



S.-H. Gemeindetag • Reventlouallee 6 • 24105 Kiel

24 105 Kiel, 24.01.08

An den  
Innenminister des Landes Schleswig-Holstein  
Herrn Lothar Hay  
Düsternbrooker Weg 92  
24105 Kiel

Reventlouallee 6/ II. Stock  
Haus der kommunalen Selbstverwaltung  
Telefon: 0431 570050-50  
Telefax: 0431 570050-54  
E-Mail: info@shgt.de  
Internet: www.shgt.de

**Per Fax vorab! (0431/988-3003)**

Aktenzeichen: Bü/Pf

## **Leitlinien zur Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte**

Sehr geehrter Herr Minister,

für die Übermittlung des Kabinettsbeschlusses vom 17. Dezember 2007 zur Stellungnahme bedanken wir uns.

Wir verweisen zunächst auf das Schreiben der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände an den Ministerpräsidenten vom 22.01.2008 hinsichtlich wichtiger finanzieller Aspekte und offener Fragen zur Auslegung des Leitlinienpapiers.

Im Übrigen nehmen wir aus Perspektive der kreisangehörigen Gemeinden und Ämter wie folgt Stellung:

Die „Leitlinien“ sind nach den „allgemeinen Grundsätzen für eine mögliche Kreisgebietsreform“ bereits das zweite Grundsatzpapier des Kabinetts in diesem engeren Zusammenhang. Der hiermit verbundene Beratungsaufwand bei Land und Kommunen ist erheblich. Wir verweisen nochmals darauf, dass nach unserer Auffassung das entscheidende Einsparpotential bei den vom Staat wahrgenommenen Aufgaben und den gesetzlich fixierten Standards und Ansprüchen liegt. Der erhebliche öffentliche Diskussionsaufwand und interne Beratungsaufwand bezüglich der Kreisstrukturen darf nicht davon ablenken, dass das Land hierbei im eigenen Bereich noch wenig erfolgreich war. Die Haushaltskonsolidierung des Landes wird bisher nahezu allein von Kommunen und Beamten getragen.

Problematisch ist, dass die Leitlinien zahlreiche bedeutende Fragen offen lassen, die erst im Rahmen des „Gesamtkonzeptes“ geklärt werden sollen. Ob der beabsichtigte Reformprozess die Belange der kreisangehörigen Kommunen ausreichend mit berücksichtigt, lässt sich jedoch erst im Gesamtzusammenhang von Leitlinien und Gesamtkonzept beurteilen.

Wie schon in früheren Schreiben verweisen wir auch an dieser Stelle im Übrigen auf die Impulse und Fragestellungen, die wir Ihnen mit Schreiben vom 19. Oktober 2006 mit dem Thesenpapier unter dem Titel „Kreisgebietsreform Schleswig-Holstein? 21 Thesen und Anforderungen aus Sicht der kreisangehörigen Gemeinden“ zugeleitet hatten.

Nach wie vor fehlt eine ehrliche Beschreibung der mit den Leitlinien verfolgten Ziele. Ob es sich um die Einleitung von Kreisfusionen als Selbstzweck, um die Freisetzung von Mitteln für die kommunale Selbstverwaltung oder zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte oder um die Freisetzung von Mitteln zur Konsolidierung des Landeshaushaltes handelt oder um die Beseitigung struktureller Leistungsdefizite von Kreisen oder kreisfreien Städten, wird nach wie vor nicht deutlich.

Zu den Ziffern der „Leitlinien“ im Einzelnen:

#### Zu 1. Wirtschaftliche Anforderungen

Das Ziel, die Verwaltungen der Kreise und kreisfreien Städte kostengünstiger zu machen, ist aus Sicht der kreisangehörigen Kommunen dann erstrebenswert, wenn dies zu einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung der Kreise und damit zu verringerten Kreisumlagen und zu einem strukturell geringeren Bedarf der kreisfreien Städte an Kreisschlüsselzuweisungen führt. Nicht zu Unrecht werden aber auch die betroffenen Körperschaften für sich in Anspruch nehmen, dass sie in nennenswertem Umfang von erzielten Einsparungen profitieren müssen. Ziele müssen überprüfbar und realistisch sein. Daher wird die Erreichung des hier genannten Ziels davon abhängen, dass auch die übrigen Teile der Leitlinien klarstellen, wer zu welchem Zeitpunkt welche Einsparungen nachzuweisen hat, auf welcher Grundlage dies wann und wie überprüft wird und welchen Vorteil die Kreise und kreisfreien Städte davon haben werden.

Ob das hier genannte Einsparziel realistisch ist, kann von uns derzeit nicht beurteilt werden.

#### Zu 2. Systematische Anforderungen

Für die in den Leitlinien genannte Mindestgröße von Kreisen fehlt eine Begründung. Bisher erreichen vier Kreise die Mindestgröße von 180.000 Einwohnern nicht, zwei weitere Kreise liegen zwischen den im Leitlinienentwurf genannten Werten. Insofern stellt sich die Frage, wie diese Kreise zu bewerten sind. Auch für die genannte Fläche von 2.500 Quadratkilometern fehlt eine Begründung.

Das Ziel dieser Bestimmung muss aus Perspektive der kreisangehörigen Kommunen sein, die Bildung von Kreisen auszuschließen, die aufgrund ihrer Größe nicht mehr ausreichend imstande wären, die Anforderung nach § 5 der Kreisordnung zu erfüllen und die eine angemessene Mitwirkung des Ehrenamtes nicht ermöglichen würden. Dies kann durch die Leitlinien nicht ausreichend sichergestellt werden. So schließt die komplizierte Struktur von Ziff. 2 a z. B. aus, dass das Land einen Zusammenschluss der Kreise Nordfriesland und Schleswig-Flensburg erzwingt. Er bliebe jedoch möglich und es steht ihm keines der genannten Kriterien entgegen, obwohl gerade in dem dann entstehenden Gebiet die notwendige Überschaubarkeit des Kreisgebietes in Frage stünde. Das Gleiche gilt z. B. für einen Zusammenschluss der Kreise Segeberg, Stormarn und Herzogtum Lauenburg. Auch in dieser Konstellation würde die Obergrenze von 25 % der Gesamtzahl der Einwohner des Landes nicht erreicht. Es

entstünden jedoch sehr große Entfernungen und Kreise mit einer verhältnismäßig großen Zahl kreisangehörigen Gemeinden.

#### Zu 2. c) Angemessene Größenverhältnisse

Es ist unklar, welche Folgen diese Maßgabe haben soll. So hätte eine dem Kreis Schleswig-Flensburg angegliederte Stadt Flensburg ca. 30 % der Einwohner des neuen Kreises, eine dem Kreis Rendsburg-Eckernförde angegliederte Stadt Neumünster ca. 22 % der Einwohner des neuen Kreises. Die Stadt Norderstedt hat derzeit ca. 28 % der Einwohner des Kreises Segeberg.

#### Zu 2. d) Kooperationsräume

Die Systematik und zeitliche Abfolge der von den Leitlinien anzustoßenden Prozesse bleiben unklar. Unverständlich ist, warum erst die „künftigen Kreise und kreisfreien Städte“ Kooperationsräume bilden, während doch die Übertragung von Aufgaben und die Erzielung von Einsparungen durch Kooperationen etc. vor der Bildung neuer Kreisstrukturen wirken sollen. Dafür ist es allerdings auch notwendig, die Kooperationsräume klarer zuzuordnen. Insofern bleibt offen, welche Folgen es haben soll, dass einige Körperschaften noch nicht zugeordnet werden sollen.

Um die Bildung der Kooperationsräume prüfen zu können, müsste klargestellt sein, welche Aufgaben auf die Kreise / kreisfreien Städte übertragen werden sollen. Die bestehenden Landesbehörden bei den in Rede stehenden Aufgaben verteilen sich derzeit unterschiedlich auf die Kreise / kreisfreien Städte. Unklar bleibt insgesamt, welche Folgen die Bildung der Kooperationsräume hat und wie Kooperationen zu beurteilen sind, die die Grenzen der Kooperationsräume überschreiten.

#### Zu 3. a) Finanzielle Förderung von Fusionen

Hierzu wird auf die Stellungnahme der kommunalen Landesverbände an den Ministerpräsidenten verwiesen. Trotz mehrfacher Hinweise ist bis jetzt keine klare Stellung dahingehend aufgenommen worden, dass eine solche finanzielle Förderung von Fusionen nicht mit Mitteln der kreisangehörigen Städte und Gemeinden finanziert werden darf. Eine diesbezügliche Klarstellung ist dringend erforderlich.

#### Zu 3. b) Kommunaler Finanzausgleich

Die Maßstäbe und möglichen Wege solcher Regelungen bleiben völlig unklar. Eine Eingliederung kreisfreier Städte in Kreisen ist nur dann sinnvoll, wenn sich dadurch der Bedarf nach Kreisschlüsselzuweisungen reduziert (z. B. durch Synergieeffekte und Personalreduktionen bei Sozial- und Ausländerbehörden) und damit der Anteil der kreisangehörigen Kommunen an Schlüsselzuweisungen wieder gestärkt werden kann. Eine Sonderfinanzierung großer kreisangehöriger Städte darf nicht zu Lasten der kreisangehörigen Gemeinden und Städte gehen.

#### Zu 4. b) Struktur des Gesetzes

Der Absatz ist sowohl in der Begrifflichkeit als auch in der Abfolge in vielen Punkten unklar. So heißt es im dritten Satz, die „Leitlinien“ werden die Anforderungen an die Kreise näher bestimmen. In den Leitlinien finden sich hierzu jedoch keine Angaben. Als oberstes Ziel einer Verwaltungsstrukturreform wird im Weiteren eine „möglichst effektive Verwaltung“ genannt. Dies ist jedoch ein völlig anderes Ziel als die zuvor in den Leitlinien beschriebenen Ziele. Abermals wird auf vom Land zu übertragende Aufgaben Bezug genommen, ohne diese zu benennen.

#### Zu 5. Schwerpunkt des Gesamtkonzeptes

Diese Auflistung enthält nur Überschriften, deren tatsächlicher Inhalt nicht hinreichend erkennbar wird. Nähere Hinweise zu Ablauf und Ausgestaltung einer innerkommunalen Funktionalreform werden leider weiter aufgeschoben. Hierzu verweisen wir nochmals auf das vorliegende Konzept des SHGT.

Für den Fall, dass es zur Bildung deutlich größerer Kreise kommt, muss von vornherein eine Stärkung der verfassungsrechtlichen Stellung der kreisangehörigen Gemeinden und Städte in größeren Kreisen zum Bestandteil des Gesamtkonzeptes gemacht werden. Daher sollte eine „Stärkung der verfassungsrechtlichen Stellung der Gemeinden in größeren Kreisen“ in die Auflistung aufgenommen werden. Der Gemeindetag hat hierfür bereits mehrfach konkrete Vorschläge unterbreitet.

#### Zu 5. g) Teilung der erzielten Effizienzgewinne

Wir verweisen auf die Stellungnahme der kommunalen Landesverbände an den Ministerpräsidenten. Aus welchem Grund Kreise und kreisfreie Städte die Hälfte der von ihnen erzielten Einsparungen dem Land zugute kommen lassen sollen, ist völlig unverständlich. Vielmehr dürfte diese Bestimmung kontraproduktiv sein, da damit ein wesentlicher Teil der Motivation für die Kommunalpolitik in den betroffenen Körperschaften wegfallen könnte. In den gesamten Leitlinien fehlen Aussagen zu den Fusionskosten. Wir fordern daher eine Streichung dieses Abschnittes. Sollte dieser vom Land beibehalten werden, muss jedoch logisch zwingend hinzugefügt werden, dass bei der Berechnung der hier maßgeblichen Effizienzgewinne sämtliche Fusionskosten abgezogen werden. Letztlich kann dieser Abschnitt aus kommunaler Sicht nur so gelesen werden: Während das Land noch nicht ansatzweise den Eingriff in Höhe von 120 Mio. in den Kommunalen Finanzausgleich durch Aufgabenabbau kompensiert hat und andererseits die eigenen Einsparanforderungen noch nicht erfüllt hat, kündigt es bereits einen neuen Eingriff in die kommunalen Finanzen an.

Im Übrigen verweisen wir auf unsere Stellungnahme vom 13.12.2007 gegenüber dem Innenministerium.

Mit freundlichen Grüßen



Jörg Bülow  
Landesgeschäftsführer