

# Kommunalreform von unten

## Entwurf der grünen Landtagsfraktion

1. **Ausgangslage:** undemokratische und komplizierte Verwaltungsstruktur
2. **Ziele:** Starke, leistungsfähige Gemeinden
  - 2.1. Aufgaben der Kommunen
  - 2.2. Bürgerbeteiligung und Identität
3. **Maßnahmen:** Dynamik zu leistungsfähigeren Gemeinden auslösen
  - 3.1. Unterschiede des Landes berücksichtigen
  - 3.2. Der konkrete Fahrplan bis 2013
  - 3.3. Kreisebene evaluieren

1. Ausgangslage: undemokratische und komplizierte Verwaltungsstruktur

In den Kommunen leben wir. Sie sind unsere Heimat. Hier engagieren wir uns. Aber der kommende demographische Wandel, immer komplexere Aufgaben, eine hohe Mobilität und immer neue politische Handlungsfelder (Kita, Schulentwicklung, Europa...) haben die kleinteilige kommunale Struktur in Schleswig-Holstein überholt.

Schleswig-Holstein braucht dringend eine Neuorganisation des ländlichen Raumes. Alle Prognosen sagen, dass gerade der ländliche Raum dünner besiedelt werden wird. Wie aber sollen schrumpfende Kommunen ihren Bürgerinnen und Bürgern ein attraktives Lebensumfeld mit guten Schulen, sozialen und kulturellen Einrichtungen bieten? Und wie sollen sie Aufgaben wie Bauleitplanung, Abfallentsorgung und Schulentwicklung bewältigen, nachdem ein Urteil des Landesverfassungsgerichts in Schleswig besagt, dass die

Auslagerung von Aufgaben an die Ämter problematisch ist?

Verglichen mit den anderen Regionen Deutschlands ist unsere Kommunalstruktur zudem ein echter Wettbewerbsnachteil: Zu viele Ansprechpartner, Doppelungen von Verwaltung und demokratischer Beschlussfassung – es ist Praxis in Schleswig-Holstein, dass Unternehmen abwandern oder gar nicht erst kommen, weil ihnen die Verwaltung zu kompliziert ist. Das ist ein realer Verlust an Arbeitsplätzen und Steuergeldern. Durch den demographischen Wandel wird der Standortwettbewerb der Kommunen zusätzlich zunehmen.

Bis 2014 brauchen wir nun eine verfassungskonforme kommunale Landschaft. Wir Grüne wollen sie jedoch schon zur Kommunalwahl 2013 erreichen. Der Landesparteitag hat am 13.03.2010 Eckpunkte für eine Verwaltungsstrukturreform beschlossen: Eine Verwaltungsebene soll zukünftig wegfallen und die eingesparten Mittel sollen bei den Kommunen verbleiben. Zu der Frage, welche Verwaltungsebene zukünftig wegfallen soll und wie eine neue Gebiets- und Verwaltungsstruktur aussehen kann, sollte ein breit angelegter Diskussionsprozess stattfinden. Infolge des Beschlusses hat es in den letzten Monaten viele Gespräche und Diskussionen innerhalb der Partei aber auch mit LandrätInnen, BürgermeisterInnen, AmtsvorsteherInnen und mit weiteren KommunalpolitikerInnen gegeben. Diese Gespräche haben vor allem eines bestätigt: Eine Verwaltungsstrukturreform ist überfällig! Die Gespräche haben auch gezeigt, dass es konkrete Vorgaben durch den Landesgesetzgeber braucht, ohne aber von oben herab eine Gebietsreform für alle gleich aussehend zwingend vorzuschreiben.

Außerdem haben die Gespräche gezeigt, wie schlecht es um die Kommunalfinanzen steht. Um den Gemeindevertretungen wieder mehr finanziellen Entscheidungs-

spielraum für die Daseinsvorsorge zu ermöglichen, muss auf der Verwaltungsebene sparsamer als bisher gewirtschaftet werden. Ämter, die bisher fusioniert haben, haben erhebliche Effizienzgewinne erzielt, etwa 25% ihrer bisherigen Kosten.

## 2. Ziele: Starke, leistungsfähige Gemeinden

Wir alle wollen in starken, leistungsfähigen Kommunen leben, mit einem guten Angebot an Kitas, Schulen, sozialen und kulturellen Einrichtungen. Damit diese Angebote auch in Zeiten sinkender Einwohnerzahlen vorgehalten werden können, muss der Planungsraum vergrößert werden. Und weil gerade diese Planung das Leben der Menschen unmittelbar berührt, müssen sie direkte demokratische Einfluss- und Entscheidungsmöglichkeiten haben.

Wir brauchen daher eine Verwaltung, die direkt demokratisch gewählt und kontrolliert wird und Dienstleistungen für die Bürger aus einer Hand bereit hält: Pass, Nummernschild, Bauantrag, Abwassergebührenbescheid, Kita-Platz...

Entscheidend bei der Neuschneidung von Gebietskörperschaften ist, dass der Service für alle BürgerInnen besser und nicht schlechter wird. Daher sind auch neue und moderne Service-Einrichtungen notwendig – wie e-government oder ein Front-Office, das alle Belange der Verwaltung entgegennimmt, oder etwa ein „mobiles Rathaus“; in Form eines Bürgerbusses, der die Gemeinden anfährt, ist denkbar.

### 2.1. **Aufgaben der Kommunen**

Leitbild unserer Vorschläge ist die vollständige Herstellung der demokratischen Legitimation der Aufgabenwahrnehmung. Wir teilen nicht die Auffassung, dass sich die kommunale Selbstverwaltung durch Übertragung von Aufgabenkatalogen verfassungskonform regulieren lässt. Gerade angesichts des demographischen Wan-

dels, der es immer schwerer machen wird, die Gremien und die Gremienarbeit aufrechtzuerhalten und angesichts zu erwartender neuer Aufgaben durch beispielsweise europäische Vorgaben oder technische Entwicklungen besteht Handlungsbedarf. Früher oder später wird sich das Verhältnis von Aufgaben zu demokratischer Legitimation aufgrund sich verändernder gesellschaftlicher Anforderungen wieder verschieben, so dass katalogweise Aufgabenübertragungen nicht zukunftsfähig sind.

Die Bereiche

- **Infrastruktur der Gemeinde**  
(Abwasserbeseitigung, Bauhof, Feuerwehr/Jugendfeuerwehr, Freibad, Hallenschwimmbad, Klärschlammabfuhr, Wasserversorgung, Energieversorgung, Straßen- und Wegebau),
- **Kultur, Sport und Bildung**  
(Jugendarbeit, Schulentwicklungsplanung, Schulträgerschaft, Sozialstation, Trägerschaft von Kindertagesstätten, Unterhaltung von kulturellen Einrichtungen (Museen, Büchereien), Volkshochschule, Betrieb von Sporthallen/Sportplätzen),
- **Entwicklung, Planung und Wirtschaftsförderung**  
(Bauleitplanung, Dorfentwicklungsplanung, Flächennutzungsplanung, ländliche Struktur- und Entwicklungsanalyse (LSE), Landschaftsplanung, Wirtschaftsförderung, Tourismusmarketing) und
- **Finanzen und allgemeine Verwaltung**  
(Haushaltswesen, Internetauftritt der Gemeinden, Information der Einwohner, Erteilen von Kassenanordnungen, Rücklagenverwaltung, Gemeindewahlleitung und Wahlvorbereitung, Umsetzung des Archivgesetzes)

sind zentrale Bestandteile des kommunalen Lebens und können nicht jenseits demokratisch legitimer Vertretungen entschieden und gesteuert werden. Wir

wollen eine Stärkung des Zusammenlebens und Zusammenwirkens der Menschen im kommunalen Raum.

## **2.2. Bürgerbeteiligung und Identität**

Eine Verwaltungsstrukturreform eignet sich in besonderer Weise, Bürgerbeteiligung von unten aufzunehmen und herzustellen. Uns ist das bewusst und wir entscheiden uns deshalb zu einem breit angelegten und zeitlich ehrgeizigen Prozess, der zum Ziel hat,

- unterhalb des Landtags nur noch zwei kommunale Verwaltungsebenen, nämlich Gemeinde und Kreise, zu haben.
- die kommunale Selbstverwaltung zu stärken.
- die Aushöhlung der Demokratie zu stoppen bzw. demokratischem Engagement Raum und Entscheidungskompetenz zu geben.

Kommunale Identität entsteht nicht innerhalb von Gebietsgrenzen, sondern über sinnvolles Engagement. Aufgaben und Demokratie müssen wieder zusammengebracht werden. Das gebietet auch der anstehende demographische Wandel, der dringend eine Neuorganisation des ländlichen Raumes erfordert. Augenverschließen und blinde Rückwärtsgewandtheit verkennen die Realität und die Herausforderungen der Zukunft.

Die Verwaltung hat eine dienende Funktion, die Demokratie eine bestimmende Rolle. Heute sind die Verhältnisse umgekehrt. Das wollen wir wieder ins rechte Lot bringen.

Es klingt romantisch von „alle Macht den Dörfern“ zu reden, die Wirklichkeit sieht anders aus. Die kommunale Ebene ist so kleinteilig, dass sie eben gar keine Selbstbestimmung mehr zulässt. Sinnvolle Partizipation wird erschwert durch die Auslage-

rung von Aufgaben in Ausschüsse und Zweckverbände. Der kommunalpolitische Handlungsraum setzt voraus, dass wir neue Regelungen schaffen.

## **3. Maßnahmen: Dynamik zu leistungsfähigeren Gemeinden auslösen**

### **3.1. Unterschiede des Landes berücksichtigen**

Uns ist bewusst, wie sehr in einem solchen Prozess den im Örtlichen wurzelnden Besonderheiten Rechnung getragen werden muss, gerade weil Schleswig-Holstein nicht einheitlich strukturiert ist: Im Norden sind die Ämter Bezugspunkt für alle Verwaltungsangelegenheiten geworden und fassen politische Beschlüsse; im Süden sind sie oftmals „Schreibstube“ der Gemeinden. Im Osten gibt es traditionell Großgemeinden; im Westen sind die Gemeinden sehr klein und die Kreise haben eine starke identitätsstiftende Rolle. Im urbanen Hamburger Rand sind die Städte die zentralen Organisationspunkte von Verwaltung, im ländlichen Raum Schleswig-Holsteins braucht es größere Flächenstrukturen.

Vor diesem Hintergrund ist es notwendig, einen Prozess zu organisieren, der die allgemeinen Rahmenbedingungen setzt, aber keine festen Gebietseinteilungen von oben vornimmt. Dieser Prozess ist dynamisch angelegt. Die zukünftigen Gebiets- und Verwaltungsstrukturen sollen in einem ersten Schritt kommunal entwickelt und eigenständig entschieden werden. Der Landesgesetzgeber ist aber in der Pflicht, die Richtung der Entwicklung vorzugeben. Und das transparent und offen.

### **3.2. Der konkrete Fahrplan bis 2013**

- Alle Mittel, die durch Effizienzgewinne erwirtschaftet werden, ver-

bleiben bei den Kommunen. Kosten, die durch die Umgestaltung der Verwaltung entstehen, können so kompensiert werden.

- Haupthindernis beim Zusammengehen von Städten und kleineren Gemeinden sind die Schulden der Städte. Deshalb sprechen wir uns dafür aus, einen Altschuldentilgungsfonds auf Bundesebene auch für kommunale Schulden einzurichten.
- Gemeinden, die sich bis zum 01.01.2013 zusammenschließen und einen Schuldenabbaupfad beschließen, erhalten eine Prämie vom Land. Diese Prämie setzt sich aus verschiedenen Säulen zusammen und wird an die neue Großgemeinde gezahlt. Die Säulen sind:  
(1) EinwohnerInnenzahl, in den Stufen: neue Gemeinden ab 5.000, ab 10.000 und ab 15.000 EinwohnerInnen,  
(2) Zahl der ehemaligen Gemeinden, die sich zusammenschließen,  
(3) Flächenfaktor und  
(4) Auflösung von mindestens einer Amts-/Gemeinde- oder Stadtverwaltung aufgrund der Fusion. Von diesen vier Säulen müssen mindestens drei erfüllt werden, um Anspruch auf eine Prämie zu erlangen.
- Die Prämie wird durch einen Vorwegabzug im Kommunalen Finanzausgleich, den kommunalen Anteil an der Grunderwerbsteuer und dem Anteil der Kommunen an den Konsolidierungshilfen des Bundes finanziert.
- Unabhängig von einer möglichen bisherigen Amtszugehörigkeit müssen Zusammenschlüsse von Gemeinden über diese Grenzen hinweg möglich sein. Damit soll sichergestellt werden, dass der Zusammenschluss von Gemeinden

der Richtung der tatsächlichen örtlichen Ausrichtung der BürgerInnen entsprechen kann. Die Entscheidung soll nach §16 g Gemeindeordnung von allen BürgerInnen mittels Bürgerentscheid getroffen werden.

- Nach der Entstehung neuer Gemeinden wird das zentralörtliche System überprüft und ggf. angeglichen. Dieses sichert zum einen die Versorgungsfunktionen, hat aber über das Landesentwicklungsgrundsatzgesetz auch Planungseinfluss auf die Flächennutzung (F-Pläne) und Bauleitplanung (B-Pläne).
- Nach § 47 a Gemeindeordnung (GO) kann die Gemeinde durch Beschluss der Gemeindevertretung Ortsteile bilden und deren Namen bestimmen. Die Gemeindevertretung kann die Bezeichnung Ortsteil durch die Bezeichnung Dorfschaft oder eine andere Bezeichnung ersetzen. Damit können bereits nach aktuellem Recht die früheren Gemeinden innerhalb der neu gebildeten Großgemeinde z.B. als Dorfschaften unter ihrer alten Bezeichnung erhalten bleiben. Für solche Ortsteile besteht nach § 47 b Abs. 1 GO die Möglichkeit, durch die Hauptsatzung einen Ortsbeirat (synonym Dorfvorstand s. Satzungsmuster für die Hauptsatzungen der Gemeinden, Kreise und Ämter sowie für die Verbandssatzungen der Zweckverbände, Amtsbl. Schl.-H. 2003, S. 98) zu bilden. Nach § 47 b Abs. 3 GO wählt die Gemeindevertretung den Ortsbeirat unter Berücksichtigung des Wahlergebnisses, das die Parteien und Wählergruppen bei der Wahl zur Gemeindevertretung im Ortsteil erzielt haben. Das Satzungsmuster des Innenministeriums für die Hauptsat-

zungen der Gemeinden, Kreise und Ämter sowie für die Verbandssatzungen der Zweckverbände sieht außerdem vor, die Vorsitzende oder den Vorsitzenden des Ortsbeirates (die Dorfvorsteherin oder den Dorfvorsteher) und seine Stellvertreterin oder seinen Stellvertreter zu Ehrenbeamtinnen oder – beamten zu ernennen.

- Es wird eine Ortsteil-/Dorfschaftsverfassung erarbeitet, die die Anhörungs- und Mitspracherechte in Angelegenheiten, die ihre Dorfschaft betreffen, regelt.
- Diese Form der Großgemeinde entspricht dem Modell einiger Gemeinden im Kreis Ostholstein, wo es funktionierende Großgemeinden bereits seit vielen Jahrzehnten gibt. Die Erfahrung in Ostholstein zeigt, dass sich trotz Großgemeinde das dörfliche Leben nach wie vor in den kleinen Ursprungsgemeinden abspielt (Feuerwehr, Sportvereine, Dorffeste u.a.), dass die DorfvorsteherInnen bei Angelegenheiten – die ihr Dorf betreffen - einen entscheidenden Einfluss in der Großgemeinde haben und dass die Verwaltung und regionale Planung auf Ebene der Großgemeinde effizient und professionell organisiert ist.
- Gemeinden, die sich zu Großgemeinden zusammenschließen, erhalten die Zusage, dass sich ihre Mittel aus dem Kommunalen Finanzausgleich in den nächsten fünf Jahren nicht fusionsbedingt verschlechtern.
- Für den Prozess der Fusion wird beim Land eine Moderations- und Clearingstelle eingerichtet, die beratend und helfend in Anspruch genommen werden kann.
- Bleibt ein Amt als Gemeindeverband nach dem 31.12.2012 weiter

bestehen, muss es dort ab dem 1.1.2013 einen demokratisch gewählten Ämterausschuss geben. Das gilt auch, wenn nur einige Gemeinden auf einem Amtsgebiet sich zusammengeschlossen haben. Die Wahl findet mit der Kommunalwahl 2013 statt.

### **3.3. Kreisebene evaluieren**

Die Landesregierung evaluiert unter Beteiligung der Landtagsfraktionen gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden den Prozess der Gemeindereformen. Es ist zu prüfen, ob infolge veränderter gemeindlicher Strukturen der Zuschnitt der Kreise sinnvoll ist, bzw. eine Reduzierung der Anzahl der Kreise anzustreben ist. Über etwaige Veränderungen soll nach Möglichkeit ebenfalls von den BürgerInnen abgestimmt werden. Bei einem entsprechenden Votum legt die Landesregierung dem Landtag ein Gesetz vor. Gleichzeitig wird eine neue Struktur für den Kommunalen Finanzausgleich erarbeitet, so dass bei der Entscheidung der Kreistage auch erkennbar ist, welche finanziellen Mittel die neu geschnittenen Kreise hätten. Sollten Kreise vorher freiwillig fusionieren, erhalten auch sie eine Prämie und die Zusage, dass sich ihre Mittel aus dem Kommunalen Finanzausgleich in den nächsten fünf Jahren nicht fusionsbedingt verschlechtern. Bei einer Neuschneidung aller Kreise würde die bisherige Berechnungsgrundlage entfallen. Es würde zu einem insgesamt neuen Finanzausgleich für die entstandenen Kreise kommen.

Mit dem so initiierten Prozess stellen wir sicher, dass die Identität der Menschen mit ihrem Ort gestärkt wird, straffen aber gleichzeitig die Verwaltungsstrukturen und legen die Grundlage für mehr finanziellen Spielraum für die Kommunalparlamente. Auf Grund der im Prozess angelegten Freiwilligkeit kann es zu unterschiedlichen

Lösungen im Land kommen. Entscheidend ist, dass sich das Land auf den Weg macht, dass es unterhalb des Landtags nur noch zwei Ebenen der Verwaltung gibt (mit dem Zwischenschritt eines direkt gewählten Amtsausschusses zur Kommunalwahl 2013 bei den Gemeinden, die sich nicht reformieren) und dass diese Reform von den Menschen und BürgerInnen aktiv begleitet und gestaltet wird.

Monika Heinold

Ines Strehlau

Dr. Robert Habeck

Thorsten FÜRTER