen übertragen, ohne entsprechende Mittel bereitzustellen und die Belastungen durch die rot-grüne Steuerreform. Hinzu kommen Kürzungen der rot-grünen Landesregierung im Kommunalen Finanzausgleich und der Anstieg der Sozial- und Jugendhilfekosten. Folge der völlig verfehlten Politik ist nahezu ein Stillstand der kommunalen Investitionen und damit die nachhaltige Schwächung insbesondere der mittelständischen Wirtschaft mit ihren negativen Wirkungen auf den Arbeitsmarkt.

Notwendigkeit einer umfassenden Gemeindefinanzreform

Der Schleswig-Holsteinische Landtag stellt fest, dass zur Absicherung der Gemeindefinanzen eine umfassende Gemeindefinanzreform notwendig ist. Die Gemeindefinanzreform muss die Finanzausstattung der Kommunen deutlich stärken, indem Fehlentwicklungen korrigiert werden. Auch muss es zu einer Entlastung der Kommunen von Ausgaben und Aufgaben kommen.

Der Schleswig-Holsteinische Landtag befürchtet, dass die von der rot-grünen Bundesregierung im Herbst 1998 angekündigte, und im Mai 2002 konstituierte Regierungskommission zur Reform des Gemeindefinanzsystems viele Fragen offen lassen wird. Die Erklärung von Bundesfinanzminister Eichel, dass es im Rahmen einer Gemeindefinanzreform nicht zu einer Umverteilung zu Gunsten der Kommunen kommen werde, zeigt in aller Deutlichkeit, dass seitens der rot-grünen Bundesregierung offensichtlich keine Bereitschaft besteht, die in einer existenziellen Finanzkrise befindlichen Kommunen zu entlasten und finanziell besser auszustatten.

Die mutlose Beschränkung der Aufgabenstellung der Kommission und die deutlichen Interessenunterschiede, die in den einzelnen Reformalternativen zum Ausdruck kommen, werden nach dieser Gemeindefinanzreform sofort erneuten Reformdruck erzeugen. Zu lang ist auch die Liste der ausgeklammerten Probleme.

Deshalb fordert der schleswig-holsteinische Landtag die Landesregierung auf, sich gegenüber der Bundesregierung und im Bundesrat für ein

„Sofortprogramm zur Stärkung der kommunalen Handlungsfähigkeit“

einzusetzen, das folgende Schwerpunkte haben soll:

- **Rücknahme der Erhöhung der Gewerbesteuerumlage**

Der schleswig-holsteinische Landtag stellt fest, dass die Steuerreform 2000 der rot-grünen Bundesregierung missglückt ist.

Eine wirksame Maßnahme stellt die Rücknahme der Erhöhung der Gewerbesteuerumlage von 20% auf 30% dar. Im Gesetzgebungsverfahren zur Steuerreform wurde seitens der Bundesregierung zugesichert, dass sich die Finanzposition der Kommunen nicht verschlechtern sollte. Dieses Versprechen wurde nicht eingehalten. So sind die zugesagten Mehreinnahmen der Kommunen nicht eingetreten.

Der Schleswig-Holsteinische Landtag begrüßt das Gemeindefinanzreformgesetz, das die CDU / CSU-Bundestagsfraktion in den Bundestag eingebracht hat. Mit ihm soll ein erster Schritt bei dringenden Soforthilfen für die Kommunen erfolgen, indem sie wieder einen höheren Anteil an ihrem Gewerbesteueraufkommen behalten dürfen.

- **Investitionszuweisungen an die Kommunen zum Stop des Verfalls der Infrastruktur und zur Stärkung der örtlichen Wirtschaft**

Der Schleswig-Holsteinische Landtag stellt fest, dass den Kommunen dringend benötigte Finanzmittel für Investitionen, zum Erhalt und zur Verbesserung der Infrastruktur sowie zur Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben fehlen. Der Schleswig-Holsteinische Landtag bedauert, dass Bundesfinanzminister Eichel die Arbeit der Kommission im wesentlichen auf Reformen in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik beschränken will.

Insofern wird die Landesregierung bereits vor Abschluss der Beratungen in der Kommission beauftragt, sich für Investitionszuweisungen an die Kommunen zum Stop des Verfalls der Infrastruktur und zur Stärkung der örtlichen

Wirtschaft einzusetzen.

Weitere kurz-, mittel- und langfristige Maßnahmen

- **Konsequente Umsetzung des Konnexitätsprinzips**

Künftig muss verhindert werden, dass der Bund, wie in den letzten Jahren insbesondere im Sozialbereich geschehen, Aufgaben auf die kommunale Ebene überträgt, ohne für eine aufgabengerechte Kostenerstattung zu sorgen.

Der Schleswig-Holsteinische Landtag spricht sich für eine schnellst mögliche Beratung des CDU-Antrags „Erweitertes Konnexitätsprinzip ins Grundgesetz“ (Drucksache 15 / 654) im Innen- und Rechtsausschuss aus und fordert die Landesregierung auf, im Bundesrat auf eine entsprechende Grundgesetzänderung hinzuwirken.

Bis zum Inkrafttreten einer derartigen Regelung im Grundgesetz fordert der Landtag die Landesregierung auf, sich im Rahmen einer Eigenbindung zum gemeindefreundlichen Verhalten im Bundesrat zu verpflichten. Die Landesregierung Schleswig-Holstein darf im Bundesrat nur solchen Gesetzesvorhaben, die direkte Auswirkung auf die Kommunen haben, ihre Zustimmung erteilen, wenn gleichzeitig sichergestellt ist, dass eine ausreichende und dauerhafte Finanzierung gewährleistet wird. Eine solche Berücksichtigung des Willens des späteren Aufgabenträgers ist dem Recht nicht fremd. Geht es beispielsweise um Europarecht, so ist bei der Willensbildung des Bundes die Auffassung des Bundesrates maßgeblich zu berücksichtigen, wenn im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder, die Einrichtung ihrer Behörden oder ihrer Verwaltungsverfahren betroffen sind (vgl. Art. 23 Abs. 5 Grundgesetz). Eine Regelung, die die Länder dazu zwingt, bei der Willensbildung im Bundesrat die Interessen des späteren kommunalen Aufgabenträgers zu berücksichtigen, gibt es nach dem geltenden Recht nicht. Gleichwohl ergibt sich aus der besonderen Stellung der Kommunen als unverzichtbares Fundament einer modernen Demokratie die Pflicht, nicht zu Lasten der Kommunen im Lande seine Stimmen im Bundesrat abzugeben.

- **Sicherung der kommunalen Finanzausstattung
Kommunaler Finanzausgleich**

Die Kommunen in Schleswig-Holstein stehen im Rahmen des Finanzausgleichs in einer Solidargemeinschaft mit dem Land. Sinken die Einnahmen des Landes, wirkt sich dies über die Verbundquote auch auf die Kommunen aus.

Ausgehend von dem Befund, dass der Aufgabenbestand der Kommunen in Schleswig-Holstein unabhängig von der Entwicklung der Steuereinnahmen ist, bedarf es zur Sicherung der Handlungsfähigkeit der Kommunen und zur Sicherung der Aufgabenwahrnehmung einer zuverlässigen Entwicklung der Finanzausgleichsmasse. In diesem Zusammenhang muss eine umfassende Reform der Aufgaben- und Finanzbeziehungen erfolgen. Verluste im Aufkommen an Steuern sollten daher durch Nachführung der Verbundquote ausgeglichen werden. Diesem Grundsatz folgend, muss einem Sinken des Steueraufkommens durch Erhöhung der Verbundquote begegnet werden, wenn der Grundsatz der Verteilungssymmetrie im Vergleich der Entwicklung von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen des Landes und der Kommunen Disparitäten aufzeigt. Es gibt eine aufgabenabhängige Grenze, bis zu der Einnahmeausfälle im Rahmen der Solidargemeinschaft hingenommen werden können. Zur Sicherung der Finanzkraft der Kommunen und zur Gewährleistung der kommunalen Aufgabenerfüllung bedarf es deshalb bei erheblichen Ein-

nahmeausfällen einer garantierten Finanzausgleichsmasse.

Der Schleswig-Holsteinische Landtag verurteilt den für die Haushaltsjahre 2001 - 2004 beschlossenen Eingriff in den Kommunalen Finanzausgleich in Höhe von insgesamt 150 Millionen Euro, da er willkürlich erfolgte und eine nicht mehr tragbare Belastung für Kreise, Städte und Gemeinden in Schleswig-Holstein darstellt.

Der Schleswig-Holsteinische Landtag hält eine einfachere und transparentere Gestaltung des Kommunalen Finanzausgleich für dringend erforderlich.

Er spricht sich für eine unverzügliche Beratung aller Stadt-Umland-Gutachten aus, wobei insbesondere das im April 2001 vorgelegte Rechtsgutachten von Prof. Kirchhof zum kommunalen Finanzausgleich bei den Beratungen zu berücksichtigen ist. So formulierte Prof. Kirchhof neben viele anderen Vorschlägen beispielsweise Anforderungen an eine sachgerechte Aufteilung der Schlüsselzuweisungen für Kreise und kreisfreie Städte, die bis heute nicht diskutiert worden sind.

Der Schleswig-Holsteinische Landtag will die kommunale Handlungsfähigkeit stärken; dazu sollten folgende Maßnahmen geprüft werden:

- Den Vorwegabzug für den Schulbaufonds im Kommunalen Finanzausgleich mit dem Jahr 2003 auslaufen zu lassen und die dadurch frei werdenden Mittel wieder der Schlüsselmasse zuzuführen.
- Die jährlichen Rückflüsse des Kommunalen Investitionsfonds nach Abzug der Fremdfinanzierungen der Schlüsselmasse im Kommunalen Finanzausgleich zuzuführen und damit den Kommunen einen eigenen Handlungsspielraum ermöglichen.

• **Quotales System**

Der Schleswig-Holsteinische Landtag unterstützt die Auffassung des Landesrechnungshofs und der kommunalen Spitzenverbände, dass das Quotale System in Schleswig-Holstein in eine Schieflage zulasten der Kommunen geraten sei. Die Beteiligung des überörtlichen Sozialhilfeträgers (Land) und der örtlichen Sozialhilfeträger (Kreise und kreisfreie Städte) an den Sozialhilfekosten der jeweils anderen Ebene muss neu geregelt werden.

Die Landesregierung wird aufgefordert, umgehend Gespräche mit den kommunalen Landesverbänden zu führen, um die Kostenbeteiligungsquote seitens des Landes zugunsten der Kommunen zu verändern. Dabei ist der Landtag fortlaufend über den Stand der Beratungen und das Ergebnis zu informieren.

• **Grundsicherungsgesetz**

Der Schleswig-Holsteinische Landtag verurteilt das Vorgehen der rot-grünen Bundesregierung, die als Träger der Grundsicherung die Kreise und kreisfreien Städte festgelegt hat.

Auch wenn die Bundesregierung für 2003 bundesweit einen Zuschuss an die Länder vorsieht, bleibt zu prüfen, ob die zur Verfügung gestellten Kompensationsmittel ausreichen werden.

Die Schleswig-Holsteinische Landesregierung wird aufgefordert, die volle Weitergabe des Bundeszuschusses sowie der im Landeshaushalt bereitgestellten Mittel an die Kommunen sicherzustellen und dafür Sorge zu tragen,

dass die Grundsicherung für die Kommunen dauerhaft kostenneutral umgesetzt wird.

- **Kommunalisierung der Schulen in Bezug auf die Personalausstattung mit Lehrkräften**

Der Schleswig-Holsteinische Landtag lehnt eine Kommunalisierung der Schulen in Bezug auf die Personalausstattung mit Lehrkräften ab, da die Chancengerechtigkeit der Schulbildung gebietet, dass ihre Einheitlichkeit in Schleswig-Holstein gewahrt ist.

Folge der Kommunalisierung der Schulen wird sein, dass es zu erheblichen Unterschieden in der personellen und sächlichen Ausstattung der Schulen kommen wird, da diese von der Finanzkraft der Kommunen abhängen wird.

- **Forderung nach einer „echten“ Gesetzesfolgenabschätzung, d.h. Einbeziehung des zukünftigen Aufgabenträgers in das Gesetzgebungsverfahren (Konsultationsmechanismus)**

Die Kommunen sind als Aufgabenträger Teil der Exekutive und Adressat der gesetzlichen Verpflichtung zur Aufgabenwahrnehmung von freiwilligen und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben sowie von Angelegenheiten die zur Erfüllung nach Weisung übertragen worden sind.

Die kommunalen Landesverbände haben mit dem Land eine Beteiligungsvereinbarung abgeschlossen, die dem Wortlaut nach eine Einbindung der kommunalen Landesverbände bei Entwürfen von Rechtsvorschriften und allgemeinen Verwaltungsvorschriften vorsieht. Innerhalb des Beteiligungsverfahrens ist auch eine Kostenfolgeabschätzung vorzunehmen. Gleichwohl hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass das Beteiligungsverfahren in der praktischen Anwendung nicht immer ausreicht, um den Interessen der Kommunen im Gesetzgebungsverfahren nachhaltig Geltung zu verschaffen.

Deshalb müssen die Kommunen künftig in den Entscheidungsprozess über die Verlagerung von Aufgaben noch stärker eingebunden werden; dies betrifft insbesondere die Einbindung in die Gesetzesfolgenabschätzung in Form eines Konsultationsmechanismus. Mit dem Konsultationsmechanismus wird ein Prinzip angesprochen, das ausschließen soll, dass den Kommunen durch Maßnahmen des Landes gegen ihren Willen finanzielle Lasten aufgebürdet werden.

Zusammengefasst lassen sich die Ziele des

Konsultationsmechanismus

als Instrument zur Reduzierung der Folgekosten gesetzgeberischer Maßnahmen wie folgt beschreiben:

- Die Vermeidung von Lastenverschiebungen zwischen den Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) durch die verursachungsgerechte Zuordnung der Folgekosten von Gesetzen und Verordnungen („Wer bestellt, soll auch bezahlen“).
- Die Verbesserung der Instrumente zur Berechnung und Darstellung der Folgekosten, damit das rechtsetzende Organ von den Folgen seiner Entscheidungen Kenntnis nehmen muss, womit auch positive Effekte für die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der öffentlichen Verwaltung ausgelöst werden.

Die konkreten Vereinbarungen über einen derartigen „Konsultationsmechanismus“ sind zwischen der Landesregierung und den kommunalen Spitzenverbänden umgehend zu vereinbaren und dem Landtag zu berichten.

- **Konsequente Aufgaben- und Ausgabenkritik
Standardöffnung**

Der Schleswig-Holsteinische Landtag stellt fest, dass die Kommunen ihre Handlungsfähigkeit verlieren, wenn die Aufgaben, die sie zu erfüllen haben, in gleichem Umfang bestehen bleiben, und spricht sich deshalb für eine sofortige Öffnung von Standards aus, damit die Kommunen in eigener Verantwortung darüber entscheiden können.

Angesichts der unzureichenden, nicht aufgabengerechten Finanzausstattung lassen sich finanzielle Entlastungen dauerhaft nur erreichen, wenn alle von den Kommunen wahrgenommenen Aufgaben einer umfassenden Aufgaben- und Ausgabenkritik unterzogen werden. Dabei sollten Regelungen in Gesetzen, Verordnungen und Erlassen, die finanzielle Belastungen für die kommunalen Gebietskörperschaften mit sich bringen, auf den Prüfstand gestellt und insbesondere kostenintensive Ausstattungsstandards, die kommunale Handlungsspielräume einschränken, soweit wie möglich abgebaut werden. Gegebenenfalls müssen Aufgabenbereiche politisch definiert werden, die nicht mehr erfüllt werden können, weil sie nicht mehr finanzierbar sind.

Überprüfen von Verordnungen der Landesregierung

Seit 1996 findet in Schleswig-Holstein eine allgemeine Vorschriftenbereinigung anlässlich jeder Änderung oder aber im zeitlichen Abstand von 10 Jahren nach Erlass oder Änderung einer Vorschrift anhand einer „Gelben Prüfliste“ statt. Innerhalb dieses Verfahrens werden auch die Kosten und die Zweckmäßigkeit von Vorschriften geprüft.

Dieses Verfahren hat bisher nicht zu einer spürbaren finanziellen Entlastung der Kommunen geführt oder Handlungsspielräume erweitert. Es ist nicht festzustellen, dass die Regelungsdichte in Schleswig-Holstein in einem nennenswerten Umfang abgenommen hat.

Für die Kommunen in Schleswig-Holstein ist es erforderlich, zeitnah zu handeln und eine Überprüfung von Verordnungen mit Blick auf die sich dramatisch verändernden finanziellen Rahmenbedingungen vorzunehmen.

Im Rahmen des Konzeptes der Landesregierung zur Fortsetzung der Funktionalreform und zur Standardöffnung sind insgesamt 982 Verordnungen dahingehend untersucht worden, ob sie Mindestanforderungen an Personal- und Sachmitteln sowie Verfahrensvorgaben (Standards) erhalten. Von diesen insgesamt 982 Verordnungen enthalten nach Auffassung der Landesregierung 911 Verordnungen keine Standards für die Kommunen. Diese 911 Verordnungen sind nicht nur darauf zu überprüfen, ob in ihnen Standards festgelegt sind, sondern sie sind auch dahingehend zu untersuchen, ob und inwieweit das Bedürfnis für eine fortbestehende Regelung überhaupt besteht. Sollte ein Regelungsbedürfnis nicht mehr bestehen bzw. sollte sich die Regelung als überflüssig erweisen, ist eine solche Verordnung im Sinne der Deregulierung unverzüglich aufzuheben.

Die weiteren 71 Verordnungen, die Standards für die Kommunen festlegen, sind ebenfalls darauf hin zu überprüfen,

- ob ein Regelungsbedürfnis überhaupt noch besteht

und sind

- verneinendenfalls unverzüglich aufzuheben,

- bejahendenfalls für einen Zeitraum von zehn Jahren zu befristen.

Überprüfung von Verwaltungsvorschriften der Landesregierung

Das gleiche Verfahren ist auch für Verwaltungsvorschriften des Landes Schleswig-Holstein anzuwenden. Aufgrund der weitreichenden Typologie von Verwaltungsvorschriften (normkonkretisierende Vorschriften, norminterpretierende Vorschriften, Organisations- und Verfahrenserlasse usw.) und vor dem Hintergrund, dass das die Befugnis zum Verwaltungshandeln durch Verwaltungsvorschrift in der Regel gesetzlich nicht normiert ist, lässt sich eine abstrakte generelle Regelung über das Verfahren des Erlasses von Verwaltungsvorschriften nur schwer formulieren.

Dennoch besteht das Bedürfnis, alle bestehenden Verwaltungsvorschriften, die sich auf die Aufgabenwahrnehmung durch die Kommunen beziehen, auf den Prüfstand zu stellen mit dem Ziel, die Handlungsspielräume für die kommunale Selbstverwaltung zu erweitern. Auch wenn jede einzelne Regelung für sich betrachtet auf einen sachlichen Grund zurückgeführt werden kann, muss überprüft werden, ob beispielsweise Verwaltungsvorschriften im Bereich des Melderechts über 80 Seiten oder im Städtebauförderungsrecht mit über 100 Stellen (einschließlich Anlagen) einen Umfang erreicht haben, die die Aufgabenwahrnehmung in Praxis erschweren.

Hierzu ist zum einen erforderlich, dass zunächst jedes Ministerium das Bedürfnis für das Fortbestehen einer Verwaltungsvorschrift in ihrem Geschäftsbereich positiv feststellt. Darüber hinaus ist es erforderlich, dass jede bestehende Verwaltungsvorschrift, die die Aufgabenwahrnehmung der Kommunen betrifft, für einen Zeitraum von höchstens fünf Jahren befristet wird, damit sichergestellt wird, dass in Zukunft eine regelmäßige Überprüfung stattfindet.

Klaus Schlie

Peter Lehnert

Monika Schwalm

Thorsten Geißler

und Fraktion