

**Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 17/1520**



**komba
gewerkschaft**

**schleswig-
holstein**

Kommalgewerkschaft
für Beamte und Arbeitnehmer

Hopfenstraße 47
24103 Kiel

Telefon 0431.535579-0
Fax 0431.535579-20

E-Mail: info@komba-sh.de
Internet: www.komba-sh.de

Bankverbindung: Kto. 900 680
BBBank eG Kiel, BLZ 660 908 00

komba-gewerkschaft • Hopfenstraße 47 • 24103 Kiel

An den
Schleswig-Holsteinischen Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Landeshaus
Düsternbrooker Weg 70

24105 Kiel

17.11.2010

**Finanzielle Situation der Schleswig-Holsteinischen Kommunen - Ihr Schreiben vom
17. September 2011**

Sehr geehrte Damen und Herren,

die **komba gewerkschaft schleswig-holstein** dankt für die Möglichkeit zur schriftlichen Stellungnahme zum oben genannten Thema im Rahmen der diesbezüglichen Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses.

Mit großer Sorge müssen wir erkennen, dass es in den vergangenen Jahren weder hinreichend gelungen ist, die kommunalen Haushalte auf eine tragfähige Grundlage zu stellen, noch die öffentliche Verwaltung wirklich effizient auszurichten. Deshalb begrüßen wir, dass sich der Landtag mit diesem ausgesprochen bedeutsamen Thema befasst.

Daraus muss jedoch politisches Handeln resultieren. Denn ein „weiter so“ kann es nicht geben. Ebenso wenig ist es hilfreich, polemisch Schuldzuweisungen vorzunehmen oder einfach nur insgesamt mehr Geld einzufordern. Es muss jetzt vielmehr darum gehen, innovative Ideen zusammenzutragen, sie sachlich zu bewerten und den politischen Mut aufzubringen, erforderliche Veränderungen zu realisieren. Diese Veränderungen müssen sicher eine deutlich weitergehende Dimension haben, als es bisherige Reformansätze erkennen lassen.

Um diesen Prozess zu forcieren, möchten wir zunächst einige ergänzende Hinweise zur Ausgangslage geben und dann aus unserer Sicht mögliche Handlungsansätze einbringen.

Ausgangslage

Bedeutung der kommunalen Ebene

Ein moderner, verlässlicher und leistungsfähiger öffentlicher Dienst gehört zu den elementaren Voraussetzungen für einen funktionierenden Rechts- und Sozialstaat. Er setzt politische Entscheidungen in konkrete gesellschaftliche Prozesse um und „produziert“ die Infrastruktur für das für das gesamte gesellschaftliche Leben. Er ist nicht zuletzt Grundlage für Rechts- und Planungssicherheit und damit auch Voraussetzung für unternehmerisches Handeln. Außerdem sorgt er für öffentliche Sicherheit sowie für gleiche Lebens-, Rechts- und Wirtschaftsbedingungen in allen Teilen des Landes. Dabei kommt der kommunalen Ebene eine besondere Bedeutung zu. Hier werden Bedürfnisse und Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger sichtbar, hier werden die meisten öffentlichen Aufgaben erfüllt und hier werden Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft geregelt. Handlungsfähige und funktionierende Kommunen sind damit unverzichtbar, um einerseits die Aufgaben des öffentlichen Dienstes zu erfüllen und andererseits die Identifikation mit dem Staat insgesamt zu gewährleisten.

Zunehmender Frust bei allen Beteiligten

In den vergangenen Jahren hat eine besorgniserregende Entwicklung eingesetzt. Nahezu alle Bereiche der öffentlichen Aufgaben sind von Unterfinanzierung betroffen. Die Folgen: Die politisch Handelnden auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene provozieren bei der Zuordnung der unzureichenden finanziellen Ressourcen auf die vorhandenen öffentlichen Aufgaben zwangsläufig eine Mangelverwaltung, die Beschäftigten betreiben diese Mangelverwaltung und die Bürgerinnen und Bürger sind dieser Mangelverwaltung ausgesetzt. Dies führt zu Unzufriedenheit auf allen genannten Ebenen.

Zunehmend ist insbesondere in den Kommunen zu beobachten, dass die Diskussionen um Kosten, Finanzen und Zuständigkeiten die Identifikation mit den Aufgaben und die Gestaltung der Aufgabenerfüllung in den Hintergrund rücken lässt.

„Die letzten beißen die Hunde“

Bei den Kommunen werden eine Vielzahl von Aufgaben „abgeladen“, ohne dass eine ausreichende Gegenfinanzierung sichergestellt wird. Ein aktuelles Beispiel ist der Ausbau der Kinderbetreuungsangebote. Hinzu kommt, dass die Kommunen nur sehr eingeschränkte Möglichkeiten haben, ihre Ausgaben und Einnahmen nennenswert zu beeinflussen. Wie viele Mittel den öffentlichen Kassen zur Verfügung stehen und wo bzw. sie ausgegeben werden, wird grundsätzlich vor allem durch Gesetze geregelt und liegt damit außerhalb des Einflussbereichs der Kommunen. So bleibt den Kommunen oftmals nur, Einrichtungen wie Schwimmbäder, Heime oder Büchereien zu aufzugeben, wichtige Investitionen zum Beispiel in Schulen und das positive Erscheinungsbild der Kommunen zu unterlassen.

Auswirkungen auf das Personal

Da derartige Maßnahmen nicht populär sind, wird leider immer wieder ein weiterer Ausgabeposten ins Blickfeld genommen, um Einsparungen zu realisieren – die Personalkosten. Obwohl die Belastungsgrenze oftmals bereits überschritten ist und es zunehmend schwierig wird, geeignetes Personal zu gewinnen, wird weiter über Personalabbau nachgedacht, werden weiter Höhergruppierungen und Beförderungen abgewendet, werden weiter zeitgemäße Bezahlsstrukturen im geltenden Recht und/oder bei dessen Anwendung verweigert. Hinzu kommen Maßnahmen wie Outsourcing und wiederholte Änderungen in der Organisationsstruktur, was immer wieder komplexe personalrechtliche Fragen und Konsequenzen nach sich zieht und demzufolge bei den Betroffenen Bedenken und Ängste auslöst.

Handlungsoptionen

Ändern wir weiterhin nichts oder zu wenig, steht uns ein weiterer massiver Qualitätsverfall selbst in den unverzichtbaren Bereichen öffentlicher Dienstleistungen bevor. Deshalb schlägt die komba gewerkschaft folgende Punkte vor:

Aufgabentransparenz

Es muss für die Bürgerinnen und Bürger, die Wirtschaft und auch für die Kommunalpolitik mehr Transparenz geschaffen werden, bei welchen Aufgaben es sich um staatliche Weisungsaufgaben und bei welchen es sich um Selbstverwaltungsaufgaben handelt. So wird für alle Beteiligten deutlich, welche Aufgaben auf welcher Ebene beeinflusst werden können und wo die Verantwortlichkeit für eventuelle Probleme angesiedelt ist.

In diesem Zusammenhang weisen wir darauf hin, dass eine im politischen Raum zuweilen in Betracht gezogene Standardfreigabe aus unserer Sicht ein falscher Weg ist, weil er der Aufgabentransparenz zuwiderläuft: Es ist widersinnig und rechtssystematisch fragwürdig, wenn der Gesetzgeber Aufgaben bzw. Standards definiert, dann aber nicht darauf besteht, sie durchzuführen bzw. einzuhalten. Wenn Standards vom Gesetzgeber für politisch erforderlich gehalten werden, muss auch gewährleistet werden, dass sie eingehalten werden. Hält der Gesetzgeber sie nicht für erforderlich, sollten sie im Sinne einer schlanken Gesetzgebung abgeschafft werden. Es obliegt dann ggf. der Kommune, bei der Aufgabenerfüllung freiwillig über die Standards hinauszugehen. Das wäre auch sinnvoller, als freiwillig Standards zu unterschreiten. Zudem würde eine Standardfreigabe die Verantwortlichkeit für eine aus Sicht der Bürger und der Wirtschaft möglicherweise unzureichende Aufgabenerfüllung verwischt: Der Gesetzgeber könnte sich darauf zurückziehen, dass er doch für eine Vorschrift gesorgt habe und die Kommune könnte den „schwarzen Peter“ zurückgeben, weil die Vorschrift nicht verbindlich ist.

Finanzierungstransparenz

Im Zusammenhang mit einer Aufgabentransparenz muss konsequenterweise auch hinsichtlich der Finanzierung der Aufgaben für eine entsprechende Transparenz und die Beseitigung logischer Defizite gesorgt werden. So ist es zum Beispiel nicht schlüssig, dass die Kommunen vom Gesetzgeber zwar verpflichtet werden, bestimmte Aufgaben zu erfüllen, die Umsetzung aber davon abhängig ist, dass im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung Stellenpläne beschlossen werden, die das benötigte Personal bereitstellen.

Eines von sehr vielen Beispielen ist die Lebensmittelüberwachung. Es handelt sich um eine einheitliche staatliche Aufgabe mit einheitlichen Zielen. Doch die Personalausstattung ist in den Kreisen/kreisfreien Städten sehr unterschiedlich. Wird mehr Personal eingestellt, müssen die Kommunen zahlen, werden Stellen abgebaut, profitieren sie – allerdings zu Lasten der Aufgabenerfüllung.

Auch bezüglich der Selbstverwaltungsaufgaben ist es nicht förderlich, wenn völlig unterschiedliche (finanzielle) Möglichkeiten bestehen, Aufgaben zu erfüllen.

Wir schlagen hinsichtlich der Mittelzuweisungen an die Kommunen deshalb vor, einen Systemwechsel anzustreben: Für einzelne Bereiche bzw. Aufgabenfelder sollte anhand von Kennzahlen ermittelt werden, wie viele Mittel zur Verfügung stehen müssen. So könnten – um bei dem genannten Beispiel zu bleiben – bei den Mitteln für die Lebensmittelüberwachung zum Beispiel die Zahl der zu überwachenden Betriebe eine der Kennzahlen sein. Für die Schulunterhaltung könnte die Zahl der vorhandenen und künftigen Schülerinnen und Schüler eine der Kennzahlen sein. Hinsichtlich der Verbindlichkeit muss dann unterschieden werden zwischen Weisungsaufgaben und Selbstverwaltungsaufgaben. Während bei Weisungsaufgaben weitgehend eine Verbindlichkeit hinsichtlich der Mittelverwendung möglich ist, handelt es sich bei den Selbstverwaltungsaufgaben um

einheitliche Berechnungsgrößen, auf deren Grundlage vor Ort vergleichbare Chancen gewährleistet werden, die Prioritätensetzung aber im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung erfolgt. Alternativ könnte – bei Weisungsaufgaben – auch ein Modell der Kostenerstattung greifen.

Gemeindefinanzreform

Die auf Bundesebene angeschobene Reform der Gemeindefinanzen darf nicht ergebnislos bleiben, diesbezüglich wäre sicher Rückendeckung auch aus Schleswig-Holstein hilfreich. Sinnvoll wäre ein Gesamtpaket unter Einbeziehung von Vorschlägen aus dieser Stellungnahme. Kurzfristig müssen in die Gewerbesteuer auch Selbständige einbezogen werden, außerdem müssen für die Berechnung der Grundsteuer die Einheitswerte endlich aktualisiert werden.

Elemente des „Bürgerhaushalts“ nutzen

Bei den Bürgerinnen und Bürgern muss das Bewusstsein dafür geschärft werden, dass für eine Vielzahl von Wünschen nur begrenzte Mittel zur Verfügung stehen, so dass in den kommunalen Haushalten Prioritäten hinsichtlich der Mittelverwendung gesetzt werden müssen. In diesen Prozess sollten die Bürger eingebunden werden. Ihnen könnten – zum Beispiel auf einer Internet-Plattform ihrer Kommune – angestrebte Projekte vorgestellt werden (z.B. aus den Bereichen Bildung, Sport, Soziales, Verkehr, Umweltschutz, Kultur, ...), für die sie Punkte vergeben können. Die Projekte mit den höchsten Punktzahlen signalisieren der Gemeindevertretung den Willen der Basis und stellen eine Entscheidungsgrundlage dar. Diese Form der „Basisdemokratie“ hat außerdem die Vorteile, dass die Bürger angeregt werden, sich kommunalpolitisch zu informieren und zu engagieren, zudem kann dem Politikverdrossenheit entgegen gewirkt werden.

Derartige Abstimmungen halten wir übrigens für sinnvoller als die Direktwahl hauptamtlicher Bürgermeister. Dessen Aufgaben rechtfertigen keine Direktwahl, die Wahlhandlung führt nicht zu inhaltlichen/programmatischen Konsequenzen. Somit bedeutet die Direktwahl nicht etwa eine Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung, sondern eine Stärkung der Politikverdrossenheit. Eine Abschaffung der Direktwahl zugunsten einer Wahl durch die Vertretungskörperschaften bedeutet eine erhebliche Verwaltungsvereinfachung und auch Kostenreduzierung.

Öffentliche Investitionen optimieren

Es stellt sich die Frage, warum die Finanzierung von Projekten zuweilen von Privaten günstiger realisiert werden können als von der öffentlichen Hand. Dies ist eigentlich nicht schlüssig, denn (nur) in der Privatwirtschaft kommen zu den tatsächlichen Kosten Gewinnerwartungen hinzu. Unter anderen liegt die Ursache dieses Phänomens in der Anwendung des Vergaberechts. Nach einer Ausschreibung können öffentliche Auftraggeber nicht nachverhandeln und damit wirklich günstige Angebote gewährleisten. Ein weiteres Beispiel für die Ursache ist die Fremdvergabe der Ausführungscoordination und – überwachung. Externe Architekten und Ingenieure dürften ein eher geringes Interesse an niedrigen Kosten haben, weil damit ihr vom Investitionsvolumen abhängiges Honorar reduziert wird. Korrekturen im Vergaberecht und der Einsatz von eigenem Fachpersonal bergen deshalb erhebliches Einsparpotential.

Verwaltungsaufbau optimieren

Wir sehen nach wie vor eine große Chance darin, durch einen deutlich optimierten Verwaltungsaufbau die Bürokratie deutlich einzudämmen, was die Wirtschaft sowie die Bürgerinnen und Bürger sicher positiv aufnehmen würden.

Die bestehenden Defizite: Selbst für Standardvorgänge sind für Unternehmer und Bürger Zuständigkeiten keineswegs offenkundig, zudem müssen nicht selten etliche

unterschiedliche Stellen aufgesucht werden, um ein Anliegen zu erledigen. Die europäische Dienstleistungsrichtlinie hat dieses Problem erneut sichtbar gemacht. Doch leider wurde vollständig versäumt, die Umsetzung dieser Richtlinie als Chance zu nutzen, eine zukunftsorientierte Struktur zu schaffen. Zum einen wurde nicht die gesamte Verwaltung in die Betrachtung einbezogen und zum anderen wurde selbst im eingeschränkten Anwendungsbereich der Richtlinie kein kundenorientierter Verwaltungsaufbau angegangen. Statt den Behördenschwungel zu lichten, wurde er ausgeweitet, indem eine neue Behörde eingerichtet wurde, die dann als Dschungelführer tätig ist – in Form einer Anstalt des öffentlichen Rechts, die der Wirtschaft Lotsen für das weiterhin bestehende Behördendickicht anbietet.

Unsere Überzeugung ist, dass bürgernahe Standardaufgaben zusammengeführt werden müssen. Derzeit sind solche Aufgaben auf verschiedenen kommunalen Ebenen, sowie auf Landesebene und teilweise sogar auf Bundesebene angesiedelt. Um hier voranzukommen, muss die Sichtweise in der politischen Diskussion verändert werden. Jeder Ansatz wird bislang an Diskussionen um Zuständigkeiten und Finanzströme im Keim erstickt. Sinnvoller ist es, zunächst ein Modell zu entwickeln, das aus der Sicht der Bürger und der Wirtschaft sinnvoll ist und anschließend wird über erforderliche Veränderungen von Zuständigkeiten und Finanzströme entschieden.

Die erforderliche Umsetzung des Urteils des Landesverfassungsgerichtes vom 26.02.2010 bietet eine neue Chance, einen derartigen Ansatz zumindest einzuleiten. Hierfür bestehen folgende Optionen:

- Es wird eine Gebietsreform vorgenommen, bei der Ämter zu großen Gemeinden werden. Um die Identität der bisherigen Gemeinden zu erhalten, werden Ortsteile und Ortsbeiräte gebildet (§ 47a ff GO), so dass vor Ort weiterhin eine Befassung mit dortigen Anliegen möglich ist. Dieses Modell hat u. a. den Vorteil, dass bei der Vorhaltung gemeindlicher Einrichtungen eine höhere Effizienz realistisch ist.
- Die Funktion der Ämter wird neu definiert als Servicestellen der Kreise. In diesen Servicestellen werden dann bürgernahe Standardaufgaben zusammengeführt. Dabei handelt es sich zum einen um Weisungsaufgaben, die künftig grundsätzlich bei den Kreisen angesiedelt sein sollten und ggf. auf das „Frontoffice“ – der zur Servicestelle umfunktionierten Amtsverwaltung – herunter gebrochen werden. Zum anderen handelt es sich um Selbstverwaltungsaufgaben, soweit sie direkt bei den Kreisen anfallen oder soweit die Gemeinden den Kreisen entsprechende Aufträge erteilt haben. Ergänzend haben die Gemeinden die Option, im Rahmen der Möglichkeiten der kommunalen Zusammenarbeit (GkZ) gemeinsam gemeindliche Einrichtungen wie Bauhöfe oder Schwimmbäder vorzuhalten. Dieses Modell hat u. a. den Vorteil, dass auf Ebene der Ämter ein eigene politische Willensbildung und eine eigene Behördenstruktur entfallen.

Beide Optionen ermöglichen es, dass die heutigen Amtsverwaltungen zu wirtschaftlichen Dienstleistungszentren für bürgernahe Standardaufgaben ausgebaut werden.

Ungeachtet dessen empfehlen wir, dass die Kommunen eine bessere und klar geregelte Zusammenarbeit in geeigneten Aufgabenfeldern realisieren. Es ist nicht nachvollziehbar warum allein in Schleswig-Holstein unzählige Male an gleichen Problemen, zum Beispiel IT-Systeme, die Einführung der Doppik oder auch Stellenbewertungssystemen gearbeitet wird. Hier könnten gemeinsame Einrichtungen sinnvoll sein. Die bisherigen in der Praxis aufgetretenen Versuche sind eher halbherzig und auch untauglich. Sie münden meist abermals in Insellösungen und ziehen komplexe organisatorische und personalrechtliche Problemfälle nach sich.

Aufgaben anpacken statt abstoßen

Immer wieder wird insbesondere auf kommunaler Ebene erwogen, Aufgaben nicht mehr zu erfüllen bzw. auf private Anbieter zu übertragen. Ein derartiger Trend schwächt allerdings rasant die kommunale Selbstverwaltung. Sie würde sich von der politischen Verantwortung

und Steuerungsmöglichkeit für wichtige Bereiche der Daseinsvorsorge weitgehend verabschieden.

Beispielhaft lässt sich dies an Altenpflegeeinrichtungen erkennen. Es gibt nur noch wenige Einrichtungen in kommunaler Trägerschaft. Obwohl es sich hier um eine Aufgabe der Daseinsvorsorge handelt, mit der eine Kommune ein positives Image steuern kann. Wird die Aufgabe Dritten überlassen, fällt eine gute Einrichtung nicht mehr auf die Kommune zurück. Zudem initiiert die Kommune eine Einkommensspirale nach unten, denn Rechtsformänderungen sind meistens mit sinkenden Personalkosten verbunden. Gerade im Bereich der Daseinsvorsorge sollte ein Wettbewerb um niedrige Personalkosten unterbleiben, um Kontinuität und Verlässlichkeit in der Aufgabenerfüllung zu gewährleisten. Mit Bezug auf das genannte Beispiel Altenpflegeeinrichtungen ist zudem anzumerken, dass die Tarifvertragsparteien einen Kompromiss geschaffen haben, der überhöhte Entgelte im Vergleich zu privaten Einrichtungen verhindert.

Wir empfehlen, einen Katalog zu erstellen, welche Aufgaben in öffentlich-rechtlichen Strukturen erfüllt werden sollten. Dies ermöglicht es auch, den Finanzbedarf der Kommunen zielgerichtet zu definieren. Unsere Rechtsordnung unterscheidet ganz bewusst öffentliches Recht und privates Recht. Während das Privatrecht die Interessen einzelner regelt, hat das öffentliche Recht die Allgemeinheit im Blick - das gilt auch für Betriebsformen.

In diesem Zusammenhang möchten wir unterstreichen, dass es ein Irrglaube ist, dass ein Wechsel zu einer privaten Rechtsform automatisch mehr Wirtschaftlichkeit bedeutet. Wirtschaftlichkeit ist unter dem Dach des öffentlichen Rechts ebenso möglich und sogar im Kommunal- und Haushaltsrecht vorgeschrieben. Wirtschaftlichkeit ist nicht eine Frage der Rechtsform sondern eine Frage dessen, ob und wie sie tatsächlich mit Leben erfüllt wird.

Perspektiven für das Personal gewährleisten

An dieser Stelle darf nicht vergessen werden, dass bei dem Ziel einer bürgernahen und wirtschaftlichen (Kommunal-) Verwaltung das Personal die allerwichtigste Ressource ist. Deshalb müssen die Rahmenbedingungen stimmen, um qualifiziertes und motiviertes Personal zu gewinnen und zu halten. Qualifiziertes und motiviertes Personal arbeitet effizienter als weniger qualifiziertes und motiviertes Personal.

Die in den letzten Jahren diskutierten und praktizierten Personalkosteneinsparungen haben ganz offensichtlich keine Probleme gelöst, sondern sie eher verschärft. Tendenz steigend, siehe zunehmende Probleme bei der Besetzung freier Stellen. Zudem belegen die Zahlen der Personalkostenentwicklungen, dass die Personalkosten nicht verantwortlich sind für die prekäre Lage öffentlicher Haushalte.

Perspektiven bieten, bedeutet zum Beispiel: Übernahme von Auszubildenden und Anwärtern, unbefristete Arbeitsverhältnisse, konkurrenzfähige Bezahlungssysteme, Aufstiegsmöglichkeiten, flexible Arbeitszeitmodelle, aufgabengerechte Personalausstattung, fortschrittliches Gesundheitsmanagement sowie das Ausbleiben scheinbarer Einschnitte in bestehende Rechte.

Ausgaben und Einnahmen in Einklang bringen

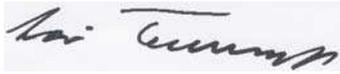
Unter Einbeziehung aller staatlichen Ebenen muss ein Konzept erarbeitet werden, die öffentlichen Ausgaben und Einnahmen insgesamt wieder auszugleichen. Aus den Aufgaben resultieren erforderliche Ausgaben und aus den Ausgaben resultieren erforderliche Einnahmen.

Es ist dafür Sorge zu tragen, dass ausreichende finanzielle Mittel vorhanden sind, um öffentliche Aufgaben zu erfüllen. Stärker als in der Vergangenheit müssen sinnvolle Wege wie Subventionsabbau, die Bekämpfung von Schwarzarbeit, Steuer- und Sozialbetrug

sowie die sozialgerechte Überarbeitung des Abgabensystems erfolgen. Darüber hinaus ist es erforderlich, die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen grundlegend neu zu ordnen, um eine verlässliche und sachgerechte finanzielle Grundlage für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben zu haben.

Wir hoffen, einige interessante Hinweise und Anregungen gegeben haben und stehen für ergänzende Erörterungen selbstverständlich gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Kai Tellkamp', is shown on a light-colored background.

Kai Tellkamp
Landesvorsitzender