



dbb sh • Muhliusstr. 65 • 24103 Kiel

Innenausschuss  
des Schleswig-Holsteinischen Landtages

per Mail:  
Innenausschuss@landtag.ltsh.de

Spitzenorganisation der  
Fachgewerkschaften und-verbände  
des öffentlichen Dienstes

Landesgeschäftsstelle:  
Muhliusstr. 65, 24103 Kiel  
Telefon: 0431.675081  
Fax: 0431.675084  
E-Mail: info@dbbsh.de  
Internet: www.dbbsh.de

10.08.2020

## **Entwurf eines Gesetzes zur bedarfsgerechten Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs**

Schreiben der Ausschussgeschäftsführung vom 29. Mai 2020

Sehr geehrte Frau Ostmeier,  
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

wir bedanken uns für die Möglichkeit der Stellungnahme zu dem o.g. Gesetzentwurf, von  
der wir nachstehend gern Gebrauch machen.

### I. Bedeutung der Kommunen und der Kommunalfinanzen

Die auf kommunaler Ebene angesiedelten Aufgaben werden hinsichtlich ihres Umfangs  
und ihrer Bedeutung leider häufig unterschätzt. Die Kommunen setzen nicht nur einen  
großen Teil bundes- und landesgesetzlicher Regelungen um, sondern gestalten auch die  
Lebensqualität vor Ort. Sie tragen damit eine hohe Verantwortung für das Funktionieren  
unseres Rechts- und Sozialstaates. Daneben ist besonders bedeutsam, dass insbesondere  
im Bereich der Selbstverwaltungsaufgaben demokratische Prozesse besonders gut  
erlebbar sind.

Deshalb spielt die kommunale Finanzausstattung eine ausgesprochen wichtige Rolle. Sie  
muss sicherstellen, dass die den Kommunen übertragenen staatlichen Aufgaben  
zuverlässig erfüllt werden. Andernfalls wird ein Nährboden für Staatsverdruss bereitet.  
Außerdem muss die kommunale Finanzausstattung finanzielle Spielräume für  
Selbstverwaltungsaufgaben gewährleisten. Andernfalls – wenn die Realisierung der in der  
örtlichen bzw. regionalen Gemeinschaft entwickelten Vorschläge stets an fehlenden Mitteln  
scheitern und die gewählten Vertretungen kaum Gestaltungsmöglichkeiten haben – wird ein  
Nährboden für eine mangelnde Identifikation mit unserer Demokratie bereitet.

## II. Grundsätzliche Hinweise und Empfehlungen

Der vorliegende Gesetzentwurf lässt erkennen, dass die verfassungskonforme Finanzausstattung der Kommunen ein aufwändiger Prozess ist. Es wurde offensichtlich auch ein hoher Aufwand betrieben, um den Entwurf vorzubereiten.

Dennoch kann das Ergebnis kaum zufriedenstellen. Die Mechanismen der kommunalen Finanzausstattung sind weiterhin schwerlich und nur von verhältnismäßig wenigen Experten zu durchschauen. Das dürfte mehrheitlich auch für die Mitglieder des Landtages gelten. Diesem Umstand ist es auch geschuldet, dass einer politischen (Um)Gestaltung, die auf wirklich transparenten und nachvollziehbaren Informationen fußt, zunächst der Boden entzogen wird.

Das ist auch deshalb bedauerlich, weil nach unserer Einschätzung auch mit der vorgesehenen Weiterentwicklung keine dauerhafte und verlässliche bedarfsgerechte Finanzausstattung der Kommunen gewährleistet werden kann.

Auf der anderen Seite darf nicht verkannt werden, dass der Landtag allein es gar nicht in der Hand hat, für zufriedenstellende Kommunalfinanzen zu sorgen. Das ist darauf zurückzuführen, dass das Land mangels Masse und mangels Einflussmöglichkeiten auf die eigene Einnahmesituation nur über sehr begrenzte Spielräume verfügt.

Ungeachtet dessen appellieren wir an die Abgeordneten des Schleswig-Holsteinischen Landtages, sich dem wichtigen Thema Kommunalfinanzen auch nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens intensiv zu widmen. Diese Stellungnahme beinhaltet einige Hinweise zu denkbaren Initiativen. Diese können teilweise in eigenen Gesetzesinitiativen, ergänzend aber auch in einer Einflussnahme auf den Bund liegen, wo die wesentliche Regelungskompetenz für die Verteilung von Steuereinnahmen liegt.

## III. Aufgabengerechte Finanzausstattung

Der vorliegende Gesetzentwurf lässt die konkreten Zuweisungen nur für wenige Aufgaben (Theater und Orchester, Büchereiwesen, Frauenhäuser und Schwimmsportstätten) erkennen. Nach unserer Überzeugung müsste der Anspruch bestehen, auch die für die weiteren Aufgaben bzw. Aufgabengruppen zufließenden Mittel erkennbar bzw. nachvollziehbar zu machen.

Dafür sollten klare Leitlinien gelten:

- Die Kosten der Erfüllung staatlicher Aufgaben müssen vollständig übernommen werden, und zwar unabhängig von der Konjunktur und der Situation staatlicher Haushalte. Soweit dies die staatliche Ebene überfordert, liegt es an dieser, durch politische Entscheidungen eine Harmonisierung von Leistungen (Aufgaben) und Einnahmen herbeizuführen.
- Die Kosten der Erfüllung pflichtiger Selbstverwaltungsaufgaben müssen hinreichend gedeckt sein, wobei das Land den Mittelzufluss ggf. auch an Qualitätsanforderungen ausrichten sollte.
- Die Kosten für die Erfüllung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben stellen die größte Variable in den kommunalen Haushalten dar, sie sind von der individuellen Lage der Kommune und der Konjunktur abhängig. Ein Mindestspielraum ist jedoch mit Blick auf die verfassungsrechtlich garantierte kommunale Selbstverwaltung zu gewährleisten.

Der Hinweis, die Bedarfsermittlung sei aufwändig, ist zwar zutreffend, entsprechende Möglichkeiten beschränken sich aber nicht auf die Aufgabenbereiche Schule, Straßen und Kindertagesbetreuung. Vielmehr lassen sich die meisten Aufgaben grundsätzlich kennzahlenbasiert darstellen. Zum Beispiel sind die Kosten des Meldewesens (Gemeinden) von der Einwohnerzahl oder die Kosten der Lebensmittelüberwachung (Kreis, kreisfreie Städte) von der Art und der Zahl der maßgebenden Betriebe abhängig.

#### IV. Umgang mit Personalkosten

Als gewerkschaftlicher Spitzenverband ist es unsere Aufgabe, den Zusammenhang zwischen der kommunalen Finanzausstattung und der Situation des kommunalen Personalbestandes zu betrachten.

Die grundsätzlich bestehende strukturelle Unterfinanzierung der Kommunen und deren kaum vorhandenen Einflussmöglichkeiten auf Korrekturen haben dazu geführt, dass insbesondere die Personalkosten in das Blickfeld der Dienststellenleitungen und der kommunalen Vertretungskörperschaften geraten. Die vermeintlichen Möglichkeiten des Personalabbaus sind in den meisten Fällen nicht nur ausgeschöpft, sondern häufig überstrapaziert.

Mängel in der aufgabengerechten Finanzausstattung münden somit in aller Regel unmittelbar in Mängeln in der aufgabengerechten Personalausstattung. Dies geht in vielen Dienststellen einher mit vergleichsweise unbefriedigenden Stellenbewertungen. Für die Beamtinnen und Beamten existiert kein verbindliches System, was entsprechende Spielräume nach unten eröffnet. Für die Tarifbeschäftigten bestehen zwar tarifvertraglich vereinbarte Bewertungsvorschriften, die daraus resultierenden Ansprüche werden jedoch zuweilen – auch rechtlich grenzwertig - abgewendet.

Anforderungen hinsichtlich der Effizienz kommunaler Aufgabenerfüllung dürfen deshalb nicht fehlinterpretiert und mit geringstmöglichen Personalkosten gleichgesetzt werden.

In diesem Zusammenhang möchten wir ergänzend auf ein Systemdefizit aufmerksam machen: Für viele Aufgaben gilt, dass deren Durchführung oder daraus resultierende Ansprüche zwar gesetzlich geregelt sind, also der kommunalen Entscheidungskompetenz entzogen sind. Die Bereitstellung des dafür benötigten Personals erfolgt allerdings durch die kommunalen Vertretungskörperschaften über den Stellenplan, fällt also quasi unter die kommunale Selbstverwaltung. Das ist nicht nur unlogisch, sondern führt zu erheblichen (Qualitäts-)Unterschieden auch bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben. Diese Problematik kann gelöst werden, wenn der unter Ziffer III. empfohlene Mechanismus unter Einbeziehung der Personalkosten konsequent realisiert würde.

#### V. Förderprogramme nicht ausufern lassen

Die in den vergangenen Jahren zu verzeichnende deutliche Zunahme von Förderprogrammen zugunsten der Kommunen markiert aus unserer Sicht eine weitere Fehlentwicklung. Anstatt Kommunen (und Länder) von vornherein mit ausreichenden Finanzmitteln auszustatten, erfolgt über Förderprogramme eine Einmischung in kommunale Entscheidungsprozesse. Gefördert wird dabei aber vor allem die Verwischung von Verantwortlichkeiten, die Unübersichtlichkeit der kommunalen Finanzausstattung und die Bürokratie: Die Programme müssen zunächst aufgelegt und dann von etlichen kommunalen Dienststellen ausgewertet und gegebenenfalls über Antragsverfahren nutzbar gemacht werden.

## VI. Verwaltungsstrukturen optimieren

Wir bedauern, dass seit geraumer Zeit keine nennenswerten Aktivitäten zu verzeichnen sind, innovative Ideen für die Optimierung der Verwaltungsstrukturen zu entwickeln. Aus unserer Sicht besteht durchaus Potential, über diesen Weg auch die Situation öffentlicher Haushalte positiv zu beeinflussen.

Uns ist bewusst, dass Debatten über Verwaltungsstrukturen schwerfällig sind und reflexartig Abwehrhaltungen auslöst – insbesondere von jenen Stellen, die vielleicht Macht oder Ressourcenverantwortung abgeben müssten. Dennoch empfehlen wir, z.B. über eine Innovationswerkstatt Visionen zu entwickeln, die anschließend (nicht parallel) darauf geprüft werden, inwieweit und unter welchen Voraussetzungen sie auf Landesebene realisiert werden können und welche Teile dagegen Änderungen im Bundesrecht erfordern würden.

Wir sind überzeugt, dass zielführende und professionell kommunizierte Veränderungen nicht auf den Widerstand der Beschäftigten im öffentlichen Dienst treffen würden. Denn es ist ihr Anspruch, öffentliche Dienstleistungen möglichst verständlich, unkompliziert und zielgerichtet zu erbringen. An der Kompetenz und der Bereitschaft der Beschäftigten im öffentlichen Dienst mangelt es sicher nicht – vielmehr an einem politisch gewollten Prozess.

In diesem Zusammenhang erlauben wir uns auch einen Hinweis auf die Landesverfassung. Danach haben sich die Organisation der Verwaltung und die Ausgestaltung der Verwaltungsverfahren an den Grundsätzen der Bürgernähe, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit zu orientieren (Art 52 Abs. 2). Diesem Auftrag wird die Verwaltung in Schleswig-Holstein nicht durchgängig gerecht. Weder die Beschränkung von Reformaktivitäten auf einzelne Dienststellen oder Aufgaben noch die alleinige Konzentration auf Digitalisierungsprozesse kann zum gewünschten Erfolg führen, zumal neben dem elektronischen auch ein persönlicher und schriftlicher Zugang zu den Behörden und Gerichten zu sichern ist (Art. 14 Abs. 2). Zudem stößt es gerade in Zeiten der Digitalisierung auf immer weniger Verständnis, wenn für ein und denselben Lebenssachverhalt mehrere Anlaufstellen genutzt werden müssen.

Themen anzustellender Überlegungen könnten sein:

- Klare Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten nach dem Lebenslagenprinzip.
- Standardvorgänge sollten auf der ortsnahen Behördenstruktur abschließend erledigt werden können.
- Sollte für einen Lebenssachverhalt Spezialwissen einer anderen Behörde erforderlich sein, bleibt es bei einer Schnittstelle, die Kompetenzen zusammenführt.
- Verzicht auf doppelte Datenerhebungen, z.B. bei einkommensabhängigen Leistungen.
- Stärkere Nutzung von Synergieeffekten auch bei Querschnittsaufgaben.
- Vermeidung von sachwidrigen Gewinnreduzierungen wirtschaftlicher Einrichtungen zur Abwendung von Abführungen an Kernhaushalte.

Wir würden uns freuen, wenn unsere Anregungen in künftige Debatten einfließen. Für Rückfragen und Erörterungen stehen wir gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Kai Tellkamp  
Landesbundvorsitzender