



# Starke Kommunen braucht das Land

**Kommunalpolitische Eckpunkte  
des SSW**

## Vorwort

Der SSW ist mit seinen 157 kommunalen Mandaten eine starke und eng mit dem nördlichen Landesteil verbundene politische Kraft im Land. Die engagierten Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker des SSW haben daher ein großes Interesse an einer wirkungsvollen demokratischen Selbstverwaltung vor Ort.

Seit vielen Jahren müssen wir jedoch eine Aushöhlung und einen Verlust der kommunalen Gestaltungsmöglichkeiten feststellen.

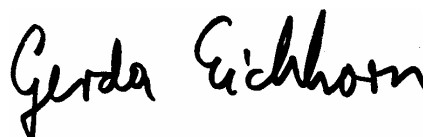
Die Delegierten auf dem Landeparteitag am 20. September in Husum/Hüsem haben daher beschlossen, dass der SSW sich für eine grundlegende Änderung der kommunalen Selbstverwaltungsstruktur einsetzt.

Der SSW-Landesverband hat zusammen mit der SSW-Landtagsgruppe eine Arbeitsgruppe aus erfahrenen Landes- und Kommunalpolitikern ins Leben gerufen, die Eckpunkte für eine gestärkte kommunale Selbstverwaltung im 21. Jahrhundert erarbeitet hat.

Die Eckpunkte sollen in der Tradition skandinavischer Demokratie die gesellschaftspolitischen Herausforderungen klar benennen und konkrete Lösungswege zur Stärkung der lokalen Autonomie aufzeigen, damit hierüber eine möglichst breite bürgerchaftliche Diskussion geführt werden kann.

Wir sind der festen Überzeugung, dass die Bürgerinnen und Bürger, die Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker sowie die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kommunalverwaltungen - entgegen der Auffassungen der großen Parteien im Landtag – sehr wohl bereit sind, einen offenen Dialog zu führen, der über den Horizont des eigenen „Kirchturms“ hinausreicht.

Flensburg im April 2004



Gerda Eichhorn  
SSW-Landesvorsitzende



Silke Hinrichsen, MdL  
Kommunalpolitische Sprecherin  
der SSW-Landtagsgruppe

## 1. Einleitung

### **Für demokratische Kultur nach skandinavischem Vorbild**

Der SSW leitet sein politisches Grundverständnis von der demokratischen Kultur der skandinavischen Länder ab. Das beinhaltet auch, dass gesellschaftliche Aufgaben durch klare Zuständigkeiten und damit verbundene direkte Verantwortung geregelt werden. Diese Transparenz ist die Grundlage für das Verhältnis der Bürger zu den Politikern und trägt dazu bei, dass in Skandinavien ein relativ hohes Vertrauen in das repräsentative System besteht.

Im demokratischen Staatsaufbau Deutschlands ist dagegen eine enge Verflechtung von Zuständigkeiten und Finanzströmen das prägende Element. Die einzelnen politischen Ebenen überwachen sich gegenseitig, indem politische Entscheidungsinstanz und konkrete Umsetzungsinstanz häufig auseinander fallen. Dies erhöht aber den Regelungsbedarf erheblich und führt außerdem zu Blockaden.

Die verfassungsmäßige Konstruktion dieser Politikverflechtung geht einher mit einer schleichenden Zentralisierungstendenz. Diese Zentralisierung zeigt sich darin, dass der Bund mehr und mehr Regelungskompetenzen an sich zieht und die Umsetzung von zentralen Vorgaben wiederum auf die Landes- bzw. lokale Ebene delegiert. Diese Form der Aufgabensteuerung gilt schon lange als sehr teuer und darüber hinaus als recht ineffektiv. Eine weitere negative Begleiterscheinung ist, dass für Fehlentwicklungen kein politisches Gremium die alleinige Verantwortung trägt.

Das alles, nämlich das Auseinanderfallen von Entscheidungs- und Umsetzungs-ebene, die schleichende Zentralisierung und die unklare Verantwortlichkeit, höhlen auch die kommunale Selbstverwaltung aus.

Der SSW will starke Kommunen für eine vitale lokale Demokratie.

## 2. Bestandsaufnahme

### Kommunale Selbstverwaltung ist ausgehöhlt

*„Es ist keine bürgernahe Demokratie, wenn man nur noch über den Standort für eine Straßenlaterne diskutieren kann. Die Kommunalpolitik muss endlich wieder politisch gestalten können. Heute hemmen die Gemeindegrenzen aber eine vernünftige Entwicklung der kleinen Kommunen. Wir sind es leid in einer Badewanne eingesperrt zu sein, obwohl wir in einem großen Swimmingpool schwimmen könnten“.*

*Otmar Petersen, SSW-Kommunalpolitiker, Schleswig*

### Autonomieverlust der kommunalen Ebene

Die kommunale Selbstverwaltung leidet seit mehreren Jahren unter schrumpfenden Gestaltungsspielräumen. Der Autonomieverlust zeigt sich in mehreren Bereichen:

- Bund und Länder übertragen immer mehr Aufgaben den Kommunen, ohne die detaillierte Regelung dieser Aufgaben aus der Hand zu geben (Überreglementierung).
- Die Finanzausstattung der Kommunen wächst nicht mit den Ausgaben, weder den neu übertragenen - z.B. Kita - noch mit rezessionsbedingten Mehrausgaben, wie z.B. bei der Sozialhilfe (Finanzkrise).
- Die gewählten Kommunalvertretungen haben darüber hinaus gegen einen Mitwirkungsverlust anzukämpfen. Die beiden vorher genannten Bereiche schmälern die Gestaltungsspielräume der kommunalen Ebene und verschieben den noch verbleibenden Bereich zu Gunsten der Verwaltung. Die Direktwahl der Verwaltungsspitze hat die ehrenamtliche Seite der Kommunalpolitik zusätzlich geschwächt (Dominanz der Verwaltung gegenüber dem Ehrenamt).
- In Schleswig-Holstein besteht aufgrund der äußerst kleinteiligen Kommunalstruktur, die zu einer hohen Unübersichtlichkeit führt, die Tendenz, dass die Gemeinden ihre Aufgaben nicht selber wahrnehmen, sondern diese durch Ämter und Zweckverbände erledigen lassen. Beide haben aber keine direkt gewählten Vertretungen. Die kommunale Demokratie im ländlichen Raum wird auf diese Weise ausgehöhlt, da zunehmend Kompetenzen auf eine Verwaltungsebene verlagert werden, die nicht durch eine unmittelbare Wahl der Bevölkerung legitimiert ist (Demokratiedefizit).

Das Land hat den Ämtern eigene Aufgaben übertragen, darüber hinaus nehmen die Ämter sogar Aufgaben wahr, die ihnen formal nicht von den Gemeinden übertragen wurden (vgl. Landesrechnungshof, Verwaltungsstrukturen und Zusammenarbeit im kreisangehörigen Bereich, Auszug, Kiel Nov. 2003, S. 14 ff).

Das lässt den Schluss zu, dass die amtsangehörigen Gemeinden ihre Aufgaben nicht mehr erfüllen können. Also muss man die heutige Kommunalstruktur kritisch unter die Lupe nehmen.

### **Notwendige Strukturreform**

Die Diskussion um Gemeindegrößen war lange Zeit tabu, weil von der Politik und den Bürgern erhebliche Widerstände kamen. Der Handlungsbedarf ist jedoch akut.

Die kommunale Selbstverwaltung in Schleswig-Holstein kann nicht im Schlafwagen erneuert werden. Wer es ernst meint, muss anpacken und sich auch zu zunächst unpopulären Maßnahmen durchringen.

Der Stillstand in Sachen Kommunalreform lässt die vielen Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker im Stich, die sich ehrenamtlich engagieren. Aufgrund von Aufgabenverflechtung, unterfinanzierten Gemeindehaushalten und kommunalaufsichtlicher Gängelung haben sie real kaum einen politischen Gestaltungsspielraum mehr.

Der SSW stellt sich den Problemen und Sorgen. Der SSW bietet Lösungen an, an denen man sich reiben, aber eben auch orientieren kann. Wer Verbesserungen will, muss Änderungen mögen.

#### ***Beispiel Dänemark: Bürgernähe in großen Kommunen***

Wenn wir den Blick auf unserem nördlichen Nachbarn richten, sehen wir, dass Kommunalpolitik auch ohne Gängelband möglich ist. Die Kommunalebene ist dort sehr viel autonomer, das wird deutlich in den Bereichen Aufgabenwahrnehmung, Finanzausstattung und Stellung der gewählten Vertretung. Augenfällig sind jedoch auch die vergleichsweise großen Strukturen. In Dänemark wohnen 5,5 Mio. Menschen in 268 Kommunen, deren Zahl weiter reduziert werden soll. Trotz der größeren Einheiten behauptet niemand, dass die Demokratie dort weniger bürgernah ist als in Schleswig-Holstein. Im Gegenteil: Durch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit haben mehr und mehr Kommunalpolitiker aus dem Landesteil Schleswig die Erfahrung gemacht, dass trotz der größeren Einheiten der ländliche Raum nicht vernachlässigt wird. Das liegt u.a. daran, dass die dänischen Kommunen viele Aufgaben selbstständig wahrnehmen und nach den örtlichen Gegebenheiten umsetzen können.

### 3. Ziele

#### Skandinavische Bürgernähe in den Kommunen

Der SSW verfolgt mit seinen Überlegungen drei Ziele:

- € **Politische Gemeinde gleich Verwaltungseinheit**
- € **Klare Aufgabenkompetenzen**
- € **Reform der Kommunalfinanzen**

#### Politische Gemeinde gleich Verwaltungseinheit

Die kommunalpolitische Reformdiskussion kreist vor allem um drei Punkte: Aufgabenverlagerung (Funktionalreform), ausreichende Finanzausstattung (Gemeindefinanzreform) und effektive Verwaltungsstrukturen.

Zentral in der Diskussion über kommunale Reformen, insbesondere über Gebietsreformen, ist der Begriff der Bürgernähe, der sehr vielschichtig ist. In Deutschland wird mit „Bürgernähe“ die räumliche Nähe (Erreichbarkeit) der Verwaltung zum Bürger verstanden, was aus der obrigkeitstaatlichen Tradition herzuleiten ist. In Skandinavien dagegen werden Qualität, Quantität und Kosten des kommunalen Leistungsangebotes sowie die autonome Entscheidungskompetenz der lokalen Gremien mit dem Begriff „Bürgernähe“ verbunden.

Der SSW steht eindeutig für einen skandinavischen Begriff von Bürgernähe.

**Schaubild 1:**

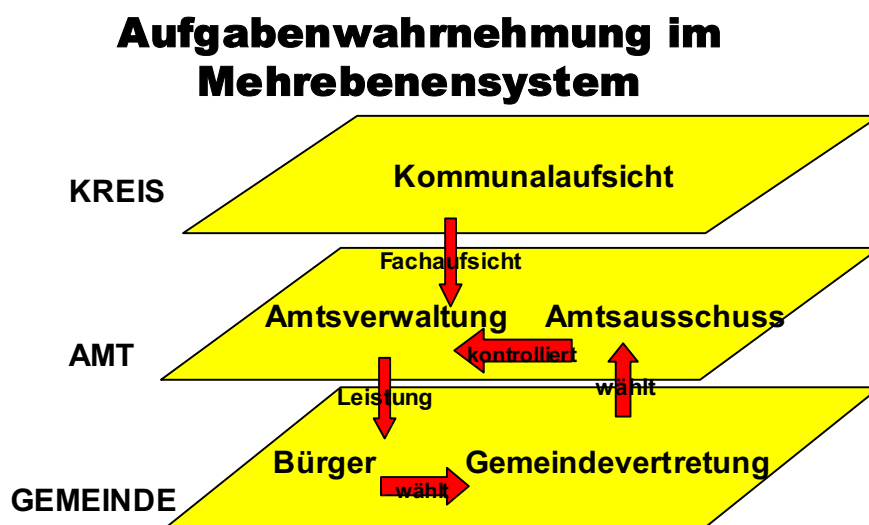
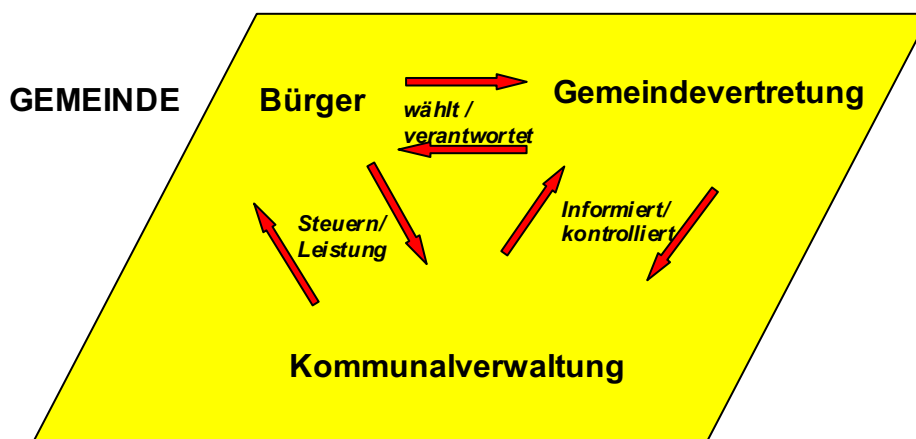


Schaubild 2:

## Aufgabenwahrnehmung auf einer Ebene



Die Bürger verstehen Kommunalverwaltungen als Dienstleistungseinrichtungen, deren Serviceangebot hohen Anforderungen unterliegen. Die Modernisierung der Verwaltung muss deshalb auf durchschaubare und effektive Arbeitsabläufe ausgerichtet sein. Voraussetzungen dafür sind: klar definierte Aufgaben und Zuständigkeiten sowie weitreichende Handlungs- und Entscheidungskompetenz. Das Ziel sind also selbstständig und selbstverantwortlich arbeitende Kommunen.

Entscheidend für den SSW ist, dass die politische Gemeinde identisch mit der Verwaltungseinheit ist. Die Ämter sollen daher in Gemeinden überführt werden. Das schafft Transparenz und ausreichende demokratische Legitimation.

Darüber hinaus fordert der SSW eine Mindestgröße von 8.000 Einwohnern je Gemeinde, da erst eine Kommunalverwaltung ab dieser Größenordnung den Bürger kompetent und effektiv Hilfe, Service und Beratung gewähren kann. Diese Kommunalverwaltung ist bürgernah, da sie nicht auf Dritte verweisen muss. Die Gemeindevertretung ist für jeden Bürger klar erkennbar und ansprechbar. Sie kann Aufgaben wahrnehmen, die zum Teil schon auf die Kreise verlagert sind. Für künftige Aufgabenverlagerungen des Landes auf die kommunale Ebene wären dann sämtliche Gemeinden in der Lage diese wahrzunehmen.

### **Struktur- und Gemeindereform in Dänemark**

*In Dänemark wird derzeit, wie übrigens auch in einigen deutschen Bundesländern, erneut eine Strukturreform durchgeführt. Folgende Kriterien legte die dänische Strukturkommission zugrunde:*

- a. eine Reform muss sowohl zu effektiveren Einheiten als auch zu einer geänderten Aufgabenverteilung führen;*
- b. der Gesetzgeber muss Stellung beziehen sowohl zur Größe als auch zu den Aufgaben der Kommunen;*
- c. eine Reform muss so schnell wie möglich durchgeführt werden;*
- d. die Größe der Verwaltungseinheiten soll von den konkreten Aufgaben abhängen;*
- e. die neuen Einheiten sollen Rücksicht nehmen auf die gewachsenen Beziehungen und die Akzeptanz in der Bevölkerung;*
- f. die Kommunen sollen eine annähernd gleiche Größe bzw. Mindestgröße haben, um eine ausreichende ökonomische Tragbarkeit zu finden.*

*Die Ergebnisse der Strukturreform sind nach folgenden Kriterien zu bewerten:*

- Effektivität und Wirtschaftlichkeit,*
- Grad der demokratische Kontrolle,*
- Umsetzung der Bürgerbeteiligung,*
- Qualität der Aufgabenlösungen,*
- Nähe zu den Bürgern,*
- Rechtssicherheit für den Bürger,*
- Klarheit in der Verantwortungsverteilung und*
- Deckungsgleichheit von Kompetenz und ökonomischer Verantwortung.*

*Nicht zuletzt spielen die Einfachheit der Strukturen und deren Steuerbarkeit eine wichtige Rolle.*

Nach diesen Kriterien müssen sich aus Sicht des SSW auch die Reformvorschläge für die kommunale Selbstverwaltung in Schleswig-Holstein richten.

### **Klare Aufgabenwahrnehmung**

Um die kommunalen Dienstleistungen für den Bürger zu verbessern bzw. günstiger anzubieten, ist es unerlässlich, dass die Aufgaben eigenverantwortlich vor Ort umgesetzt werden. Die Erfahrung zeigt, dass eine Aufgabe am effektivsten und sparsamsten wahrgenommen wird, wenn die durchführende Instanz auch direkt deren Wirkungen zu spüren bekommt.

Ein Beispiel soll das verdeutlichen: Der Landesrechnungshof weist in seinem Kommunalbericht 2003 darauf hin, dass der Kostenanstieg in der Sozialhilfe durch eine intensivere Sachbearbeitung in den Kommunen begrenzt werden könnte. Das geschieht aber wegen fehlender Anreize nicht. Im Gegenteil, die erhöhten Personalkosten trügen die Gemeinden zu 100%, von den Einsparungen lande jedoch nur ein Bruchteil in den Gemeindekassen.

Entscheidungs- und Kostenverantwortung gehören zusammen. Nur so werden systematisch sämtliche Synergien konsequent genutzt und damit auch ein Beitrag zur Kostenkontrolle in der öffentlichen Verwaltung geleistet.

Die meisten Gemeinden in Schleswig-Holstein sind zu klein, um die Selbstverwaltungsaufgaben und die übertragenen Aufgaben selber wahrzunehmen (siehe auch Kapitel 2). Aber auch die kleineren Ämter und amtsfreien Gemeinden stoßen bereits heute an die Grenzen ihrer Verwaltungskraft bei der Wahrnehmung kommunaler Aufgaben. Das Land kam demzufolge kaum Aufgaben an die örtliche Ebene überführen, obwohl sie zur Aufgabenübertragung vor Ort geeignet wären.

Ohne Funktionalreform, die die kommunale Selbstverwaltung stärkt, geht es nicht. Eine Funktionalreform setzt aber auch kommunale Verwaltungseinheiten voraus, die über eine organisatorische Mindestkapazität sowie eine ausreichend tragfähige Bevölkerungsgrundlage verfügen.

### **Übersicht 1:**

<u>Gemeindegrößenklasse</u>	<u>Gemeinden</u>	<u>Bevölkerung</u>
unter 500 Einw.	432 (38,2%)	117.043 ( 4,2%)
500 - 1.000 Einw.	294 (26,0%)	212.330 ( 7,6%)
1.000 - 2.000 Einw.	197 (17,4%)	271.024 ( 9,7%)
2.000 - 5.000 Einw.	107 ( 9,5%)	315.130 (11,2%)
5.000 - 10.000 Einw.	48 ( 4,2%)	331.389 (11,8%)
über 10.000 Einw.	52 ( 4,6%)	1.557.333 (55,5%)
<b>Insgesamt:</b>	<b>1.130 (100%)</b>	<b>2.804.249 (100%)</b>

Von den 1.127 kreisangehörigen Gemeinden gehören 1026 Gemeinden einem der 119 Ämter an. 105 Gemeinden bzw. Städte (59) sind amtsfrei, d.h. sie verfügen über eine eigene Kommunalverwaltung.

Stand 31.12.2002

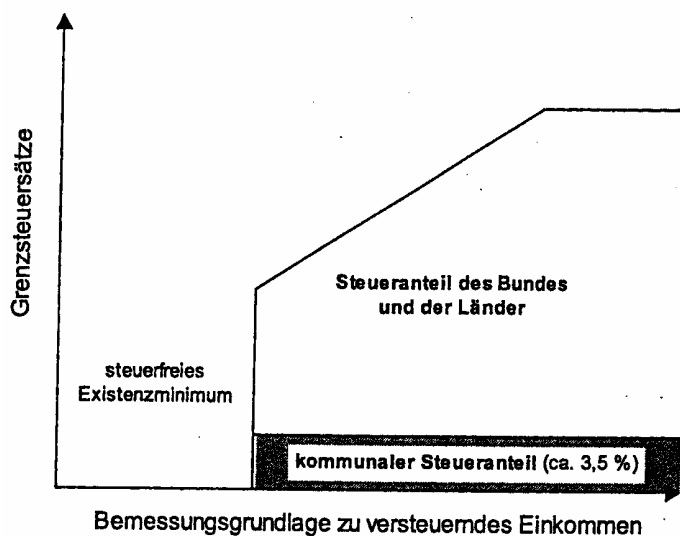
## **Reform der Kommunal Finanzen**

Der SSW fordert nach dänischem Vorbild eine Finanzreform, d.h. dass die Kommunen selbstständig Steuern erheben und somit die kommunalen Aufgaben solide finanzieren können.

Die Finanzausstattung der Kommunen ist unzureichend und unflexibel, so dass nur Pflicht- und Weisungsaufgaben erledigt werden können. Der Gestaltungsspielraum für freiwillige Aufgaben wird enger und somit sinken die Möglichkeiten aktiven politischen Handelns in der Kommune. Weiteres Hindernis eigenständiger Politik sind die zweckgebundenen Finanzierungssysteme, d.h. dass Zuschüsse für gemeindliche Projekte nur mit bestimmten Aufgaben und unter bestimmten Voraussetzungen geleistet werden. Die Gemeinden sehen sich demzufolge dauernden strukturellen Defiziten ihrer Verwaltungshaushalte gegenüber. Notwendige Einsparungen werden zu Lasten der freiwilligen Aufgaben und der Investitionen getätigt, obwohl gerade diese zentraler Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltung sind. Alle Einsparungsmaßnahmen der letzten Jahre und alle effizienzsteigernden Verwaltungsreformen laufen ins Leere, wenn die mühsam erarbeiteten finanziellen Handlungsspielräume aufgeessen werden, und zwar durch dramatisch sinkende Einnahmen und explodierende Sozialausgaben. Das Drehen an den Stellschrauben des Finanzausgleiches ändert grundsätzlich nichts an der Situation, es bleibt Flickwerk.

Der SSW fordert, dass die politische Eigenverantwortung sowohl bei den Ausgaben als auch bei den Einnahmen gestärkt wird. Einer klaren Aufgabenverteilung muss eine klare Ausgabenverantwortung folgen: Wer bestellt, bezahlt (Konnexitätsprinzip). Es ist darüber hinaus eine enge Verzahnung von (Steuer-) Zahlern und Nutzern kommunaler Leistungen einerseits sowie den kommunalen Entscheidungsträgern andererseits herzustellen (fiskalisches Äquivalenzprinzip).

Der SSW spricht sich für die Einführung einer kommunalen Bürgersteuer nach dänischem Vorbild aus. Der Gemeindeanteil an der Lohn- und Einkommensteuer ist abzuschaffen. An ihre Stelle ist eine Bürgersteuer einzuführen. Dabei handelt es sich nicht um eine zusätzliche Steuer, sondern vielmehr darum, dass die Kommunen selbst diese Steuereinnahmen mit einem proportionalen Steuersatz auf das zu steuernde Einkommen erheben.



- Abbildung aus dem Bertelsmann-Heft, Seite 20 -

(Quelle: Reform der Gemeindefinanzen – ein Vorschlag der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2003)

An Stelle der Gewerbesteuer ist eine kommunale Wirtschaftssteuer mit verbreiteter Grundlage einzuführen, die alle lokalen Unternehmen und wirtschaftlich tätigen Personen erfasst. Durch die breitere Grundlage kann die Steuerbelastung für das einzelne Unternehmen niedrig gehalten werden. Ähnliche Vorschläge zur Reform der Gemeindefinanzen empfiehlt auch die Bertelsmann Stiftung.

Alle Forderungen bedürfen gesetzlicher Änderungen auf Bundesebene. Ohne diese können weder die wirtschaftliche noch die politische Dynamik der Kommunen wieder belebt werden. Die größere Finanzautonomie der Gemeinden mit einer direkteren Beteiligung der Bürger und der Wirtschaft setzt jedoch auch Veränderungen der örtlichen Strukturen voraus, was Größe, Verwaltungskraft und Steuergrundlage betrifft.

## 4. Neue effektive und demokratische Kommunalstrukturen

### **Kirchturmpolitik überwinden**

Die notwendige Reform der Gemeindefinanzen und der Aufgabenstruktur setzen eine Reform der kommunalen Verwaltungsstruktur in Schleswig-Holstein voraus, wenn sie die kommunale Selbstverwaltung vor Ort stärken soll.

Der SSW beschloss deshalb auf seinem Parteitag im September 2003 eine Kommunalstrukturreform, die die Umwandlung der amtsangehörigen Gemeinden in einem Amt zu einer Gemeinde mit einer direkt gewählten Vertretung vorsieht.

Die Umwandlung von amtsangehörigen Gemeinden zu einer „Großgemeinde“ ist organisationstechnisch relativ unproblematisch möglich: Die bisherige Verwaltungsstruktur muss lediglich in eine Gemeindeverwaltung umstrukturiert werden. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der heutigen Amtsverwaltung nehmen schon jetzt die Aufgaben einer Gemeindeverwaltung wahr. Der SSW setzt zunächst auf eine freiwillige Zusammenarbeit. Heute schon ist vielen Gemeindevertretern und Mitarbeitern der Verwaltung klar, dass es langfristig zu engerer Kooperation kommen muss. Sie sehen die Vorteile und die Notwendigkeit größerer Einheiten.

### ***Übergemeindliche Kooperationen sind keine Alternative zur Gemeindezusammenlegung***

Von Seiten der großen Parteien werden Gemeindezusammenschlüsse zwar begrüßt, aber nicht für notwendig angesehen, da die übergemeindliche Zusammenarbeit als vollgültige Alternative zur kommunalen Neuordnung dargestellt wird.

Dieses ist jedoch angesichts der Realität in Schleswig-Holstein keine wirkliche Alternative.

Bereits heute sind viele Gemeinden in engen interkommunalen Zusammenarbeitsformen eingebunden, ohne dass dieses dem Bürger bewusst ist. Seine Gemeinde ist oft in zahlreichen Zweckverbänden mit unterschiedlichen Aufgabenstellungen (Schule, Bauhöfe, Fremdenverkehr, Wasserwirtschaft etc.) und unterschiedlichen Gebietszuschnitten Mitglied. Für den Bürger sind diese Strukturen völlig undurchsichtig und die gewählte Gemeindevertretung kann nur mittelbar auf diese „verlagerten“ Gremien Einfluss nehmen.

Wachsende Unübersichtlichkeit und Verflüchtigung von Verantwortung sind das Ergebnis. Zusätzliche übergemeindliche Zusammenarbeitsformen der Verwaltungen würden diese bedenkliche Tendenz verstärken und das bereits bestehende Demokratiedefizit verschärfen.

Das Beschwören der freiwilligen Zusammenarbeit stößt zudem schnell an seine Grenzen, was sich in der Tatsache spiegelt, dass die Stadt Fehmarn nicht die Regel, sondern die Ausnahme darstellt. Immer dort, wo eine Gemeinde keine konkreten Vorteile für sich sieht oder sogar Nachteile befürchtet, wird dieser Lösungsansatz nicht greifen, obwohl es fast immer gesamt gesehen von Vorteil wäre, zu kooperieren. Durch die vielen Vetopositionen ist eine rein freiwillige Neuordnung zum Scheitern verurteilt. Im Zeitraum von 1970 bis 2002 hat sich die Zahl der amtsangehörigen Gemeinden lediglich von 1.162 um 136 auf 1.026 reduziert. Entsprechend ist die Zahl der Ämter von 137 auf 119 gesunken. In den 32 Jahren hat es also nur marginale Veränderungen gegeben.

Übergemeindliche Kooperationen werden auch nach einer Gebietsreform für manche Aufgaben, vor allem den planerischen und entwicklungspolitischen, wichtig sein. Der richtige Schritt ist jedoch zunächst effektive und demokratische kommunale Einheiten zu schaffen, die willens und in der Lage sind, miteinander zu kooperieren und somit die Kirchturmspolitik leichter überwinden.

Leistungsfähige Kommunalverwaltungen, die direkt gewählten Vertretungen verantwortlich sind und Aufgaben eigenverantwortlich wahrzunehmen haben, werden aus eigenem Antrieb die Kooperation in gleicher Augenhöhe mit Nachbarverwaltungen suchen, um die Aufgaben kostengünstiger oder besser anbieten zu können.

Die Aufgaben der Fremdenverkehrs- und Wirtschaftsförderung sowie der Flächennutzungs- und Bauleitplanung sind Beispiele für Bereiche, in denen auch künftig in größeren Zusammenhängen miteinander gesprochen und geplant werden muss. Auch in der Stadt-Umland-Beziehung würden die Rahmenbedingungen dahin gehend verbessert, dass die Umlandgemeinden ein größeres politisches Gewicht einbringen können aber auch an der Entwicklung des Gesamtstandortes ein größeres Interesse entwickeln.

### **Identität bewahren: Das Beispiel Dorfschaften**

Beim Zusammenschluss zu einer Gemeinde aus mehreren früheren amtsangehörigen Gemeinden wird befürchtet, dass man „seine“ eigene Gemeinde verliert und damit ein Stück Identitätsverlust einhergeht. Grundsätzlich ist darauf zu erwidern, dass eine größere Gemeinde wieder mehr für den Nahraum entscheiden und gestalten kann. Die lokale Identität wird also durchaus gestärkt. Andere Befürchtungen, dass durch die reduzierte Zahl von Gemeindevertretern der einzelne Ort in der neuen Gemeinde „untergeht“, sind unbegründet, wenn die Orte sichtbar und spürbar bleiben.

Das zeigt ein Beispiel: Die Gemeinde Ratekau in Holstein besteht aus mehreren Dorfschaften wie Seeretz, Pansdorf u.a. unter dem Dach der Dorfschaft, angelehnt an das Modell Ortsbeirat. Die Erfahrungen der Dorfschaft sind durchweg positiv.

Nach Vorstellungen des SSW soll dieses Modell als Option in allen amtsangehörigen Gemeinden, die sich zu einer Gemeinde zusammenschließen, gelten. In den einzelnen bisherigen Gemeinden werden jeweils Dorfvorstände gebildet, die – im Unterschied zu den Ortsbeiräten – direkt auf einer Dorfschaftsversammlung von den Bürgerinnen und Bürger, die der Dorfschaft angehören, gewählt werden. Der Dorfvorstand hat das Recht, sich mit allen Selbstverwaltungsangelegenheiten zu beschäftigen. Das Entscheidungsrecht verbleibt jedoch bei der Gemeindevertretung. Dem gewachsenen dörflichen Zusammenhang bleibt somit ein politisches Forum und ein effektives Sprachrohr erhalten.

### **Das Ehrenamt stärken**

Durch die vom SSW angestrebte Kommunalreform wird die gewählte Gemeindevertretung wieder stärker ins Zentrum gerückt und mit mehr Entscheidungskompetenzen ausgestattet. Das ehrenamtliche Element gewinnt damit an die Verwaltung verlorenes Terrain zurück.

Der SSW hält darüber hinaus an seiner Forderung fest, die Direktwahl des Bürgermeisters abzuschaffen. Die Praxis zeigt zum einen, dass die Möglichkeit zur Wahl des Verwaltungschefs von den Bürgern nur sehr verhalten angenommen wird und zum anderen, dass die Vormachtstellung der Verwaltung zulasten der demokratischen Kontrolle ausgebaut wurde. Der Bürgermeister sollte wie früher, durch die Gemeindevertretung gewählt werden.

## 5. Umsetzung

### **Anreizsystem soll Gemeindezusammenschlüsse befördern**

Die nachhaltige Stärkung der kommunalen Ebene muss an mehreren Stellen ansetzen. Es sind mittel- bis langfristige Änderungen auf Bundesebene (Steuerkompetenzen), auf Landesebene (Aufgabenstruktur) sowie auf der kommunalen Ebene (Verwaltungsstruktur) erforderlich, um den Gemeinden mehr Gestaltungsspielraum und Verantwortung zu verschaffen, damit die bürgernahen Dienstleistungen vor Ort effektiv und effizient erbracht und politisch gesteuert werden können. Mehr Kompetenzen für die Kommunen können nur glaubhaft gefordert werden, wenn die Kommunen auch über die notwendige Verwaltungskraft bzw. Verwaltungsgröße verfügen.

Kurzfristig müssen von Seiten des Landes Anreize geschaffen werden, die Gemeindezusammenschlüsse fördern. Hier wäre zum einen ein finanzielles Anreizsystem zu schaffen, bei dem Gemeinden eines Amtes, die sich zu einer Gemeinde zusammenschließen innerhalb einer gewissen Frist einen bestimmten Finanzausschuss erhalten. Nach dieser Frist ist die Summe degressiv gestaffelt, bis kein Zuschuss mehr gewährt wird. Ferner sollte die Landesregierung ein Beraterteam bilden, das bei den Gemeindezusammenschlüssen behilflich ist. Gleichzeitig muss mittelfristig klar sein, dass der Landtag Schleswig-Holstein gegebenenfalls eine entsprechende Gemeindegebietsreform herbeiführt. Die Leitlinien der Landesregierung zu diesem Bereich müssen geändert werden, d.h. insbesondere dahingehend, dass die Mindestgröße bei 8.000 Einwohnern liegt (mit Ausnahme der Insellagen).

#### **Mitglieder der Arbeitsgruppe:**

**Gerda Eichhorn**, Landesvorsitzende und Gemeindevertreterin, Süderbrarup

**Silke Hinrichsen**, Mitglied des Landtages, Flensburg

**Manuela Scharunge**, ehem. Mitglied des Kreistages Rendsburg-Eckernförde

**Andreas Lorenzen**, Bürgermeister und Mitglied des Regionalrates  
Sønderjylland-Schleswig, Havetoftlojt, Schleswig-Flensburg

**Hans Hermann Schümann**, Bürgermeister, Maasbüll, Schleswig-Flensburg

**Wolfgang Lausten**, Kreisvorsitzender SSW Rendsburg-Eckernförde

**Gerhard Jessen**, Kommunalreferent des SSW-Landesverbandes, Flensburg

## 6. Zusammenfassung: kommunalpolitische Eckpunkte des SSW

1. Die **Gemeinden eines Amtes** werden in eine politische Gemeinde zusammengefasst. Politische Gemeinde gleich Verwaltungseinheit.
2. Die **Mindestgröße** der Gemeinden soll 8.000 Einwohner betragen.
3. Orte, die ihren Status als politische Gemeinde verlieren, sollen die Möglichkeit erhalten, eine **Dorfschaft** mit entsprechenden Rechten innerhalb der neuen Gemeinde zu bilden.
4. Kurzfristig sind größere Gemeinden und damit Verwaltungseinheiten durch ein **Anreizsystem** zu fördern. Mittelfristig ist eine **Gemeindegebietsreform** durch den Landtag zu beschließen.
5. Zur Stärkung des Ehrenamtes in der kommunalen Selbstverwaltung ist die **Direktwahl des Bürgermeisters abzuschaffen** und die Wahl des Verwaltungschefs durch die Gemeindevertretung wieder einzuführen.
6. Ziel der Gemeindefinanzreform muss die Schaffung einer engen Verzahnung von (Steuer-) Zahlern und Nutzern kommunaler Leistungen sowie den kommunalen Entscheidungsträgern sein (fiskalisches **Äquivalenzprinzip**).
7. Der Gemeindeanteil an der Lohn- und Einkommensteuer ist abzuschaffen. An ihre Stelle tritt eine **kommunale Bürgersteuer** nach dänischem Vorbild. Die Kommunen erheben diese Steuer mit einem proportionalen Steuersatz auf das zu versteuernde Einkommen.
8. Die Gewerbesteuer wird in eine **kommunale Wirtschaftssteuer** mit verbreiteter Grundlage umgewandelt, die alle lokalen Unternehmen und wirtschaftlich tätigen Personen erfasst.
9. Bei der Aufgabenwahrnehmung durch die Kommunen ist die **Eigenverantwortung** zu stärken und der Regelungsumfang durch Bundes- und Landesgesetze sowie Verordnungen auf ein Minimum zu begrenzen. Einer klaren Aufgabenverteilung muss eine klare Ausgabenverantwortung folgen: Wer bestellt, bezahlt (**Konnexitätsprinzip**).