



Lorenz-von-Stein-Institut • Olshausenstraße 40 • 24098 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Herrn Vorsitzenden
Thomas Rother, MdL
Postfach 7121
24171 Kiel

Postanschrift: Olshausenstraße 40, 24098 Kiel
Dienstgebäude: Olshausenstraße 75, Gebäude II
Telefon: (0431) 880-4542
Fax: (0431) 880-7383
Homepage: www.lvstein.uni-kiel.de
E-Mail: institut@lvstein.uni-kiel.de
Durchwahl: (0431) 988-1010
Datum: 6. Dezember 2010

**Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 17/1621**

Stellungnahme zum Bericht der Landesregierung „Finanzielle Situation der schleswig-holsteinischen Kommunen“ (LT-Drs. 17/664)

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, sehr geehrte Frau Schönfelder,

für die Gelegenheit, zu dem oben genannten Bericht im Rahmen der schriftlichen Anhörung durch den Innen- und Rechtsausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtages Stellung nehmen zu können, bedanke ich mich. Für Rückfragen zu der anliegend übermittelten Stellungnahme stehe ich gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

gez.

Prof. Dr. Utz Schliesky

Vorstand:

Direktor des Landtages Prof. Dr. Utz Schliesky (gf.), Prof. Dr. Christoph Brüning, Prof. Dr. Ulrich Schmidt



Finanzielle Situation der schleswig- holsteinischen Kommunen (Drucksache 17/664)

07. Dezember 2010

Stellungnahme

des

Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften
an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

bearbeitet von :

Prof. Dr. Utz Schliesky
Maximilian Tallich, Dipl.-iur.
Mirja Classen, Dipl.-iur.

A. Besondere Rolle der Kommunen

Die kommunale Selbstverwaltung ist ein essentielles Element der Dezentralisierung, ergänzt das Gewaltenteilungsprinzip und garantiert dadurch ein demokratisches Gemeinwesen. Durch die Selbstverwaltung werden die Bürgerinnen und Bürger an der Erledigung örtlicher und überörtlicher Aufgaben beteiligt, politisches Engagement gefördert, problemnahe Lösungen erreicht sowie Pluralismus auf allen Ebenen erreicht¹. Mit ihren Investitionen, z. B. in kulturelle und soziale Einrichtungen sowie in die gemeindliche Infrastruktur, tragen sie entscheidend zum Wohlstand der Bevölkerung bei. In diesem Zusammenhang steht auch ihre Rolle als Träger der Daseinsvorsorge. All diese Aufgaben können die Kommunen jedoch nur mit einer entsprechenden finanziellen Ausstattung verwirklichen. Die Finanzausstattung der Kommunen steht grundsätzlich auf drei Säulen. Zunächst regelt Art. 106 Abs. 5-7 GG eine (Mit-)Ertragshoheit der Gemeinden aus Steuern. Die zweite Säule bilden die Landesverfassungen, die die staatlichen Abgeltungszahlungen für die Übertragung konkreter Aufgaben durch die Länder normieren, sog. aufgabenakzessorischer Finanzausgleich². Die dritte Säule bildet der allgemeine kommunale Finanzausgleich, der in Art. 106 Abs. 7 GG geregelt ist. Aus diesem Grundgerüst wird bereits deutlich, dass die Kommunen auf die Höhe ihrer Finanzausstattung trotz ihrer Finanzautonomie nur begrenzten Einfluss haben, sie vielmehr vom Bundes- und Landesgesetzgeber abhängig sind³.

B. Handlungsoptionen

Es gibt verschiedene Optionen und Vorschläge, die finanzielle Situation der Kommunen in Schleswig-Holstein zu verbessern. Hiervon sollen einige Handlungsmöglichkeiten exemplarisch aufgezeigt und kurz dargestellt werden.

I. Einnahmenerhöhung

Im Hinblick auf eine Einnahmenerhöhung ist zu berücksichtigen, dass die Kommunen über Art. 106 Abs. 5-7 GG in den Steuerverbund zwischen Bund und Ländern eingebunden werden. Nach Art. 106 Abs. 6 S.1 GG sind die Gemeinden am Aufkommen der Einkommenssteuer zu beteiligen und nach Art. 106 Abs. 6 GG steht ihnen auch das Aufkommen aus der Grund- und Gewerbesteuer zu. Darüber hinaus wird ihnen durch Art. 106 Abs. 6 S.2 GG das Recht eingeräumt, eigene Hebesätze festzulegen. Ein originäres Steuerfindungsrecht der Gemeinden besteht hingegen nicht, sie haben lediglich ein aus den den Ländern ausschließlich zugewiesenen örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern abgeleitetes Recht, durch Satzung kommunale Steuern zu begründen, soweit ihnen dieses Satzungsrecht durch Landesverfassungen und Kommunalabgabengesetze zugewiesen ist. Daneben treten Beiträge und Gebühren als weitere Einnahmequellen hinzu. Grundsätzlich besteht für die Kommunen die Möglichkeit, Steuern, Gebühren, Beiträge und Abgaben einzuführen oder aber bereits vorhandene zu erhöhen. Hierbei ist grundsätzlich zu beachten, dass auf diese Möglichkeit nicht unbegrenzt zurückgegriffen werden kann. Insbesondere im Bereich der Beiträge und Gebüh-

¹ Dazu *Schoch*, in: Henneke/Meyer (Hrsg.), *Kommunale Selbstverwaltung zwischen Bewahrung, Bewährung und Entwicklung*, 2006, S. 11 ff.

² Siehe hierzu eingehend unter Gliederungspunkt B.II.1., S. 4.

³ Vgl. *Groth*, LKV 2010, 1 (2).

ren ist zu berücksichtigen, dass diese nach dem sog. Kostendeckungsprinzip erhoben und nach dem Äquivalenzprinzip begrenzt werden und sie sich insofern nicht zur Erzielung von Überschüssen eignen⁴. Neben diesen begrenzten Möglichkeiten sind außerdem auch mögliche negative Folgen einer solchen Vorgehensweise zu beachten. Diese könnten sich beispielsweise in der Form ergeben, dass durch steigende Abgaben die Bereitschaft von Unternehmen, sich in der betroffenen Kommune anzusiedeln, gesenkt und die Gefahr der Abwanderung bereits ansässiger Unternehmen gesteigert wird⁵.

II. Kostenreduzierung

Eine Kostenreduzierung lässt sich in erster Linie über eine Entlastung der Aufgabenfelder erreichen. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass nicht alle Aufgaben einfach abgegeben werden können. Vielmehr ist zu differenzieren zwischen Aufgaben, die bundes- oder landesrechtlich vorgeschrieben sind⁶, und Aufgaben, die freiwillig von den Kommunen erbracht werden. Im Rahmen der Pflichtaufgaben und Auftragsangelegenheiten hat die Kommune einen Anspruch gegen das Land auf Kostenausgleich. Während das Einsparpotenzial bei gesetzlich verankerten Aufgaben also sehr gering ist, haben die Kommunen im Bereich der freiwilligen Aufgaben ein Ermessen hinsichtlich des „Ob“ und hinsichtlich des „Wie“⁷. Sie haben also grundsätzlich die Möglichkeit, diese freiwilligen Aufgaben nicht weiter wahrzunehmen. Allerdings sind Kürzungen der freiwilligen Aufgaben insofern problematisch, da gerade diese Aufgaben die Stellung der Kommunen nicht nur als nachgeordnete Behörden im Verwaltungsaufbau oder „staatliche Filialunternehmen“, sondern vielmehr als Selbstverwaltungskörperschaften prägen⁸, und hierdurch das kulturelle und gesellschaftliche Leben der Bevölkerung deutlich eingeschränkt werden würde. Überdies ist zu berücksichtigen, dass die Kommunen in den vergangenen Jahren die freiwilligen Aufgaben angesichts der z. T. nicht mehr vorhandenen freien Finanzspitze längst erheblich reduziert haben. Insbesondere auf Kreisebene ist der Umfang der Selbstverwaltungsaufgaben mittlerweile so gering, dass der Charakter einer Selbstverwaltungskörperschaft zweifelhaft werden könnte.

III. Weiterentwicklung des Konnexitätsprinzips

Im Zusammenhang mit der finanziellen Ausstattung der Kommunen ist stets auch das Konnexitätsprinzip zu erwähnen. Dieses ist in Art. 49 Abs. 2 LV-SH normiert, wenn es dort heißt: *„Werden die Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Verordnung zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichtet, so sind dabei Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen. Führen diese Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände, so ist dafür ein entsprechender finanzieller Ausgleich zu schaffen.“*

Die Vorschrift steht mit Art. 46 Abs. 4 LV-SH in engem Zusammenhang. Die Vorschrift lautet: *„Durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Verordnung können die Gemeinden und Gemeindeverbände zur Erfüllung bestimmter Aufgaben verpflichtet werden.“*

Art. 49 Abs. 2 LV-SH regelt die Anforderungen an den Landesgesetzgeber und die Landesregierung für den Fall, dass sie von der besonderen Ermächtigung des Art. 46 Abs. 4 LV-SH zum

⁴ Im Ganzen hierzu Groth, LKV 2010, 1 (3).

⁵ Vgl. Cranshaw, NordÖR 2008, 146 (147).

⁶ So etwa die Pflichtaufgaben und Auftragsangelegenheiten.

⁷ Duve, DÖV 2008, 22 (23).

⁸ Groth, LKV 2010, 1 (5).

Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie (Art. 46 Abs. 1 LV-SH, Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG) Gebrauch machen.

Das der Diskussion über das Konnexitätsprinzip zugrunde liegende Problem ist, dass bei der in mehrere Ebenen gegliederten staatlichen und öffentlichen Verwaltung die Kompetenz für die Festlegung von Aufgaben, Leistungen und Ansprüche einerseits und die Kompetenz zur Ausführung andererseits häufig auseinanderfallen⁹.

In der Praxis hat sich das Konnexitätsprinzip jedoch nicht stets bewährt, sondern gab Anlass zur Kritik¹⁰. Daher wäre nach hiesiger Auffassung ein Gesetz zur Konkretisierung des Konnexitätsprinzips dringend erforderlich, um die zahlreichen praktischen Anwendungsprobleme des Art. 49 Abs. 2 LV-SH zugunsten der Kommunen zu lösen¹¹.

Diese Situation könnte sich auch durch die neue Schuldenbremse in Art. 53 LV-SH verschärfen. Somit erscheint es denkbar, dass sich die „Schuldenbremse“ in der Landesverfassung zuungunsten der Kommunen auswirkt, indem das Land sich zukünftig seiner Haushaltsprobleme zulasten der Kommunen entledigen könnte¹². Denn auch der Finanzausstattungsanspruch der Gemeinden und Gemeindeverbände gegenüber dem Land nach Art. 49 Abs. 1 LV besteht letztlich nur „im Rahmen seiner finanziellen Leistungsfähigkeit“¹³.

Finanzverfassungsrechtlich ist dem zwar entgegenzuhalten, dass „finanzielle Leistungsfähigkeit“ bei richtiger Lesart ohnehin nicht auf aufgenommenen Krediten beruhen kann, sich an der Leistungsfähigkeit des Landes im Sinne von Art. 49 LV also durch den neuen Art. 53 LV-SH nichts ändern sollte. Die Praxis dürfte sich gleichwohl weniger an der Leistungs- denn vielmehr an der faktischen Zahlungsfähigkeit orientieren – die durch Art. 53 LV-SH in der Tat eingeschränkt wird¹⁴.

Daher sollte im Rahmen der Verbesserung der finanziellen Ausstattung der Kommunen auch an die Weiterentwicklung des Konnexitätsprinzips gedacht werden.

IV. Ausweitung der kommunalen Zusammenarbeit

Einen weiteren Ansatz zur Optimierung der finanziellen Situation der schleswig-holsteinischen Kommunen könnte die verbesserte kommunale Zusammenarbeit bieten, die landesrechtlich hauptsächlich in dem Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (GkZ)¹⁵ geregelt ist. Die heutigen Möglichkeiten der Zusammenarbeit haben sich in den letzten Jahren stark verändert. Forciert wurde diese Entwicklung verstärkt durch den Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnologie, durch welche eine Arbeitsteilung ermöglicht wurde, die einen Arbeitsprozess in verschiedene Module und Elemente aufteilen lässt. Diese Form der Kooperation bedarf auch einer entsprechenden Abbildung in Form von neuen Instrumentarien der institutionellen Zusammenarbeit. Möglich und sinnvoll erscheint die

⁹ Dazu bereits eingehend *Schliesky*, DÖV 2001, 714 ff.

¹⁰ Statt vieler *Henneke*, Der Gemeindehaushalt 2009, 49 ff.

¹¹ Siehe bereits Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Landesverfassung (Einführung einer Schuldenbremse), veröffentlicht als Umdruck 17/599 des Schleswig-Holsteinischen Landtages.

¹² Diese Befürchtung wird fast einhellig geteilt, vgl. nur *Korioth*, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung des Hauptausschusses, des Haushalts- und Finanzausschusses und des Ausschusses für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform des Landtages Nordrhein-Westfalen, veröffentlicht unter Stellungnahme 14/3202, S. 7; *Kube*, Stellungnahme zu dem Gesetzesentwurf der Landesregierung „Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Artikel 83)“, veröffentlicht unter Stellungnahme 14/3206, S. 7; *Tappe*, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung des Hauptausschusses, des Haushalts- und Finanzausschusses und des Ausschusses für Kommunalpolitik und Verwaltungsstrukturreform des Landtages Nordrhein-Westfalen, veröffentlicht unter: Stellungnahme 14/3250, S. 20.

¹³ So *Groth*, in: Caspar/ Ewer/ Nolte/ Waack (Hrsg.), Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Art. 49 Rn. 11.

¹⁴ *Kube*, Stellungnahme zu dem Gesetzesentwurf der Landesregierung „Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Artikel 83)“, veröffentlicht unter Stellungnahme 14/3206, S. 7.

¹⁵ Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (GkZ) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Februar 2003, GVOBl. Schl.-H. S. 122.

Normierung eines „Verwaltungsverbandes“¹⁶. Die derzeit bestehenden Formen der kommunalen Zusammenarbeit verlangen die Delegation der „kompletten“ Aufgabe. Diese Art der Zusammenarbeit entspricht vielerorts jedoch nicht mehr den heutigen Bedürfnissen. Durch die Kodifizierung einer entsprechenden Rechtsform könnten der Anreiz, die Rechtssicherheit und dadurch die Attraktivität dieser Zusammenarbeit erhöht werden. Verwaltungswissenschaftliche Organisationsansätze, wie beispielsweise Shared Service Center, erhielten eine adäquate öffentlich-rechtliche Rechtsform. Dadurch würde es ermöglicht werden, die Qualität und Effizienz der Verwaltungsarbeit zu erhöhen und Einsparpotenziale zu heben. Derzeit bedient man sich (teilweise rechtsmissbräuchlich¹⁷) bei solchen Kooperationen der Form des Zweckverbandes, welcher allerdings nicht die entsprechende Flexibilität aufweist. Dadurch wird die Notwendigkeit neuer Instrumentarien der kommunalen Zusammenarbeit zusätzlich deutlich.

Doppelstrukturen und Redundanzen könnten vermieden und Kosten gespart werden. Als Beispiel soll nur auf die Verwaltung und Verarbeitung von Geodaten verwiesen werden. Es erscheint wenig sinnvoll, dass jede Kommune für sich die gleichen Daten erhebt, verwaltet und pflegt. Derartige operative Hilfstätigkeiten könnten besser und günstiger gemeinsam in sog. Shared Service Centern erbracht werden. Durch diese Möglichkeit der Kooperation können somit Einsparungen erreicht werden, ohne dass es zu finanziellen Belastungen des Landes kommt.

V. Bürgerhaushalt

Eine weitere Möglichkeit die finanzielle Situation der Kommunen in Schleswig-Holstein zu verbessern, besteht darin, die Bürgerinnen und Bürger an der Haushaltsplanung und der Mittelverwendung zu beteiligen, um so das Bewusstsein dafür zu schärfen, dass zur Realisierung von Wünschen und politischen Vorhaben nur begrenzte Mittel zur Verfügung stehen. Damit soll auch das Ziel verfolgt werden, dass sich die Bürgerinnen und Bürger für kommunalpolitische Belange interessieren und damit der Bürgerhaushalt eine identitätsstiftende Funktion einnimmt. In anderen Bundesländern wurde bereits von diesem Instrument Gebrauch gemacht. So wurde bei der Aufstellung des Haushaltsplanentwurfs für das Haushaltsjahr 2007 im Bereich der steuerbaren Aufgaben (Kultureinrichtungen, Musikschule, Volkshochschule, Sportförderung, Seniorenprogramme, Jugend- und Gesundheitsförderung, Grünflächenpflege, Wirtschaftsförderung und Teile der Straßenplanung) in Berlin-Lichtenberg ein Bürgerhaushalt durchgeführt. Das breit angelegte Informations- und Konsultationsverfahren hatte das Ziel, das Verständnis der Bürgerinnen und Bürger für komplexe Haushaltsfragen zu fördern und Vorschläge für die Ausgestaltung des Haushaltsplans zu erhalten.

In Hamburg konnten die Bürger den zukünftigen Haushalt der Stadt miteinander diskutieren, selbst Vorschläge formulieren und mit Hilfe eines Haushaltsrechners einen aktuellen Haushaltsentwurf und Zielvorgaben bis zum Jahr 2016 erstellen. Auf der Internetplattform zum Bürgerhaushalt wurde außerdem der Durchschnitt dieser Haushaltsentwürfe berechnet und dargestellt¹⁸.

¹⁶ Siehe dazu *Schulz*, One-Stop Government, S. 106 ff; *Arndt*, Die Gemeinde SH 2004, 86 ff.

¹⁷ Aus Niedersachsen wird berichtet, dass die Genehmigung eines Datenverarbeitungszweckverbandes abgelehnt worden ist. Es handele sich nicht um eine delegationsfähige Aufgabe, siehe dazu zust. *Nordholtz*, Das Niedersächsische Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit, S. 99 ff.

¹⁸ Zu den Fallbeispielen Bürgerhaushalt Berlin-Lichtenberg und Bürgerhaushalt Hamburg, *Kubicek/Lippa*, VM 2009, 305 ff.

VI. Privatisierung

Eine weitere Möglichkeit zur Verbesserung der Haushaltslage der Kommunen besteht darin, kommunale Unternehmen in Form des Eigenbetriebs rechtlich zu verselbstständigen, wenn rechtlich selbstständige Unternehmen der Gebietskörperschaften mit privater Beteiligung gestärkt bzw. vollständig verkauft werden oder kommunale Leistungen ganz oder teilweise privatisiert werden. Durch Privatisierungen haben die Kommunen die Möglichkeit, sich von Aufgaben zu befreien, die sie nicht selbst wahrnehmen müssen. Dies gilt jedoch nur für die Infrastrukturen, die nicht der Daseinsvorsorge dienen und daher auch nicht von der Kommune selbst erbracht werden müssen¹⁹. Die „formelle“ Privatisierung ist dabei eine Möglichkeit, bei der Eigenbetriebe der Kommunen in Gesellschaften des privaten Rechts ausgegliedert werden²⁰. Hierdurch kann ein sofortiger Entschuldungseffekt erzielt werden, da die Verbindlichkeiten der Kommune sich um die dem bisherigen Eigenbetrieb zugeordneten Passiva reduzieren, §§ 168 ff., 171, 131 UmwG. Darüber hinaus gehen die Arbeitnehmer nach § 613 a BGB ebenfalls auf die neue Gesellschaft über, sodass auch in dieser Hinsicht eine Entlastung der Kommunen erreicht werden kann, § 324 UmwG. Schließlich besteht weiter die Möglichkeit, dass die von der privatisierten Gesellschaft erbrachte Leistung ggf. billiger sein kann als beim Eigenbetrieb, sodass die Kommune zusätzliche Erträge aus der Beteiligung erwirtschaften kann²¹. Zwar erlöschen haftungsrechtliche Ansprüche, die ein Gläubiger aus der originären Finanzierung des Eigenbetriebs gegen die Kommune hat, gem. §§ 172, 157 UmwG erst fünf Jahre nach Vollzug der Ausgliederung; allerdings erreicht die Kommune dann endgültig eine Befreiung von ihren Verbindlichkeiten. Problematisch ist an dieser Lösung, dass das ausgegliederte Vermögen dem Insolvenzbeschluss unterworfen ist. Das bedeutet, wenn die Gesellschaft insolvent ist und liquidiert wird, kann die Kommune die von ihr eingebrachten Vermögenswerte sowie Kapitalerhöhungen, -rücklagen und Gesellschafterdarlehen vollständig verlieren²². Bei allen Vorteilen einer solchen Privatisierung ist also gleichfalls zu beachten, dass die Kommune auch den damit zusammenhängenden unternehmerischen Risiken ausgesetzt ist. Weiterhin ist zu beachten, dass es sich hierbei lediglich um eine Umverlagerung des kommunalen Vermögens handelt und daher eine langfristige Effektivität dieser Maßnahmen äußerst fraglich erscheint.

VII. Kommunale Insolvenz

Das gemeindliche Leben kann unter einer zu hohen Verschuldung nachhaltig leiden, wenn ein zu hoher Anteil der Einnahmen für den Zins- und Tilgungsdienst aufgebracht werden muss. Dabei wirkt sich ein Rückgang der Investitionen negativ auf die öffentliche Infrastruktur aus und ein Rückgang der freiwilligen Aufgaben gefährdet nachhaltig das gesellschaftliche und kulturelle Leben innerhalb der Gemeinden. Daher ist eine weitere Möglichkeit zur Sanierung der kommunalen Haushalte in einem Insolvenzverfahren für Kommunen zu sehen. Auf Kreditnehmerseite würden durch die Einschränkung einer Abwälzungsmöglichkeit von Risiken auf die Nachbarregionen bereits erste positive Anreize geschaffen²³. Außerdem wür-

¹⁹ Zum Inhalt der kommunalen Daseinsvorsorge umfassend *Papier*, DVBl. 2003, 686 ff. Zur Wandelbarkeit des Begriffs der Daseinsvorsorge bereits *Badura*, DÖV 1966, 624 (627); in jüngerer Zeit *Heinze*, BayVBl. 2004, 33 ff.; darüber hinaus auch zu künftigen Inhalten *Luch/Schulz*, MMR 2009, 19 ff.; *dies.*, in: Schliesky (Hrsg.), Identitätsmanagement, 2010, S. 5 ff.

²⁰ Zur formellen Privatisierung *Schliesky*, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 3. Aufl. 2008, S. 132 ff.; *Gröpl*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Stand: April 2010, Art. 90 Rn.78.

²¹ *Cranshaw*, NordÖR 2008, 146 (150).

²² *Cranshaw*, NordÖR 2008, 146 (151).

²³ *Niederste Frielinghaus*, DÖV 2008, 991 (995).

de sich das Verhalten von Kreditgebern massiv verändern und auf die Kreditvergabe, Besicherung und Verzinsung auswirken, da diese sich dann nicht mehr darauf verlassen könnten, dass andere Gemeinden, Land oder Bund die Risiken übernehmen und Kredite notfalls auslösen. Wenn Kredite dann nicht rechtzeitig oder nur teilweise zurückgezahlt werden können, werden Kreditgeber – wie sonst üblich am Markt – durch eine Erhöhung der Zinssätze, die Ausweitung der Besicherungsforderungen reagieren oder aber die Kreditvergabe für die Zukunft völlig einstellen²⁴. Aber auch bereits im Vorfeld der Kreditvergabe würde eine mögliche Insolvenz dazu führen, dass sich alle potenziellen Vertragspartner vorab Gedanken über die Kreditfähigkeit der betroffenen Kommune machen und genau überlegen würden, ob und zu welchen Konditionen sie mit der betreffenden Kommune Verträge abschließen²⁵. Diese Auswirkungen hätten in erster Linie aber eine präventive Wirkung, da davon ausgegangen werden kann, dass die Kommunen versuchen würden, Insolvenzgründe zu vermeiden²⁶, sodass ein tatsächlicher Insolvenzfall als äußerst unwahrscheinlich angesehen werden kann²⁷. Sollte dennoch ein Insolvenzfall eintreten, würde hierdurch die Möglichkeit für einen Neuanfang gegeben²⁸. Eine Wiedereinführung der kommunalen Insolvenz fällt dabei nach § 12 Abs. 1 Nr. 2 InsO²⁹ in die Zuständigkeit der Länder und setzt eine entsprechende Änderung des Landesrechts voraus.

VIII. Reform der Verwaltungsstrukturen

Weder die nunmehr 20 Jahre währenden Bemühungen um eine grundlegende Funktionalreform noch die grundlegend durchgeführte Aufgabenkritik in der 16. Wahlperiode haben zu einer spürbaren oder gar nachhaltigen Entlastung der Kommunen und ihrer finanziellen Situation geführt. Ohne Frage sind Aufgabenkritik und Verwaltungsreform insgesamt eine Daueraufgabe der Politik und der Verwaltung selbst³⁰, doch lässt sich zugleich ein stetiger Aufgabenzuwachs gerade auf der kommunalen Ebene beobachten. Dies hängt mit gesellschaftlichen Bedürfnissen ebenso zusammen wie mit sinnvollen Strukturen der Aufgabenerledigung nahe am Bürger und damit in kommunaler Verantwortung. Eine dauerhafte Lösung der kommunalen Finanzprobleme wird daher nicht (allein) über eine Aufgabenkritik erfolgen können, sondern nur bei einer Reform der Verwaltungsstrukturen gelingen. Die Abschaffung einer „Ebene“ der Aufgabenerledigung, d. h. eines kommunalen Aufgabenträgers, könnte die Strukturen erheblich verschlanken, eine effektivere und kostengünstigere Aufgabenerledigung bewirken und zudem auch die Landesverwaltung zu einer grundlegenden Strukturüberprüfung zwingen. Nach dem Urteil des Landesverfassungsgerichts, das eine grundlegende Neuordnung der Amtsordnung verlangt, bietet sich eine Möglichkeit zur grundlegenden Reform der kommunalen Strukturen an, indem unter Erhalt der ehrenamtlich verwalteten Gemeinden circa 40 hauptamtliche Kreisverwaltungen geschaffen werden, die als einzige hauptamtliche Verwaltung im ländlichen Raum wieder Selbstverwaltung betreiben und ihre

²⁴ *Niederste Frielinghaus*, DÖV 2007, 636 (645).

²⁵ *Niederste Frielinghaus*, DÖV 2007, 636 (645); *Faber DVBl.* 2005, 933 (945).

²⁶ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, *Haushaltskrisen im Bundesstaat*, 2005, S. 19; zu diesem Gedanken auch *Borchert*, *Die Gemeinde SH* 2004, 2 (2).

²⁷ *Niederste Frielinghaus*, DÖV 2008, 991 (995); *Konrad*, *Wirtschaftsdienst* 2007, 581 (583).

²⁸ *Niederste Frielinghaus*, DÖV 2008, 991 (997). Außerdem käme es mit Einleitung des Verfahrens zur Einstellung der Einzelzwangsvollstreckung und damit zu einer Atempause für die betroffene Kommune, mithilfe derer die Gesamtsituation umfassend aufgenommen werden und alle laufenden Verträge auf den Prüfstand gestellt sowie über deren Weiterführung entschieden werden könnte.

²⁹ „Unzulässig ist das Insolvenzverfahren über das Vermögen einer juristischen Person des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht eines Landes untersteht, wenn das Landesrecht dies bestimmt.“

³⁰ Eingehend dazu *Schliesky*, *VerwArch.*98 (2008), 313 (318ff.).

Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion für den kreisangehörigen Raum wahrnehmen können. Mit einer Reform, bei der Kreis- und Amtsebene fusionieren, würden Verwaltungsverfahren gestrafft, Zuständigkeiten effektiv neu geordnet und schlankere Strukturen geschaffen werden, die aufgrund ihrer Größe auch eine größere Gewähr für eine hinreichende Europatauglichkeit bieten ³¹.

³¹ Näher zu diesen Aspekten *Schliesky*, in: ders. (Hrsg.), *Selbstverwaltung in der der Informationsgesellschaft*, 2010, S. 67 ff.