

Sperrfrist: Beginn der Rede
Es gilt das gesprochene Wort

Rede
von Staatssekretär Bernd Küpperbusch
„Kommunale Selbstverwaltung –
aktuelle Handlungsfelder“
bei den 12. Damper Werkstattgesprächen
am 31. Oktober 2013 um 10.00 Uhr in Damp

Sehr geehrter Herr Schönfeld,
meine Damen und Herren,

zunächst möchte ich mich ganz herzlich für die Ein-
ladung zu den Damper Werkstattgesprächen bedan-
ken und zugleich Minister Andreas Breitner ent-
schuldigen. Er kann heute leider aus terminlichen
Gründen nicht dabei sein. Bei dieser prestigeträchti-
gen Veranstaltung vertrete ich ihn jedoch gerne.

Ihr Treffen bietet uns eine gute Gelegenheit, um über
zwei der wichtigsten Reformprojekte der Landesre-

gierung zu diskutieren. Und heute ist der perfekte Tag dafür. Denn heute ist Reformationstag!

Vor 496 Jahren schlug Martin Luther – so die Überlieferung – 95 Thesen insbesondere zum Ablasshandel an die Schlosskirche von Wittenberg. Er wollte damals eine machtvolle und maßlose Kirche verändern. Eine Kirche, in der der Bischof von Limburg wohl als Sparfuchs verspottet worden wäre ...

Kaum einer wagte es damals, den Status quo in Frage zu stellen. Viele hatten Angst. Luther aber war mutig und schwieg nicht. Dabei setzte er sich gezielt mit den einzelnen Missständen auseinander. Und er tat dies in der Öffentlichkeit. Er scheute die Auseinandersetzung mit der Kirche nicht. In gewisser Hinsicht suchte er den Dialog mit seinen Gegnern.

Wichtig war ihm: Die Kirche muss wieder gerechter werden. Wichtig war ihm aber auch: Das Handeln der Kirche muss transparenter werden. Und so voll-

brachte er ein Meisterwerk der Transparenz: die Übersetzung der Bibel ins Deutsche.

Was lernen wir also von Luther?

- Eine Reform ist notwendig bei einem Status quo, der nicht mehr up-to-date ist.**
- Eine Reform braucht einen Reformen, der sich traut.**
- Eine Reform soll für mehr Gerechtigkeit und Transparenz sorgen.**
- Und eine Reform macht man nicht im stillen Kämmerlein, sondern im Dialog mit den Betroffenen.**

Das Innenministerium ist mutig: Es traut sich und arbeitet derzeit an zwei Reformprojekten, die sich unmittelbar auf Ihre Arbeit als Bürgermeister auswirken werden: Es geht um die Reform des kommunalen Finanzausgleichs und die Reform des Gemeindewirtschaftsrechts. Beide Vorhaben sind wichtig für Land und Kommunen und müssen sorgfältig vorbereitet werden.

Damit sie erfolgreich werden, haben wir einfach auf das Luthersche Reformrezept zurückgegriffen.

Nehmen wir zunächst die FAG-Reform.

Der kommunale Finanzausgleich in Schleswig-Holstein wurde das letzte Mal vor über vier Jahrzehnten grundlegend reformiert. Damals wurde unter anderem die Einwohnerveredelung abgeschafft. Das neue Finanzausgleichsgesetz galt als sehr fortschrittlich.

Doch seit den Siebzigern ist viel passiert. Vor genau vier Wochen jährte sich die deutsche Wiedervereinigung zum 23. Mal. Das wissen wir eigentlich auch in Schleswig-Holstein. Aber was machen wir hierzulande weiterhin? Wir verteilen noch immer fleißig Mittel zur Zonenrandförderung.

Einige feste Zuweisungsbeträge gehen gar auf das Jahr 1982 zurück. In dem Jahr erzielte Paul Breitner sein letztes Tor für die Nationalmannschaft. Oder nehmen Sie die Soziallasten: Kein Ausgabenposten erreicht auch nur annähernd den Umfang dieser Mit-

tel. Doch bei der Verteilung der Gelder spielen sie keine Rolle.

Deswegen gibt es keinen Zweifel: Das FAG ist nicht mehr up-to-date. Die Reform des kommunalen Finanzausgleichs ist notwendig. Das weiß das Land. Und das wissen die Kommunen.

Eines war aber auch von vornherein klar: Die Reform würde aufwendig und konflikträchtig sein. Deswegen erfolgte der gesamte Reformprozess im intensiven Dialog mit den kommunalen Landesverbänden. Seit über einem Jahr haben wir gemeinsam in einer Arbeitsgruppe jede einzelne der vielen Stellschrauben im System untersucht und mögliche Verbesserungen erarbeitet. Viele dieser Ideen sind schließlich in den Gesetzentwurf eingeflossen.

So haben wir beispielsweise die Verteilung der Gemeindeschlüsselzuweisungen überarbeitet. Bisher zahlt das Land allgemeine Gemeindeschlüsselzuweisungen an Gemeinden mit eher durchschnittlicher Steuerkraft. Besonders arme Gemeinden erhal-

ten zusätzlich Gemeindesonderschlüsselzuweisungen. Doch so besonders sind diese Zuweisungen gar nicht.

Tatsächlich erhalten zwei Drittel aller Gemeinden Gemeindesonderschlüsselzuweisungen. Die Ausnahme ist zur Regel geworden. Das war sicher nicht im Sinne des Erfinders.

Deswegen haben wir in einem ersten Schritt einen echten Garantiebetrug vorgeschlagen. Liegt die Finanzkraft je Einwohner einer Gemeinde unter diesem Wert, wird aufgestockt. Im Gegenzug haben wir den Ausgleich bei den allgemeinen Gemeindeschlüsselzuweisungen von 50 auf 70 Prozent erhöht. Im Ergebnis würden fast alle steuerschwächeren Gemeinden von der Reform profitieren.

Darüber hinaus wollen wir die zusätzliche Kreisumlage abschaffen. Im Gegenzug würde die Finanzausgleichsumlage gestärkt werden. Viele reiche Gemeinden müssten dann mehr zahlen und sind daher von der Reform nicht wirklich begeistert. Heu-

te sind ja auch mehrere Bürgermeister von abundanten Städten anwesend.

Doch warum würde diese Umstellung zu einer Mehrbelastung für abundante Gemeinden führen? Die Antwort ist nicht so einfach, wie viele denken mögen.

Ein Grund ist der höhere Ausgleich bei den Gemeindeschlüsselzuweisungen. Dieser senkt die Steuerkraftgrenze, ab der eine Gemeinde abundant ist. Dadurch steigt unmittelbar die Bemessungsgrundlage für die Finanzausgleichsumlage. Möchte man diesen Effekt beseitigen, müsste man konsequenterweise den Ausgleich bei den Gemeindeschlüsselzuweisungen wieder reduzieren – zulasten aller steuerkraftschwächeren Gemeinden und Städte.

Weiterhin fällt eine Besonderheit bei der zusätzlichen Kreisumlage ins Gewicht. Diese verfügt nämlich über eine Art Schonbetrag. Den gibt es bei der Finanzausgleichsumlage nicht. Dementsprechend

steigt auch an dieser Stelle die Bemessungsgrundlage.

Darüber hinaus spielen die Auswirkungen niedriger Kreisumlagesätze eine Rolle. Unterliegt eine besonders steuerstarke Gemeinde hohen Kreisumlagesätzen, wird sie von der Reform tendenziell profitieren. Das ist nicht der Fall, wenn die Kreisumlagesätze niedrig sind – wie zum Beispiel in den Kreisen Stormarn und Pinneberg.

Hinzu kommt, dass fast alle abundanten Gemeinden eine gute bis sehr gute Sozialstruktur aufweisen. Sie zahlen daher nur eine geringe KdU-Umlage. Ergo ist auch die Entlastung aus dem angedachten Wegfall der Umlage gering.

Das Zusammenspiel der genannten vier Effekte ergibt für fast alle abundanten Gemeinden ein Minus.

Ich weise aber daraufhin, dass die Umstellung von zusätzlicher Kreisumlage auf die Finanzausgleichs-

umlage auf Wunsch der kommunalen Landesverbände erfolgt. Die Landesregierung hatte in den Beratungen genau das Gegenteil vorgeschlagen: Wir wollten die Finanzausgleichsumlage abschaffen und dafür die zusätzliche Kreisumlage stärken. Doch dieser Vorschlag fand keine Zustimmung.

Ein weiterer wichtiger Bestandteil der Reform ist die Einführung eines Soziallastenansatzes für Kreise und kreisfreie Städte.

Bisher vergeben wir die Mittel rein nach der Finanzkraft: Ist ein Kreis arm, kriegt er mehr Geld. Ist ein Kreis reich, kriegt er weniger Geld. Das sieht auf den ersten Blick gerecht aus. Das ist es aber nur bedingt.

Tatsächlich werden wir auch weiterhin ärmere Kreise stärker unterstützen als reiche. Hinzu kommt aber, dass wir einen neuen Verteilungsfaktor heranziehen: die Zahl der Personen in Bedarfsgemeinschaften.

Warum machen wir das?

Erstens sind über die Hälfte der Ausgaben der Kreise und kreisfreien Städte Sozialausgaben. Zweitens schwankt die Höhe der Ausgaben zwischen Kreisen und kreisfreien Städten, aber auch zwischen den Kreisen selbst erheblich. Und drittens kann die Summe aller Sozialausgaben sehr gut durch die Zahl der Personen in Bedarfsgemeinschaften abgebildet werden.

Das Gute dabei ist: Die Zahl der Bedarfsgemeinschaften kann von den Kreisen und kreisfreien Städten nicht beeinflusst werden. Manipulationen sind also ausgeschlossen.

Man könnte sagen, wir haben einen nahezu perfekten Indikator für Sozialausgaben gefunden. Und genau diesen Indikator wollen wir auch nutzen. Fast zwei Drittel der Schlüsselzuweisungen für Kreisaufgaben werden zukünftig entsprechend der Personen in Bedarfsgemeinschaften verteilt.

Diese neue Komponente im kommunalen Finanzausgleich ändert natürlich die Zahlungsströme. Endlich erhalten die Kreise und kreisfreien Städte mehr Geld, die auch höhere soziale Lasten zu tragen haben. Wer dagegen eine gute Sozialstruktur aufweist, erhält entsprechend weniger Mittel. Das ist nicht nur fair und gerecht, das ist auch transparent.

Finanzausgleichsumlage hin, Soziallastenansatz her - die zentrale Frage bei der FAG-Reform ist sicher die zukünftige Verteilung der rund eine Milliarde Euro umfassenden Schlüsselzuweisungen. Für diese methodisch wie politisch schwierige Aufgabe haben wir uns externen Sachverständigen bedient.

Ein Gutachter aus Niedersachsen hat sämtliche Aufgaben der Gemeinden, Kreise und kreisfreien Städte analysiert und die dabei anfallenden Ausgaben ermittelt: von der Kinderbetreuung über den Straßenbau bis hin zur Kinder- und Jugendhilfe. Den Ausgaben hat er eigene Einnahmen der Kommunen gegenübergestellt. Nun konnte man deutlich sehen, wo

die größten Löcher sind und wo das Land am stärksten unterstützen muss.

Das Ergebnis war eindeutig: Wir brauchen mehr Geld bei den Gemeinden und mehr Geld bei den Zentralen Orten in unserem Land. Für Kreisaufgaben müssen hingegen weniger Mittel zur Verfügung gestellt werden. Denn: Kreise und kreisfreie Städte werden ab dem Jahr 2014 in erheblichem Umfang entlastet. Dann übernimmt der Bund die Kosten für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung vollständig. Das Entlastungsvolumen beträgt gegenüber dem Jahr 2011 stolze 120 Millionen Euro.

Auch wenn es an dieser Stelle immer wieder Kritik gibt: Diese Entlastung durfte der Gutachter schlicht und ergreifend nicht außen vor lassen. Sonst würde man ihm zu Recht unsauberes Arbeiten vorwerfen. Eine Klage vor dem Landesverfassungsgericht wäre vorprogrammiert.

Das Ergebnis der Gutachter haben wir schließlich eins-zu-eins – gemeinsam mit den anderen erarbei-

teten Verbesserungen – in einen Gesetzentwurf gegossen, der seit dem 26. September im Anhörungsverfahren ist. Die kommunalen Landesverbände haben seitdem insgesamt neun Wochen Zeit, um Anregungen zu geben und Änderungen vorzuschlagen. Diese werden wir anschließend intensiv prüfen.

Den gegebenenfalls geänderten Gesetzentwurf werden wir Anfang nächsten Jahres in die Hände des Landtags geben. Wenn alles gut geht, wird das neue Finanzausgleichsgesetz im Sommer verabschiedet, um dann pünktlich zum 1. Januar 2015 in Kraft zu treten.

Ein Gesetz verlässt das Parlament jedoch nur selten genauso, wie es eingebracht wurde. Änderungen am vorliegenden Entwurf sind daher so sicher wie das Amen in der Kirche. Insofern dürfen wir gespannt sein, welche Änderungen sich noch ergeben werden.

Kommen wir zum zweiten Reformvorhaben im Kommunalrecht.

Insbesondere auch auf die kommunalen Unternehmen kommen mit der Energiewende enorme Herausforderungen zu. Dem muss auch das für diese Unternehmen geltende Recht Rechnung tragen. Landesregierung und Koalition sind sich daher einig: Wir müssen die wirtschaftlichen Betätigungsmöglichkeiten erweitern. Wir brauchen daher eine Reform des Gemeindewirtschaftsrechts.

Dabei geht es um eine für Schleswig-Holstein maßgeschneiderte Fortentwicklung. Eine reine Übertragung gesetzlicher Regelungen anderer Bundesländer kann kein Rezept sein. Das scheitert schon an den unterschiedlichen Gemeindestrukturen. Man muss nur Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein miteinander vergleichen.

Dabei ist das Gemeindewirtschaftsrecht ähnlich komplex wie der kommunale Finanzausgleich. Und vor allem ist es wesentlich komplexer, als es die wenigen Normen in der Gemeindeordnung auf den ersten Blick vermuten lassen. Daher haben wir wie bei der FAG-Reform eine Expertengruppe im Innenmi-

nisterium zusammengestellt, die sich fast ausschließlich mit diesem Thema befasst.

Und auch hier gilt: Wir setzen uns mit den kommunalen Landesverbänden in einer Arbeitsgruppe zusammen und diskutieren mögliche Änderungen im Dialog miteinander. Im Gegensatz zur FAG-Reform kommen allerdings noch die Vertreter von Privat- und Kommunalwirtschaft als Dialogpartner hinzu. Gemeinsam wollen wir dauerhafte und verlässliche Rahmenbedingungen für die Gemeinden und deren Unternehmen schaffen.

Am 29. April fand die Auftaktveranstaltung statt. In Fachvorträgen wurde ein erster Überblick über die rechtlichen und fachlichen Rahmenbedingungen wirtschaftlicher Betätigungen der Gemeinden gegeben. Informationen dazu haben wir auf unserer Internetseite veröffentlicht.

Seit August finden nun regelmäßige Arbeitsgruppensitzungen statt. Dabei werden alle zentralen

Themenschwerpunkte behandelt und jeweils einzelne konkrete Regelungen erörtert.

Unser Ziel ist: Wir wollen einen möglichst breiten Überblick darüber erhalten, welche Anforderungen an kommunale Unternehmen - auch vor dem Hintergrund der Energiewende - zukünftig gestellt werden. Und wir wollen Regelungen schaffen, die über eine Legislaturperiode hinaus Bestand haben.

Die Kernfrage lautet dabei, ab wann eine wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden zulässig sein soll und wo die Grenzen liegen.

Die ersten Sitzungen haben bereits das gemeinsame Bestreben deutlich gemacht, eine einvernehmliche Antwort zu finden. Dabei waren sich alle Beteiligten einig, dass es auch den kleineren Gemeinden möglich sein soll, am Ausbau der Erneuerbaren Energien zu partizipieren.

Ich denke, dies ist ein starkes Signal der Landesregierung an unsere Gemeinden!

Darüber hinaus werden wir die Themen in der Arbeitsgruppe in zwei Bereiche aufteilen. Der erste Bereich beschäftigt sich mit den Erweiterungsmöglichkeiten der wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden. Im Wesentlichen geht es um die Themen zu den Tatbestandvoraussetzungen gemäß § 101 der Gemeindeordnung Schleswig-Holstein [Öffentlicher Zweck, Örtlichkeitsprinzip, Verbundene Dienstleistungen und Leistungsfähigkeit].

Im zweiten Teil soll sich die Arbeitsgruppe über die Organisation der kommunalen Unternehmen verständigen. Hier sind unter anderem Themen zu erörtern wie

- Stellung der Gesellschafter**
- Aufgabe von Überwachungsorganen**
- Paritätische Besetzung von Überwachungsorganen**

und

- die Kontrolle über öffentlich-rechtliche Unternehmen.**

Dieser Dialogprozess soll dann in ein Gesetzgebungsverfahren münden, in das die Ergebnisse der Arbeitsgruppensitzungen einfließen werden. Dabei wollen wir es aber nicht bewenden lassen. Voraussichtlich in einer zweiten Phase des Projektes werden auch die bestehenden untergesetzlichen Regelungen überarbeitet werden müssen.

Die Vielzahl von Fragestellungen in der kommunalaufsichtlichen Praxis sowohl hinsichtlich der öffentlich-rechtlichen als auch hinsichtlich der privatrechtlichen Unternehmensformen macht zudem deutlich, dass auch neue untergesetzliche Regelungen notwendig erscheinen. Als oberste Kommunalaufsicht haben wir zwar einen guten Überblick über die in der Praxis bestehenden Fragestellungen. Bei der Suche nach adäquaten Antworten brauchen wir aber den Erfahrungsschatz der Praktiker - Ihren Erfahrungsschatz.

Wir haben uns zum Ziel gesetzt, die Städte und Gemeinden zu unterstützen, indem wir Musterregelungen und Empfehlungen zur Verfügung stellen. Ich

meine, nicht jede Satzung einer GmbH bedarf der anwaltlichen Hilfestellung.

Das ist ein äußerst anspruchsvolles Vorhaben. Denn neben Mustern für Gesellschaftsverträge würden wir mit Ihnen gemeinsam auch gerne einen Public Corporate Governance Kodex als Muster für die schleswig-holsteinischen Gemeinden erarbeiten.

Wenn uns das gelingt, hätten die Kommunen ein erhebliches Maß an Handlungssicherheit gewonnen. Der Bedarf hierfür ist nach unseren Erkenntnissen außerordentlich groß – insofern ist dieses Vorhaben aller Mühe wert!

Sie sehen also: Die Landesregierung packt die Herausforderungen im Kommunalrecht an und ist gewillt, diese gemeinsam mit Ihnen zu bewältigen. Ich bin guter Dinge, dass sowohl die FAG-Reform als auch die Reform des Gemeindewirtschaftsrechts ein voller Erfolg werden. Nicht, weil heute Reformations-tag ist, sondern weil die Rückmeldungen über den Dialog zwischen Innenministerium und Kommunen –

**bei aller Kritik an den einzelnen Ergebnissen –
durchweg positiv sind.**

**Einen Dreißigjährigen Krieg zwischen Land und
Kommunen muss also niemand fürchten. Zumal sich
die Rollen der damaligen Akteure überhaupt nicht
auf unsere Reformvorhaben übertragen lassen. Land
und Kommunen sind schließlich Partner - keine
Gegner!**

**In diesem Sinne freue ich mich auf eine konstruktive
und vor allem kriegsmetaphernarme Diskussion.**