

ARBEITSGEMEINSCHAFT DER KOMMUNALEN LANDESVERBÄNDE

**Städteverband
Schleswig-Holstein**

(federführend 2014)

**Schleswig-Holsteinischer
Landkreistag**

**Schleswig-Holsteinischer
Gemeindetag**

Städtebund Schleswig-Holstein • Reventlouallee 6 • 24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Die Vorsitzende
Frau Barbara Ostmeier, MDL
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

per Mail: innenausschuss@landtag.ltsh.de

24105 Kiel, 26.09.2014

Unser Zeichen: 10.30.00 zi-sk
(bei Antwort bitte angeben)

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/3381

Reform der Landesverfassung – Gesetzentwürfe der Fraktionen LT-Drs. 18/2115 und 18/2116

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände bedankt sich in vorbezeichneter Angelegenheit für die zugeleiteten Unterlagen und nimmt hierzu wie folgt Stellung:

A. Vorbemerkung:

Die kommunalen Landesverbände waren in die Sonderausschussberatungen nicht oder nur am Rande einbezogen. Insoweit ist der Prozess der Meinungsbildung im Vorfeld der Willensbildung im Schleswig-Holsteinischen Landtag weitgehend ohne kommunale Mitwirkung vollzogen worden. Insoweit vermisst die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände eine tiefgreifende Auseinandersetzung mit kommunalen Themenstellungen, die vielfach in den Positionspapieren der kommunalen Landesverbände vorgetragen worden sind. Wie nehmen zur Kenntnis, dass der Schwerpunkt der nunmehr vorgesehenen Verfassungsänderungen in anderen Themenfeldern zu suchen ist, wenngleich auch das Verhältnis der Kommunen zu den staatlichen Ebenen durchaus einer erweiterten Verfassungsdiskussion zugänglich und aus unserer Sicht für ein modernes Verfassungsverständnis auch notwendig ist. Insoweit haben die kommunalen Landesverbände in der Vergangenheit verschiedene Vorschläge gemacht, das Verhältnis des Staates zu den Kommunen fortzuentwickeln. Dies gilt sowohl für die Bundes- als auch für die Landesebene. Die durch die kommunale Selbstverwaltungsgarantie den Städten, Kreisen und Gemeinden gewährten und geschützten Handlungsspielräume werden durch finanzielle

Städteverband Schleswig-Holstein
Tel.: 0431/570050-30
Fax: 0431/570050-35
eMail: info@staedteverband-sh.de
<http://www.staedteverband-sh.de>

Schleswig-Holsteinischer Landkreistag
Tel.: 0431/570050-10
Fax: 0431/570050-20
eMail: info@sh-landkreistag.de
<http://www.sh-landkreistag.de>

Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag
Tel.: 0431/570050-50
Fax: 0431/570050-54
eMail: info@shgt.de
<http://www.shgt.de>

Belastungen und organisatorische Vorgaben beschränkt, die ihren Ursprung in Bundes- und Landesrecht sowie in europäischen Regelungen finden. Das verfassungsrechtlich verbürgte Recht auf Selbstverwaltung und insbesondere die Tatsache, dass der weit überwiegende Teil der Gesetze in der Verwaltungspraxis durch die Städte, Kreise und Gemeinden vollzogen wird, rechtfertigt ein höherwertiges kommunales Beteiligungsrecht und die Forderung nach einer Verbesserung der Qualität und Transparenz der Gesetzgebung. Um diese Ziele zu erreichen bieten sich folgende Maßnahmen an.

- **Absicherung der Beteiligungsrechte der kommunalen Landesverbände – auch gegenüber dem Landtag – in kommunalrelevanten Fragen in der Landesverfassung**

Bisher sind die Beteiligungsrechte der kommunalen Landesverbände allein in der Gemeindeordnung (§ 132) und in einer Beteiligungsvereinbarung mit der Landesregierung abgebildet. Andere Bundesländer räumen den kommunalen Landesverbänden verfassungsrechtlich verbriefte Anhörungsrechte ein (vgl. z.B. Art. 71 Abs. 4 LV Baden-Württemberg).

- **Erstreckung der Anhörungsrechte auch auf Gesetzesinitiativen aus der Mitte des Parlaments**

Ein gesetzliches Anhörungsrecht für Gesetzentwürfe mit kommunalem Bezug, die aus der Mitte des Landtags eingebracht werden, gibt es bisher nicht.

- **Verankerung von Anhörungsrechten und Sicherstellung von Einfluss auf die Meinungsbildung des Landes bei kommunalrelevanter Gesetzgebung des Bundes und europäischen Rechtsakten mit Auswirkungen auf die Kommunen**

Es müssen Verfahren entwickelt werden, die sicherstellen, dass die Kommunen in Schleswig-Holstein wirksam auf die Gesetzgebung des Bundes und Europas über die Landesregierung Einfluss nehmen können. Das gilt insbesondere vor dem Hintergrund des Aufgabenübertragungsverbots aus Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG, das die Länder in die Pflicht nimmt, bei der Übertragung neuer durch Bundesrecht veranlasster Aufgaben auf die Kommunen für deren Finanzierung zu sorgen.

- **Verbesserung der Gesetzesfolgenabschätzung, insbesondere bei Konnexitäts-sachverhalten und Gesetzentwürfen der Landesregierung**

Die Gesetzesfolgenabschätzung schützt den Staat vor Überforderung. Die Qualität der Gesetzesfolgenabschätzung muss deutlich verbessert werden, damit bei der politischen Entscheidung bereits die finanziellen Folgewirkungen verlässlich beurteilt werden können.

- **Pflicht zur Ermittlung bzw. Darstellung der kommunalen Auswirkungen von Gesetzesinitiativen aus der Mitte des Landtags**

Bisher gibt es keine Pflicht zur Darstellung der Gesetzesfolgen, obwohl sich eine solche Abschätzung, insbesondere bei beabsichtigter Aufgabenübertragung auf die Kommunen, als zwingend erweist.

Von zentraler Bedeutung ist neben den verfahrensrechtlichen Beteiligungsrechten der kommunalen Ebene die Frage einer verfassungsrechtlich verankerten Mindestfinanzausstattungsgarantie.

In Literatur und Rechtsprechung ist umstritten, inwieweit eine Mindestfinanzausstattungs-garantie der Kommunen gegenüber den Ländern, unabhängig von deren Leistungsfähig-keit rechtlich begründbar ist¹. Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz² verpflichtet Art. 49 Abs. 6 LV-RP das Land, den Kommunen im Wege des Finanzausgleichs eine angemessene Finanzausstattung zu sichern. Diese muss neben der Erfüllung zugewiesener grundsätzlich auch die Wahrnehmung frei gewählter Auf-gaben ermöglichen. Die hiernach erforderlichen Finanzzuweisungen an die Kommunen sind unter gleichzeitiger Berücksichtigung des Finanzbedarfs des Landes zu bemessen. Angesichts der grundsätzlichen Gleichwertigkeit staatlicher und kommunaler Aufgaben wird der vertikale Finanzausgleich durch den Grundsatz der Verteilungssymmetrie be-stimmt. Das Ergebnis des rechnerischen Symmetrievergleichs zwischen Kommunen und Land ist im Einzelfall aus Gründen der Verteilungsgerechtigkeit zu korrigieren. Dies gilt insbesondere dann, wenn Finanzprobleme der Kommunen maßgeblich auf einer signifi-kant hohen Kostenbelastung aus staatlich zugewiesenen Aufgaben beruhen und daher fremdbestimmt sind. Das Land trifft insoweit auch eine Mitverantwortung für die Kosten aus Aufgabenzuweisungen durch den Bund. Es hat die finanziellen Belange seiner Kom-munen auf Bundesebene als eigene zu wahren und durchzusetzen.

Das Bundesverwaltungsgericht³ hat festgestellt, dass die Frage, ob es eine verfassungs-feste finanzielle Mindestausstattung der Gemeinden gebe, hinter die der (Landes)Gesetzgeber auch bei einer allgemeinen Notlage der öffentlichen Haushalte nicht zu-rückgehen dürfe, das Bundesverfassungsgericht bislang nicht entschieden habe. Aus Art. 28 Abs. 2 Satz 3 Halbs. 1 GG ergebe sich, dass der anerkannte "Kernbereich" der kom-munalen Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG auf die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung zu erstrecken sei. Der Gesetzgeber muss die öffent-liche Verwaltung also so organisieren, dass unterhalb der (staatlichen) Landesebene eine kommunale Verwaltungsebene eingerichtet werde, der ein eigenständiges, eigenverant-wortliches Verwaltungshandeln nicht nur in singulären Angelegenheiten, sondern grund-sätzlich universell ermögliche⁴. Dieser kommunale Bereich dürfe nicht nur auf dem Papier bestehen, sondern müsse auch finanziell ermöglicht werden. Der Kerngehalt der kommu-nalen Selbstverwaltungsgarantie wäre mithin (auch) dann verletzt, wenn von einer kom-munalen Selbstverwaltung zwar vielleicht de jure, aber jedenfalls nicht mehr de facto die Rede sein könnte, weil den kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften die hierzu er-forderlichen finanziellen Mittel fehlen.

So hat auch der Staatsgerichtshof des Landes Hessen⁵ entschieden, dass die Gemein-den einen aus dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht abgeleiteten Anspruch gegen das Land Hessen auf angemessene Finanzausstattung haben. Die Garantie einer ange-messenen Finanzausstattung verlange jedenfalls, dass die Kommunen in der Lage sind, neben Pflichtaufgaben auch ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen. Über diese Mindestausstattung hinaus haben die Kommunen einen von

¹ Vgl. ausführlich dazu Henneke, Die Kommunen in der Finanzverfassung des Bundes und der Länder, 5. Auflage 2012, S. 334 ff.

² Urteil vom 14.02.2012 – VGH N 3/11 –, juris.

³ Urteil vom 31. Januar 2013 – 8 C 1/12 –, BVerwGE 145, 378-392.

⁴ BVerfG, Beschluss vom 23. November 1988 – 2 BvR 1619/83, 2 BvR 1628/83 –, BVerfGE 79, S. 127, 146 f.

⁵ Urteil vom 21. Mai 2013 – P.St. 2361 –, juris.

der Finanzkraft des Landes abhängigen weitergehenden Anspruch auf Finanzausstattung. Die Aufgaben der Kommunen bilden den verfassungsrechtlichen Maßstab, der den Umfang der angemessenen Finanzausstattung bestimme.

Die differenzierte Sichtweise in Literatur und Rechtsprechung wurde zuletzt durch den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen⁶ bestätigt, der insoweit entschied, weder aus Art. 79 Satz 2 LV NRW noch aus Art. 28 Abs. 2 und 3 GG sich die Pflicht zur Gewährung einer Mindestfinanzausstattung im Sinne einer "absoluten" Untergrenze ergäbe, die selbst bei einer extremen finanziellen Notlage des Landes nicht unterschritten werden dürfte.

Die Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Landesverbände hält den landesverfassungsrechtlichen Schutz der Finanzausstattungsgarantie für unzureichend.

Zur Umsetzung der Kernanliegen von Stärkung der Bürgerrechte, der Transparenz und der demokratischen Mitbestimmung der Bürgerinnen und Bürger sollen in die Landesverfassung eine ganze Reihe von Staatszielbestimmungen aufgenommen werden, die zwar keine individuellen und einklagbaren Rechtsansprüche für die Bürgerinnen und Bürger begründen (sollen), aber doch zumindest mittelbare Wirkung auch auf die Kreise entfalten – im Sinne von Ermessens- und Interpretationskriterien oder auch als Abwägungskriterien, wenn es zu einer Konkurrenz mit widerstreitenden durch die Rechtsordnung geschützten Gütern und Interessen kommen sollte.

B. Zu den Einzelregelungen

In dem vorliegenden Umdruck sollen Grundsätze der Verwaltungsorganisation und des Verwaltungsverfahrens konkretisiert, ein Kooperationsgebot eingeführt und Transparenzkriterien normiert werden.

I. Die Ergänzung des Art. 45 Abs. 2 (Art. 52 neu) Landesverfassung um den Satz 2

„Die Organisation der Verwaltung und die Ausgestaltung der Verwaltungsverfahren orientieren sich an den Grundsätzen der Bürgernähe, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit.“

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände hält die Konkretisierung zur Organisation der Verwaltung und der Ausgestaltung des Verfahrens in der Landesverfassung für nicht notwendig. Eine Verfassung sollte sich auf das Wesentliche und Regelungsbedürftige beschränken. Sachverhalt, die seit Jahrzehnten im einfachen Recht geregelt sind und Ausdruck einen breiten parteiübergreifenden Konsens im einfachen Recht sind, müssen nicht in den Verfassungsrang erhoben werden. Das Wesentliche wird in dem bisherigen Art. 45 Abs. 2 geregelt, indem die Organisation der Verwaltung sowie die Zuständigkeiten durch Gesetz bestimmt werden. In Schleswig-Holstein hat der Gesetzgeber hiervon Gebrauch gemacht, in dem das Landesverwaltungsgesetz Verwaltungsorganisationsfragen regelt. Kriterien, die nunmehr in der Verfassung aufgenommen werden

⁶ Urteil vom 06. Mai 2014 – 9/12 –, juris.

sollen, werden bereits im Landesverwaltungsgesetz bei der Bestimmung des Verwaltungsträgers in § 22 Abs. 1 Landesverwaltungsgesetz berücksichtigt, indem bei der Übertragung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung der Träger nach dem Grundsatz einer zweckmäßigen, wirtschaftlichen und ortsnahe Verwaltung bestimmt werden. Sollte das Kriterium „ortsnah“ nunmehr durch „bürgernah“ ersetzt werden, könnte dies im Landesverwaltungsgesetz ohne weiteres geregelt werden, ohne dass es dazu einer Regelung in der Verfassung bedarf. Die Kommunen sind durch die Bindung an die Haushaltsgrundsätze (vergleiche § 75 Abs. 2 GO) und durch die Bindung an § 8 GO und § 8 Kreisordnung verpflichtet, eine wirksame und kostengünstige Aufgabenerfüllung sicherzustellen. In Zusammenschau mit Art. 45 Abs. 1 LV besteht mithin kein Regelungsbedürfnis für die vorgeschlagene Regelung in Art. 45 Abs. 2 erster Halbsatz LV.

II. Normierung der Transparenz in einem neuen Art. 53 Landesverfassung

„Die Behörden des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände stellen amtliche Informationen zur Verfügung, soweit nicht entgegenstehende öffentliche oder schutzwürdige private Interessen überwiegen. Das Nähere regelt ein Gesetz.“

Auch diese Regelung erweist sich aus Sicht der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände als nicht notwendig. Die Gemeindeordnung und Kreisordnung (§ 16 a ff. Gemeindeordnung, § 16 a ff. Kreisordnung) sowie die Vorschriften der Bekanntmachungen in den jeweiligen Hauptsatzungen der Selbstverwaltungskörperschaften und des Landesverwaltungsgesetzes regeln in umfangreicher Weise die öffentliche Zurverfügungstellung amtlicher Informationen. In der Begründung wird zudem völlig zu Recht darauf hingewiesen, dass Schleswig-Holstein über ein Informationszugangsgesetz verfügt, das die Rechte auf Zugang zu amtlichen Informationen hinreichend abbildet. Insoweit reichen einfache gesetzliche Verpflichtungen ohne weiteres aus, den Transparenzgedanken ausreichend Rechnung zu tragen. Insoweit gibt es bereits auch weitere Transparenzregelungen im einfachen Recht (z.B. den Öffentlichkeitsgrundsatz aus § 35 GO), die ihrerseits sich auf die Grundsätze des bestehenden Verfassungsrechts zurückführen lassen, ohne aber selbst Verfassungsrang zu besitzen. Insoweit greift diese Regelungen die Frage auf, warum vom Transparenzgebot der Verfassung nur amtliche Dokumente erfasst werden.

Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass mit dem Inkrafttreten das derzeit geltende Informationszugangsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (IZG-SH) zu ändern sein wird. Denn mit Artikel 53 Landesverfassung wird das bestehende Regel-Ausnahme-Verhältnis zur Bekanntgabe von amtlichen Informationen umgekehrt:

Ähnlich wie im Hamburgischen Transparenzgesetz müssen amtliche Informationen zukünftig bekanntgegeben werden, außer es überwiegen öffentliche oder private Geheimhaltungsinteressen; zurzeit ist gem. §§ 9, 10 IZG-SH noch die Geheimhaltung die Regel, von der abgewichen werden kann, soweit das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe der Information überwiegt.

Da das IZG-SH aus diesem Grund ohnehin zu ändern sein wird und zukünftig ggf. mehr Anträge auf Informationszugang positiv zu bescheiden sein werden, sollte zugleich auch die IZG-SH-KostenVO angepasst werden, da deren Gebührentatbestände bereits heute nicht auskömmlich sind, um den entstehenden Verwaltungsaufwand zu decken.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Jochen von Allwörden', with a long horizontal flourish extending to the right.

Jochen von Allwörden
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied