

ARBEITSGEMEINSCHAFT DER KOMMUNALEN LANDESVERBÄNDE

**Städteverband
Schleswig-Holstein**

(federführend 2006)

**Schleswig-Holsteinischer
Landkreistag**

**Schleswig-Holsteinischer
Gemeindetag**

Städtebund Schleswig-Holstein • Reventlouallee 6 • 24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Finanzausschuss
Der Vorsitzende
Herrn Peter Sönnichsen, MdL

24105 Kiel, 23.03.2010

Unser Zeichen: 10.30.00 zi
(bei Antwort bitte angeben)

finanzausschuss@landtag.ltsh.de

nachrichtlich:

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Der Vorsitzende
Herrn Thomas Rother, MdL

Anhörung zur Schuldenbremse Drucksachen 17/186, 17/193 und 17/205 sowie Umdruck 17/348

Sehr geehrter Herr Sönnichsen,

die kommunalen Landesverbände bedanken sich für die Gelegenheit, am 25.03.2010 in der gemeinsamen Sitzung des Finanz- und Innen- und Rechtsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags zu der geplanten Verankerung einer Schuldenbremse in der Landesverfassung für das Land Schleswig-Holstein Stellung nehmen zu können. Gerne nehmen wir auch das Angebot an, unsere Position über den mündlichen Vortrag hinaus in den Eckpunkten schriftlich darzulegen. Dabei beschränken sich die kommunalen Landesverbände auf die kommunalen Belange die durch die Verankerung der Schuldenbremse berührt werden.

Zum Ende des Schreibens (Nachfolgend unter C.) unterbreiten wir dem Landtag einen Textvorschlag, wie die kommunalen Belange angemessen berücksichtigt werden können.

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

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

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

A. **Beschlusslage in der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände**

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände hat in ihrer Sitzung am 30.11.2009 einstimmig den nachstehenden, grundsätzlichen Beschluss zur Finanzlage der Kommunen gefasst und dabei in Beschlussziffer 6 unter anderem das Land Schleswig-Holstein aufgefordert, im Rahmen der geplanten Änderung der Landesverfassung ausdrücklich festzuschreiben, dass den Kommunen eine ihren Aufgaben angemessene Finanzausstattung ohne Vorbehalt der Leistungsfähigkeit des Landes garantiert wird.

1. *Die Finanzlage der Kommunen entwickelt sich dramatisch. Nachdem die Kreise, Städte und Gemeinden in Schleswig-Holstein in den vergangenen Jahren in großem Umfang Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung durchgeführt haben, stellt der Einbruch der Kommunalfinanzen die Kommunen vor unlösbare Probleme. Das Ziel des Haushaltsausgleichs ist vielerorts auch durch konsequente Sparpolitik nicht mehr zu erreichen.*
2. *Für die Wahrnehmung von freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben gibt es in den Kommunalhaushalten so gut wie keine Gestaltungsmöglichkeiten mehr, ohne die Verschuldung weiter zu Lasten künftiger Generationen in die Höhe zu treiben. Die Gestaltung der Lebensqualität durch die Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben vor Ort (von Kultureinrichtungen wie Büchereien, Museen, Musikschulen usw. bis hin zum ÖPNV) ist ein Wesensmerkmal der verfassungsrechtlich abgesicherten kommunalen Selbstverwaltungsgarantie. Bund und Länder sind aufgefordert durch eine angemessene Finanzausstattung der Kommunen einer akuten Bedrohung der kommunalen Selbstverwaltung entgegenzuwirken.*
3. *Neben einem strikten und verantwortungsvollen Sparkurs der Kommunen muss das Land den Kommunen einen ungekürzten Finanzausgleich zur Verfügung stellen. Die Kommunen sind aufgrund der eigenen Situation nicht mehr in der Lage, eigene Konsolidierungsbeiträge für den Landeshaushalt zu leisten. Die kommunale Selbstverwaltung ist bedroht, wenn das Land einerseits den Kommunen ihre Finanzausweisungen in Höhe von 480 Mio. € kürzt und andererseits nicht für eine ausreichende Kompensation des Eingriffs durch Aufgabenverzicht, Standardreduzierung oder Erschließung anderer Einnahmequellen Sorge trägt. Der fortwirkende Eingriff in den kommunalen Finanzausgleich muss deshalb auf den Gegenwert der dauerhaft wirkenden Kompensationsmaßnahmen zurückgeführt werden.*
4. *Der Entwurf des Gesetzes zur Beschleunigung des Wirtschaftswachstums führt zu erheblichen Steuermindereinnahmen bei Bund, Ländern und Gemeinden. Die Kommunen können eine zusätzliche Verminderung der Einnahmen nicht*

verkräften. Bund und Länder werden aufgefordert, die Steuerausfälle der Kommunen zu kompensieren.

5. *Mit der Einführung der Schuldenbremse für Bund und Länder sind Gefährdungen für die kommunalen Haushalte verbunden. Insbesondere die Länder könnten versucht sein, ihre Verschuldung zu begrenzen, indem sie Belastungen auf die Kommunalhaushalte verlagern.*
6. *Das Land Schleswig-Holstein wird aufgefordert, im Rahmen der geplanten Änderung der Landesverfassung ausdrücklich festzuschreiben, dass den Kommunen eine ihren Aufgaben angemessene Finanzausstattung ohne Vorbehalt der Leistungsfähigkeit des Landes garantiert wird.*
7. *Die kommunalen Landesverbände erwarten eine Einbeziehung in die vorgesehene Bildung einer Haushaltsstrukturkommission. Es darf nicht ohne die Kommunen über die Kommunen entschieden werden.*

Die Forderung, die kommunalen Belange in einer Schuldenbremse ausdrücklich zu berücksichtigen war auch Gegenstand des Spitzengesprächs mit dem Ministerpräsidenten des Landes Schleswig-Holstein am 10.02.2010.

B. Begründung der Beschlusslage

Die Notwendigkeit für die Implementierung eines Schutzmechanismus für die kommunale Finanzausstattung ergibt sich aus verschiedenen Aspekten. Zum einen erfordert bereits die Systematik der Schuldenbremse selbst eine Absicherung der kommunalen Finanzausstattung (nachfolgend unter I.), zum anderen erweist sich der Schutz der Finanzausstattung auch aus finanzpolitischen Erwägungen (nachfolgend unter II.) und aus kommunalpolitischen Erwägungen (nachfolgend unter III.) als richtig und notwendig.

I. Der Schutz der kommunalen Finanzausstattung ist zwingende Folge von Art 109 III GG bzw. Art. 53 LV (neu)

Die Ziele, die für die Einführung einer Schuldenbremse im Bund sprechen, gelten gleichermaßen für die Länder und die Kommunen, wobei die Kommunen seit jeher den strikteren Bindungen des kommunalen Haushaltsrechts unterliegen.

Der Verfassungsgeber auf Bundesebene hat die ökonomischen und politischen Fehlansätze, die durch die bislang geltenden Fiskalregeln des Bundes und der Länder gesetzt wurden, erkannt. Die Möglichkeit einer Nettokreditaufnahme bis zur Höhe der im Haushaltsplan veranschlagten Investitionen, der ungeeignete (Brutto-) Investitionsbegriff, die zu weit gefassten Ausnahmeregelungen bei konjunkturellen Störungen, die feh-

lende Verknüpfung zwischen der Regeleinhaltung bei Haushaltsaufstellung und Haushaltsvollzug sowie das Fehlen einer ausdrücklichen Verpflichtung, die in Zeiten eines wirtschaftlichen Abschwungs unter Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung einer (drohenden) „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ verursachten zusätzlichen Defizite durch Bildung von Überschüssen in Zeiten eines Aufschwungs wieder auszugleichen, haben die Schuldenstandsquote der öffentliche Haushalte von 20 v.H. in den Jahren 1967/1969 auf 70 v.H. im Jahr 2009 gesteigert.

Der Grundgesetzgeber hat auf die aktuellen Rahmenbedingungen wie

- den demographischen Wandel und den damit verbundenen Aufwendungen für die soziale Sicherung, die ein hohes Maß an zusätzlichen impliziten Schulden für den Staat bedeuten und eine Neujustierung der intergenerativen Lastenverteilung verlangen,
- die aufgrund hoher Schulden sich dauerhaft verengenden staatlichen Handlungsmöglichkeiten sowie zu beobachtende Wachstums- und Beschäftigungsverluste
- der intensiveren Verflechtung Deutschlands mit der Weltwirtschaft im Zuge der Globalisierung und der damit einhergehenden Einschränkung der Wirksamkeit einer „Globalsteuerung“ mittels Fiskalpolitik,
- der Einhaltung der quantitativen und qualitativen Vorgaben des präventiven und des korrektiven Arms des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes

mit der Einführung der Schuldenbremse in das Grundgesetz reagiert.

Diese Rahmenbedingungen, die den Grundgesetzgeber zur Neuordnung des staatlichen Haushaltsrechts bewogen haben, gelten für die kommunalen Gebietskörperschaften in gleicher Weise. Die Kommunen trifft

- die Hauptlast bei der Umsetzung der Anpassungsstrategien zur Bewältigung des demographischen Wandels,
- sie sehen sich bereits heute ihrer Gestaltungsmöglichkeiten im Bereich der Selbstverwaltungsaufgaben benommen,
- sie tragen den Großteil der aus Wachstums- und Beschäftigungsverlusten resultierenden Soziallasten,
- sie werden von den Konsequenzen der globalen Wirtschafts- und Finanzmarktkrise direkt betroffen

und

- sind über die Länder Bestandteil des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts.

Die Kommunen sind (ebenso wie die Sozialversicherungsträger) allerdings nicht in die Regelungen zur Schuldenbremse einbezogen worden, weil der Verfassungsgeber eine solche Einbeziehung als nicht administrierbar abgesehen hat. Eine Einbeziehung etwaiger Defizite von Sozialversicherungen und Gemeinden bei der Haushaltsaufstellung in die Regelung würde sowohl inhaltlich als auch in der zeitlichen Abfolge unerfüllbare Informationsanforderungen an die Aufstellung der Haushalte von Bund und Ländern stellen.

Auch ohne ausdrückliche Einbeziehung der Kommunen in die Regelungen zur Schuldenbremse wird die Schuldenbremse ihr Ziel nur erreichen können, wenn verfassungsrechtliche Vorkehrungen getroffen werden, dass eine Lastenverschiebung auf die Kommunen ausdrücklich durch den landesrechtlichen Verfassungsgeber ausgeschlossen wird.

Die Kommunen benötigen einen Schutzmechanismus, durch den verhindert wird, dass die Einschränkung der Verschuldungsspielräume der Länder die Möglichkeit eröffnet, statt den unbequemen Weg des Aufgabenabbaus einzuschlagen, den kommunalen Finanzausgleich als Dispositionsmasse zur Einhaltung der Verschuldungsgrenze einzusetzen.

Die bisher in der Landesverfassung verankerten Schutzrechte für die kommunale Finanzausstattung sind nicht ausreichend. Sie haben sich mit Blick auf die vergangene und die laufende Legislaturperiode als untauglich erwiesen, einen Eingriff in den kommunalen Finanzausgleich in Höhe von 480 Mio. € in den Jahren 2007-2010 zu verhindern, der nach Aussagen der Landesregierung dauerhaft fortgesetzt werden soll. Dieser Umstand verdeutlicht die reale Gefahr einer einseitigen und willkürlichen Lastenverschiebung für den Fall fehlender Verfassungsbestimmungen, die eine Lastenverschiebung ausschließen.

Darüber hinaus ergibt sich der Schutz der kommunalen Finanzausstattung aus der Garantienstellung des Landes für die Kommunen. Die Kommunen in Schleswig-Holstein, die als integraler Bestandteil des Landes organisationsrechtlich mit einem eigenen verfassungsrechtlich zugesicherten Autonomiebereich ausgestattet sind, benötigen zur Erhaltung der ihnen durch die Verfassung zu gewiesenen Funktionen eine Sicherheitsvorschrift für ihre Finanzausstattung, sollen sie nicht Gefahr laufen, immer mehr zu technischen Hilfseinrichtungen des Staates zu werden.

Schließlich führen auch die Bedingungen des Europäischen Wirtschafts- und Stabilitätspakts zu keiner anderen Sichtweise. Die europarechtlichen Verpflichtungen gelten für den öffentlichen Gesamthaushalt. Die Länder müssen insoweit für etwaige Haushaltsdefizite der Gemeinden und Gemeindeverbände eintreten. Die Einbeziehung der

Kommunen in die Ermittlung des Anteils an etwaigen Sanktionszahlungen bedeutet lediglich, dass hierdurch kein zusätzlicher fiskalischer Anreiz zur Verlagerung von Defiziten in die Kommunen gegeben wird. Es existiert allerdings eine politische Anreizkomponente, die aus Sicht der Landespolitik darin liegen könnte, für die Haftung „nicht selbst“ (d.h. wegen der Verantwortung für den Landeshaushalt), sondern nur wegen der „Mithaftung“ für die Defizite „anderer“ (d.h. bspw. der kommunalen Gebietskörperschaften) politisch verantwortlich zu sein.

II. Finanzpolitische Erwägungen

Auch eine Reihe weiterer finanzpolitischer Erwägungen führt zu der Notwendigkeit, die Sicherung der kommunalen Finanzausstattung im Zuge der Verankerung der Schuldenbremse in der Landesverfassung zu regeln.

1. Zur Finanzlage der Kommunen in Schleswig-Holstein

Vor dem Hintergrund der Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise hat sich die Finanzlage der Kommunen in Schleswig-Holstein - ebenso wie die Finanzlage der Kommunen bundesweit - dramatisch entwickelt. Für das abgelaufene Jahr 2009 ist nach dem Ergebnis der November-Steuerschätzung im Vergleich zu den Ist-Einnahmen des Jahres 2008 ein Rückgang von 264 Mio. € zu verzeichnen. Für das Jahr 2010 wird nach der November-Steuerschätzung mit einem Rückgang der Einnahmen gegenüber den schon verminderten Einnahmen im Jahr 2009 von noch einmal 184 Mio. € gerechnet. Insgesamt führt dies allein nach dem Ergebnis der November-Steuerschätzung für die Jahre 2009/2010 zu einem Einnahmerückgang von 448 Mio. € in den Kommunalhaushalten in Schleswig-Holstein. Bezogen auf die Ist-Einnahmen des Jahres 2008 werden die Kommunen in den Jahren 2009/2010 insg. sogar 712 Mio. € weniger in der Kasse haben. Hinzu kommt, dass das Land seit dem Jahr 2007 fortlaufend mit 120 Mio. € in den Kommunalen Finanzausgleich eingreift. Zum Ende des Jahres 2010 wird sich der Eingriff in den Kommunalen Finanzausgleich mithin auf 480 Mio. € addiert haben. Noch unberücksichtigt in diesen Zahlen sind die Auswirkungen des Wachstumsbeschleunigungsgesetzes, die in Schleswig-Holstein die kommunale Einnahmebasis jährlich um ca. 60 Mio. € (35 Mio. € in 2010) verringern. In der Perspektive wird auch für das Jahr 2011 mit deutlichen Mindereinnahmen gerechnet. Auch in den Jahren 2012/2013 wird nach derzeitigem Stand nicht das Einnahmenniveau des Jahres 2008 erreicht werden können.

Dazu kommen die Steigerungen auf der Ausgabenseite. Führt schon die Betrachtung der Einnahmeseite zu dem Ergebnis, dass zur Zeit von einer langjährig andauernden Talfahrt der Kommunalfinanzen ausgegangen werden muss, so gibt es weitere Unwägbarkeiten auf der Ausgabenseite. Es muss berücksichtigt werden, dass sich die wirtschaftliche Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt - auch aufgrund der ergriffenen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen - bislang nur teilweise niedergeschlagen hat. Eine

mögliche Verschlechterung der Lage auf dem Arbeitsmarkt wird unmittelbar Einfluss auf die Ausgaben im Sozialbereich haben. Auch bei der Finanzierung des Ausbaus der Kinderbetreuung der unter 3-jährigen, der Finanzierung der Förderung von Kindertageseinrichtungen und Tagespflegestellen, der Finanzierung der Eingliederungshilfe, der Bundesbeteiligung an den Unterkunftskosten nach dem SGB II, der Finanzierung der Ganztagsschulbetriebs oder der Schulsozialarbeit - um nur einige Beispiele zu nennen -, sehen sich die Kommunen besonderen Ausgabebelastungen gegenüber. Hinzu kommt auf der Ausgabenseite noch die Steigerung der Investitionsausgaben im Bereich des Konjunkturpakts II.

Allein die Zusammenstellung der aktuellen Lage der Kommunalfinanzen zeigt, dass es sich als notwendig erweist, die finanzielle Mindestausstattung der Kommunen verfassungsrechtlich zu verankern.

2. Zur Mindestgarantie einer aufgabengerechten Finanzausstattung

Die Regelung über die Schuldenbremse sollte der Anlass sein, zugleich zu regeln, dass die Kommunen einen Anspruch auf eine aufgabengerechte Finanzausstattung haben. Eine solche ausdrückliche Regelung findet sich derzeit in der Landesverfassung nicht. Die Kommentierung zur Landesverfassung leitet den Anspruch auf eine finanzielle Mindestausstattung erst aus der Zusammenschau von Art. 49 Abs. 1 i.V.m. Art. 46 Abs. 1 und 2 LV her. Danach sind den Kommunen grundsätzlich diejenigen Mittel zur Verfügung zu stellen, die die kommunalen Körperschaften zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben auch unter Berücksichtigung der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben benötigen, wobei die untere Grenze regelmäßig dann erreicht ist, wenn einzelne Gemeinden oder Gemeindeverbände ohne Vernachlässigung ihrer pflichtigen Aufgaben keine freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben mehr wahrnehmen können. (vgl. Groth in: Caspar/Ewer/Nolte/Waack, Kommentar zu Landesverfassung Art. 49, Rn. 9).

Art. 106 Abs. 7 GG regelt lediglich, dass ein Teil der Landeseinnahmen den Kommunen zufließt, die genaue Ausgestaltung über die Höhe dieses Ausgleichs und Verteilungskriterien liegen dabei in der alleinigen Gesetzgebungskompetenz der Länder (vgl. Welti, Praxis der Kommunalverwaltung A3 SH S. 69). Eine entsprechende Konkretisierung findet sich in Art. 49 Abs. 1 Landesverfassung durch den kommunalen Finanzausgleich und die einfachgesetzliche Ausgestaltung schließlich im FAG.

Das Bundesverwaltungsgericht hat festgestellt, dass die kommunale Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG nicht nur die Befugnis zur eigenverantwortlichen Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft umfasst, sondern auch das Recht auf eine aufgabengerechte Finanzausstattung, wobei die gemeindlichen Finanzmittel ausreichen müssen, um alle zugewiesenen und im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung auch selbst gewählten Aufgaben zu ermöglichen (vgl. BVerwG Urteil vom 25.03.1998, Az. 8 C 11/97 = BVerwGE 106, 280, 287).

Dies wurde in der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte mehrfach bestätigt. So stellt das VerfG Brandenburg in seinem Urteil vom 16.09.1999 fest, dass das Recht auf kommunale Selbstverwaltung seine notwendige finanzielle Absicherung in dem Anspruch der Gemeinden und Gemeindeverbände auf Finanzausstattung durch das Land findet (so auch VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 9. Juli 1998 - VerfGH 16/96, VerfGH 7/97 -, NWVBl. 1998, 390, 391 sowie Urteil vom 16. Dezember 1988 - VerfGH 9/87 -, OVG 40, 300, 300 f.; Bay VerfGH, Entscheidung vom 12. Januar 1998 - Vf. 24-VII-94 -, BayVBl. 1998, 207, 208).

Diese aufgabengerechte Finanzausstattung wird aus dem Grundgesetz als eine Mindestgarantie hergeleitet. Der StGH Baden-Württemberg stellt in seinem Urteil vom 10.05.1999, Az: GR 2/97 fest:

„Der weite Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers findet seine Grenze, wo der Anspruch der Gemeinden und Gemeindeverbände auf eine finanzielle Mindestausstattung verletzt und damit das Selbstverwaltungsrecht ausgehöhlt würde. Dies wäre der Fall, wenn es den Gemeinden und Gemeindeverbänden infolge unzureichender Finanzausstattung unmöglich gemacht würde, freiwillige Selbstverwaltungsangelegenheiten wahrzunehmen.“

Eine nähere Bestimmung des Inhalts dieser Mindestgarantie der aufgabengerechten Finanzausstattung wurde in letzter Zeit durch mehrere Urteile der Landesverfassungsgerichte vorgenommen. So führt das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern in seinem Urteil vom 11.05.2006, Az: LVerfG 1/05, 5/05, 9/05, aus:

„Das aus der Gewährleistung der Selbstverwaltung in der Landesverfassung zu entnehmende Recht auf eine angemessene Finanzausstattung entfaltet seine Wirkkraft nicht nur zur Vermeidung von den Kern des Selbstverwaltungsrechts berührenden Notlagen, sondern auch für Regelungen, welche die Kommunalfinanzen in der Normalsituation betreffen, einschließlich der Verteilung der Mittel zwischen dem Land und den Kommunen. „Angemessen“ besagt, dass die Finanzausstattung der Kommunen aufgabenadäquat sein muss (a). Ferner hat der Gesetzgeber sich davon leiten zu lassen, dass die Aufgaben des Landes einerseits und diejenigen der Kommunen andererseits grundsätzlich gleichwertig sind (b). Schließlich ist dafür Sorge zu tragen, dass den Kommunen eine Mindestfinanzausstattung zukommt, die für ein Minimum von freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben ausreicht (c).

a) Die Finanzausstattung der Kommunen muss den Aufgaben, die sie pflichtig und freiwillig leisten, adäquat sein. Denn nach den Aufgaben richten sich die Ausgaben. Zur Leistung der aufgabenabhängigen Ausgaben müssen genügende Einnahmen vorhanden sein. ...

b) Die Angemessenheit ist ferner zu beurteilen als Relation zwischen der Finanzausstattung des Landes und derjenigen der Kommunen. Unbeschadet der

Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers hat die Verteilung zwischen beiden Ebenen ausgewogen zu sein. Richtschnur ist die Gleichwertigkeit der Ebenen und damit ihrer Aufgaben (vgl. NdsStGH, Urt. v. 25.11.1997 – StGH 14/95 -, DVBl. 1998, 185, 187; Volkmann, DÖV 2001, 497, 502). Es sind Verteilungsmaßstäbe zu wählen, durch die eine einseitige Benachteiligung der Kommunen vermieden wird.

c) Angemessen ist die Finanzausstattung nicht mehr, wenn der Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung deshalb nicht gewahrt wird, weil die Kommunen mangels finanzieller Mittel außerstande sind, ein Minimum an freiwilligen Aufgaben der Selbstverwaltung zu erfüllen. Die Mindestfinanzausstattung, die eine derartige Betätigung noch ermöglicht, bildet die zwingend einzuhaltende Untergrenze der angemessenen Finanzausstattung.“

Noch konkreter äußert sich der Thüringische Verfassungsgerichtshof in seinem Urteil vom 21.07.2005, Az: VerfGH 28/03:

„Das Recht auf kommunale Selbstverwaltung ist jedenfalls dann nicht mehr gewahrt, wenn den Kommunen die Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben infolge einer unzureichenden Finanzausstattung unmöglich ist, also ein finanzieller Spielraum für diese Aufgaben, bei denen die Kommunen autonom entscheiden können, ob und wie sie wahrgenommen werden, gar nicht mehr besteht. Hieraus ergibt sich die absolute Untergrenze der kommunalen Finanzausstattung: Diese muss es den Gemeinden und Gemeindeverbänden mindestens ermöglichen, nach Erfüllung ihrer Pflichtaufgaben überhaupt noch freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen, da ansonsten von einer kommunalen Selbstverwaltung im eigentlichen Sinne nicht mehr die Rede sein kann. Insbesondere ist das Selbstverwaltungsrecht nicht schon gewahrt, wenn die Kommunen gerade soweit mit Finanzmitteln ausgestattet sind, dass sie ihre pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben und die staatlichen Auftragsangelegenheiten wahrnehmen können. Denn kommunale Selbstverwaltung zielt auf eine Aktivierung der Beteiligten für ihre eigenen Angelegenheiten ab, also auf echte gemeindliche Initiative, die sowohl das "Ob" als auch das "Wie" der Aufgabenerfüllung umfasst (vgl. Inhester, Kommunalen Finanzausgleich im Rahmen der Staatsverfassung, 1998, S. 82/83; Schoch/Wieland, Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlasste kommunale Aufgaben, 1995, S. 181). Wären die Gemeinden darauf beschränkt, nur eine standardisierte Struktur kommunaler Pflichtaufgaben abzarbeiten, würden sie letztlich zu staatlichen Filialunternehmen degradiert. Das vom Grundgesetz geforderte Institut der kommunalen Selbstverwaltung wäre damit aufgegeben.“

An diesen Vorgaben muss sich die landesgesetzliche Ausgestaltung der im Selbstverwaltungsrecht enthaltenen Finanzausstattungsgarantie der Kommunen ausrichten. D.h. die Disposition des Landesgesetzgebers hinsichtlich der einfachgesetzlichen Ausgestaltung dieses Finanzausgleichs im FAG SH endet also an der absoluten Untergrenze

der kommunalen Finanzausstattung, nämlich dem Erhalt eines Minimums an freiwilligen Aufgaben der Selbstverwaltung.

3. Kein Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes

Umstritten ist aber in Literatur und Rechtsprechung, ob diese absolute Untergrenze nicht doch unter dem Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes steht. Von einem solchen Vorbehalt geht der StGH Baden-Württemberg aus. Ihm folgend auch das LVerfG Mecklenburg-Vorpommern führt in seinem jüngsten Urteil vom 11.05.2006, Az: LVerfG 1/05, 5/05, 9/05 aus:

„Nach Auffassung des Landesverfassungsgerichts besteht das Recht auf Mindestfinanzausstattung in den Grenzen der Leistungsfähigkeit des Landes (so auch NWVerfGH, Urt. v. 09.07.1998 - VerfGH 16/96 u. a. -, NVwZ-RR 1999, 81, 82; NWVerfGH, Urt. v. 01.12.1998 - VerfGH 5/97 -, DVBl. 1999, 391, 393; Renner in: Umbach/Clemens, GG, Art. 28 Rn. 175; Waechter, VwArch. 85 (1994), 208, 222; anders ThürVerfGH, Urt. v. 21.06.2005 – VerfGH 28/03 -, ThürVBl. 2005, 228). Das finanziell Mögliche ist eine Grenze für Leistungen des Staates, die auch zugunsten der Kommunen nicht überschritten werden kann. Wenn das Land selber auf ein niedriges Niveau gehen muss, haben die Kommunen kein Recht, davon ausgenommen zu werden.“

Dies wird in der Literatur nachdrücklich kritisiert (vgl. Schoch, VBIBW 2006, 122, 123). Aber auch in der Rechtsprechung ist ausdrücklich klar gestellt, dass die kommunale Finanzausstattung zur Wahrnehmung der Aufgaben des Kernbereichs kommunaler Selbstverwaltung nicht nur nach Maßgabe der Leistungsfähigkeit des Landeshaushalts steht. Der Thüringische Verfassungsgerichtshof stellt dazu in seinem o.g. Urteil vom 21.06.2005 zu Recht fest:

„Diese, dem Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts zugehörige, durch die Aufgabenbelastung und den Finanzbedarf der Kommunen vorgegebene finanzielle Mindestausstattung ist als absolut geschützte Untergrenze nicht "verhandelbar", unterliegt also keinen Relativierungen durch andere öffentliche Belange. Wird sie - bei entsprechender Aufgabenbelastung und entsprechendem Finanzbedarf der Kommunen - nicht gewährt, ist das Selbstverwaltungsrecht verletzt, ohne dass dies durch andere Gründe als verhältnismäßig gerechtfertigt sein könnte. Insbesondere kann sich das Land bei unveränderter Aufgabenbelastung seiner Kommunen nicht unter Hinweis auf seine eigene fehlende finanzielle Leistungsfähigkeit seiner Pflicht zur finanziellen Mindestausstattung der Kommunen entziehen. Die Gewährleistung der finanziellen Mindestausstattung der Kommunen steht also nicht unter dem Vorbehalt der Leistungskraft des Landes, sondern ist leistungskraftunabhängig.“

Diese vorbehaltlose Gewährleistung des Mindestmaßes an aufgabengerechter Finanzausstattung ist rechtsdogmatisch stringent.

Selbst in den Entscheidungen, die einen Vorbehalt der Leistungsfähigkeit des Landes annehmen, wird zuvor vehement auf eine zwingend einzuhaltende untere Grenze der finanziellen Ausstattung der Kommunen hingewiesen, die, sollte sie unterschritten werden, den Kernbereich des Selbstverwaltungsrechtes verletze und damit gegen Verfassungsrecht verstoße. Eine solche Feststellung einer absoluten Untergrenze wäre aber nichts weiter als eine bloße Förmelerei, wenn unmittelbar im Anschluss eine evidente Einschränkung dieser Grenze erfolgen würde. Damit ist nämlich eine schon dem Wortlaut nach „absolute“ Untergrenze nicht gegeben. Wenn man ein solches absolutes Minimum aber annimmt, was keine der angesprochenen Entscheidungen in Frage stellt, muss auch konsequenterweise die Vorbehaltlosigkeit dieser Grenze festgestellt werden.

Im Ergebnis dürfte die Rechtsprechung zwischenzeitlich eine Einigkeit dahingehend feststellen lassen, die der VerfGH Rheinland-Pfalz bereits in seinem Urteil vom 28.11.1998, Az: VGH N 12/98, judiziert hat:

„Auf eine etwaige Unterfinanzierung der Gemeinden hat das Land durch Pflichtenreduzierung (Senkung von Standards) oder Finanzmittelzuwendung zu reagieren.“

Auf gleicher Linie liegt der Thüringische Verfassungsgerichtshof, der in seinem o.g. Urteil vom 21.06.2005 feststellt:

„Ist das Land mangels eigener finanzieller Leistungsfähigkeit tatsächlich außerstande, die Mindestausstattung durch Bereitstellung entsprechender Finanzmittel zu sichern, so bleibt ihm nur die Möglichkeit, entweder die Kommunen von bereits auferlegten Aufgaben zu entlasten, gesetzlich vorgegebene und kosten-treibende Standards der kommunalen Aufgabenerfüllung abzusenken und auf die Erledigung neuer Aufgaben trotz "politischer Wünschbarkeit" zu verzichten oder den Kommunen neue Steuer- bzw. Einnahmequellen zu erschließen (vgl. NdsStGH, LVerfGE 12, 255, [283]; RhPfVerfGH, DVBl. 2000, 992, [995]; Henneke, LKV 2004, 166, [206]). Dabei kann der Landesgesetzgeber bei landesgesetzlich veranlassten Pflichtaufgaben des eigenen oder übertragenen Wirkungskreises ohne weiteres selbst entlastende Gesetzesänderungen vornehmen, während das Land bei kommunalen Pflichtaufgaben, die auf Bundesgesetzen beruhen, darauf beschränkt ist, das Gesetzgebungsverfahren etwa über den Bundesrat entsprechend zu beeinflussen (vgl. NdsStGH, LVerfGE 12, 255, [283]). Dagegen sind bei unverändertem Aufgabenbestand und gleichbleibender Finanzkraft der Kommunen Kürzungen der Finanzausgleichsmasse oder der Verbundquote unter das zur Sicherung der finanziellen Mindestausstattung erforderliche Niveau ausgeschlossen.“

Einer Unterschreitung des absoluten Mindestmaßes der Finanzausstattung der Kommunen durch eine Aufgabenumverteilung und –entlastung entgegenzuwirken, entspricht auch dem in Art. 49 Abs. 2 Landesverfassung niedergelegten Konnexitätsgrundsatz.

Festzuhalten bleibt, dass sich aus dem verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden und dem damit verbundenen aufgabenangemessenen Finanzausstattungsanspruch der Kommunen eine absolute Untergrenze der kommunalen Finanzausstattung ableiten lässt. Diese darf unter keinen Umständen unterschritten werden und wird vorbehaltlos gewährleistet. Eingriffe seitens des Landes in den kommunalen Finanzausgleich müssen sich daran orientieren, diese Untergrenze nicht zu unterschreiten. Den Kommunen muss immer noch die Möglichkeit gegeben sein, ein Minimum an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen, da ansonsten ihr verfassungsrechtlich gesichertes Recht auf kommunale Selbstverwaltung ausgehöhlt werden würde. Eingriffe in den kommunalen Finanzausgleich sind demnach nur dergestalt möglich, dass sie, dem Konnexitätsprinzip entsprechend, auch eine Entlastung für die Kommunen beinhalten.

Der Landesverfassungsgeber hat die politische Gestaltungsoption, eine eindeutige Regelung für die Absicherung der kommunalen Mindestfinanzausstattung zu treffen und dieses nicht im Streitfall der Auslegung des Landesverfassungsgericht zu überlassen. Im Ergebnis sollte sich der Verfassungsgeber deshalb dazu entschließen

- a) die finanzielle Mindestausstattung der Kommunen verfassungsrechtlich ausdrücklich zu regeln

und

- b) klarzustellen, dass die finanzielle Mindestausstattung unabhängig von der Leistungsfähigkeit des Landes zu gewährleisten ist.

III. Kommunalpolitische Erwägungen

Schließlich sprechen noch eine Reihe kommunalpolitischer Erwägungen für eine Sicherung der kommunalen Finanzausstattung durch landesverfassungsrechtliche Regelung.

Durch Art. 28 Abs. 2 GG wird die kommunale Selbstverwaltung gewährleistet. Im Rahmen der objektiven Rechtsinstitutionsgarantie (Stern, Staatsrecht I, S. 409) verbürgt das Recht zur kommunalen Selbstverwaltung einen in eigener Verantwortung wahrzunehmenden Aufgabenbestand. Es sind diese alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, mithin diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben (BVerfGE 8, S. 122 (134); BVerfGE 79, S. 127 (151)) oder anders ausgedrückt die Angelegenheiten, die

den Gemeindebewohnern gerade als solche gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und Zusammenwohnen der Menschen in der Gemeinde betreffen (BVerfGE 79, S. 127 (151 f.)). Dabei werden dem Selbstverwaltungsrecht Rechnung tragend, die Aufgaben eigenverantwortlich wahrgenommen, d.h., die Gemeinden erfüllen ihre Aufgaben ohne Weisung oder Vormundschaft des Staates, wie dies nach der Rechtsordnung zweckmäßig erscheint (Stern, Staatsrecht I, S. 413).

In untrennbarem Zusammenhang mit der verfassungsrechtlichen Gewährleistung eines eigenverantwortlich wahrzunehmenden Aufgabenbestandes steht die aus dem Selbstverwaltungsrecht herzuleitende Finanzhoheit, weil anderenfalls das Recht zur Selbstverwaltung bar jeder Substanz wäre (Mückl, Finanzverfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Finanzausstattung, S. 63). Besonders deutlich hat Werner Weber (Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, 1953, S. 45,) bereits 1953 ausgeführt:

„Die Crux der kommunalen Selbstverwaltung ist der Verlust des finanziellen Fundaments. Jeder kennt den untrennbaren Zusammenhang von finanzieller Eigenverantwortung und substanzhafter Selbstverwaltung, und jeder weiß, dass alle sonstigen juristischen Vorkehrungen keine echte Selbstverwaltung aufbauen können, wenn dem Selbstverwaltungsträger die eigenverantwortliche Verfügung über die Erschließung und Verteilung seiner Finanzmittel fehlt.“

Gesetzliche Verankerung findet der Zusammenhang von Aufgabenbestand und Finanzierung im Rahmen des Selbstverwaltungsrechts durch den mit dem 42. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 27.10.1994 eingefügten Satz 3 in Art. 28 Abs. 2 GG wonach die „Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung (umfasst)“.

Mit der Einführung der Schuldenbremse ohne kommunale Schutzklausel verbindet sich die Befürchtung der Zielverfehlung und einseitigen Lastenverschiebung, die die kommunale Finanzlage weiter gefährdet. Kommunale Selbstverwaltung ohne ausreichende Finanzmittel erweist sich auf Dauer als Gefahr für das demokratische Gemeinwesen.

Den Stellenwert der kommunalen Selbstverwaltung hat das Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern mit Urteil vom 26.07.2007 - 9/06, 10/06, 11/06, 12/06, 13/06 u.a. – deutlich dokumentiert, indem es feststellt:

„Die kommunale Selbstverwaltung bedeutet Aktivierung der Bürger für ihre eigenen Angelegenheiten. Die in der örtlichen Gemeinschaft lebendigen Kräfte schließen sich zur eigenverantwortlichen Erfüllung öffentlicher Aufgaben der engeren Heimat zusammen mit dem Ziel, das Wohl der Einwohner zu fördern und die geschichtliche und heimatliche Eigenart zu wahren ([BVerfGE 11, 266, 275 f.](#); 107, 1, 12). (...). Leitbild der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie ist eine bürgerschaftliche Mitwirkung, die sich auch in einem politischen Gestaltungswillen niederschlägt (ThürVerfGH, Urt. v. 18.12.1996 - VerfGH 2/95 u.a. -, [LVerfGE 5, 391, 417 = NVwZ-RR 1997, 639](#)). (...).“

Die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung dient dem Aufbau der Demokratie von unten nach oben. Damit wird die Form der bürgerschaftlichen Selbstverwaltung als eigener Verfassungswert hervorgehoben. Das Bundesverfassungsgericht ([BVerfGE 79, 127](#), 149) hat herausgestellt, dass die Gemeinden die Keimzellen der Demokratie und am ehesten diktaturresistent seien.

Diese Funktionen gilt es zu erhalten und zu stärken. Ohne ausreichende Finanzausstattung läuft die kommunale Selbstverwaltung in Schleswig-Holstein Gefahr, ihre machtaufteilende und -balancierende Funktion, die eine wesentliche Grundlage für die freiheitliche Ordnung der Demokratie ist, zu verlieren

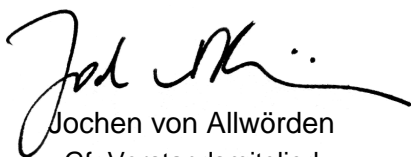
C. Textvorschlag zur Änderung der Landesverfassung:

Die kommunalen Landesverbände begrüßen es ausdrücklich, dass sowohl der Änderungsantrag der Fraktion Bündnis90/DIE GRÜNEN (LT-Drs. 17/205) als auch der Änderungsantrag der Fraktion des SSW (Umdruck 17/348) die kommunale Interessenlage berücksichtigen. Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände schlägt darüber hinausgehend folgende Formulierung für die Landesverfassung vor, um tatsächlich einen wirksamen Schutz der Finanzausstattung und eine Umsetzung der Schuldenbremse zu gewährleisten.

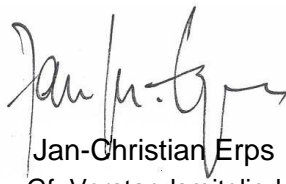
„Das Land garantiert den Gemeinden und Gemeindeverbänden unabhängig von seiner eigenen Leistungsfähigkeit eine finanzielle Mindestausstattung. Diese muss die Kommunen in die Lage versetzen, neben den Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung und den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben auch freiwillige Aufgaben in einem der Bedeutung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts angemessenen Umfang zu erfüllen.“

Das Bedürfnis für eine solche Regelung besteht nicht nur aus Anlass der Verankerung der Schuldenbremse in der Landesverfassung. Bereits aus der Geltung der bundesverfassungsrechtlichen Schuldenbremse im Grundgesetz ergibt sich das Erfordernis für die vorgeschlagene, klarstellende Regelung in der Landesverfassung.

Mit freundlichen Grüßen



Jochen von Allwörden
Gf. Vorstandsmitglied
Städteverband
Schleswig-Holstein



Jan-Christian Erps
Gf. Vorstandsmitglied
Schleswig-Holsteinischer
Landkreistag



Jörg Bülow
Gf. Vorstandsmitglied
Schleswig-Holsteinischer
Gemeindetag