



**SCHLESWIG-HOLSTEINISCHER LANDTAG**

16. Wahlperiode

Drucksache **16/2632**

2009-04-28

## **Gesetzentwurf**

der Landesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zur innerkommunalen Funktionalreform**

**Federführend: Innenministerium**

## **Gesetzentwurf der Landesregierung**

### **Gesetz zur innerkommunalen Funktionalreform**

#### **A. Problem**

Im Zuge der Verwaltungsstrukturreform auf Ebene der Gemeinden und Ämter wurde die Zahl der Verwaltungen deutlich reduziert. Die Verwaltungen dieser Ebene sind durch die erfolgten Zusammenschlüsse erheblich größer und damit leistungsfähiger geworden. Aufgrund ihrer verbesserten Verwaltungskraft sind die Ämter und amtsfreien Gemeinden in der Lage, zusätzliche Aufgaben zu übernehmen, die bislang auf Kreisebene angesiedelt sind. Im Hinblick auf § 22 des Landesverwaltungsgesetzes, wonach die Zuweisung öffentlicher Aufgaben nach dem Grundsatz einer zweckmäßigen, wirtschaftlichen und ortsnahen Verwaltung erfolgen soll, muss die Bündelung der Verwaltungen der unteren kommunalen Ebene daher notwendigerweise auch zu einer Überprüfung und Neuordnung der Aufgabenverteilung zwischen den Kreisen und den Ämtern und Gemeinden führen.

#### **B. Lösung**

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf werden die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine innerkommunale Funktionalreform geschaffen. Er ermächtigt die Landesregierung, die Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörde sowie weitere Aufgaben aus den Bereichen der Verkehrsaufsicht und des Naturschutzes durch Rechtsverordnung auf die kreisangehörigen Verwaltungen zu übertragen. Der Entwurf trägt dabei dem Umstand Rechnung, dass die unter dem Primat freiwilliger Zusammenschlüsse durchgeführte Verwaltungsstrukturreform zur Ausbildung einer heterogenen Struktur der Gemeinde- und Amtsverwaltungen geführt hat. Soweit Verwaltungen aufgrund geringer Größe nicht in der Lage sind, die zu übertragenden Kreisaufgaben wirtschaftlich und professionell wahrzunehmen, wird ihnen die Möglichkeit eingeräumt, durch aufgabenbezogene Kooperationen mit anderen Kommunen insoweit eine hinreichende Verwaltungskraft zu erreichen.

Auf diese Weise wird sichergestellt, dass die zu übertragenden Aufgaben in jedem Kreis flächendeckend übertragen werden und keine Restzuständigkeiten bei den Kreisen verbleiben.

Ein weiterer Baustein der innerkommunalen Funktionalreform ist die Einführung des Sonderstatus „Große kreisangehörige Stadt“ in die Gemeindeordnung. Danach können Städte, die mehr als 60.000 Einwohnerinnen und Einwohner haben, zusätzliche Kreisaufgaben erhalten und für ihr Gebiet eigenverantwortlich wahrnehmen. Damit wird das bisherige Modellvorhaben der Stadt Norderstedt nunmehr dauerhaft in das Kommunalverfassungsrecht aufgenommen. Die Regelung kommt auch für solche Städte in Betracht, die bisher kreisfrei sind und sich im weiteren Prozess der Verwaltungsstrukturreform für eine Eingliederung in einen Kreis entscheiden.

Neben den Regelungen zur innerkommunalen Funktionalreform enthält der Gesetzentwurf Änderungen des Finanzausgleichsgesetzes sowie des Gesetzes über die Errichtung allgemeiner unterer Landesbehörden, durch die Verwaltungskooperationen und -zusammenschlüsse auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte unterstützt werden sollen.

### **C. Alternativen**

Verzicht auf eine innerkommunale Funktionalreform.

### **D. Kosten und Verwaltungsaufwand**

#### **1. Kosten**

Die Umsetzung der innerkommunalen Funktionalreform wird keine zusätzlichen Kosten verursachen. Die im Vorfeld dieses Gesetzentwurfs geführten Diskussionen haben allerdings gezeigt, dass die Einschätzungen der kommunalen Landesverbände zu den kostenmäßigen Auswirkungen einer innerkommunalen Funktionalreform uneinheitlich sind. Während der Städteverband Schleswig-Holstein und der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag zugesichert haben, die Erledigung der Aufgaben auf Ebene der Ämter und Gemeinden ebenso wirtschaftlich wie auf Kreisebene auszugestalten, hält dies der Schleswig-Holsteinische Landkreistag

nicht für realistisch. Der Gesetzentwurf enthält daher die Option, erfolgte Aufgabenübertragungen gegebenenfalls wieder rückgängig zu machen, sofern sich die Erledigung auf Ebene der Ämter und amtsfreien Gemeinden als unwirtschaftlich erweist.

Die Änderung des Finanzausgleichsgesetzes enthält eine Regelung, nach der freiwillige Fusionen zwischen Kreisen sowie von Kreisen und kreisfreien Städten finanziell unterstützt werden können. Die Aufbringung der Mittel erfolgt jeweils zur Hälfte zu Lasten des Landeshaushalts sowie zu Lasten des Kommunalen Finanzausgleichs. Im Falle entsprechender Zusammenschlüsse stünden diesen einmaligen Zuwendungen jedoch bereits nach kurzer Zeit die zu erwartenden wiederkehrenden Effizienzrenditen gegenüber.

## **2. Verwaltungsaufwand**

Der Vollzug des Gesetzes wird keinen zusätzlichen Verwaltungsaufwand verursachen.

## **3. Auswirkungen auf die private Wirtschaft**

Keine.

## **E. Information des Landtages nach Artikel 22 der Landesverfassung**

Der Gesetzentwurf ist dem Präsidenten des Schleswig-Holsteinischen Landtages mit Schreiben vom 17. Dezember 2008 übersandt worden.

## **F. Federführung**

Federführend ist das Innenministerium.

**Entwurf  
eines Gesetzes  
zur innerkommunalen Funktionalreform  
Vom**

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

**Artikel 1  
Gesetz zur Übertragung von Kreisaufgaben  
auf die Ämter und amtsfreien Gemeinden**

§ 1

(1) Den Ämtern und amtsfreien Gemeinden eines Kreises sind die Aufgaben nach § 2 zu übertragen, wenn kreisweit

1. alle Ämter und amtsfreien Gemeinden dies beantragt haben,
2. alle zu übertragenden Aufgaben jeweils für mindestens 20.000 Einwohnerinnen und Einwohner durch eine Verwaltung wahrgenommen werden und dies, soweit erforderlich, durch Kooperationen nach §§ 18 oder 19 a des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit (GkZ) sichergestellt ist,
3. die wirtschaftliche und professionelle Erledigung der Aufgaben durch die Ämter und amtsfreien Gemeinden sichergestellt ist und
4. der Personalübergang und der Kostenausgleich zwischen den Ämtern, den Gemeinden und dem Kreis geregelt sind.

(2) Die Ämter und amtsfreien Gemeinden eines Kreises können ihren Antrag nach Absatz 1 Nr. 1 auf einzelne der in § 2 Abs. 1 genannten Aufgaben beschränken. Die nach Absatz 1 Nr. 2 zu vereinbarenden Kooperationen sollen die bestehenden Verflechtungsbeziehungen berücksichtigen.

## § 2

(1) Die folgenden Aufgaben können übertragen werden:

1. die Aufgabe der unteren Bauaufsichtsbehörde;
2. im baurechtlichen Innenbereich die Erteilung von Eingriffsgenehmigungen nach § 11 Landesnaturschutzgesetz (LNatSchG) sowie die Erteilung von Ausnahmen und Befreiungen für nach § 25 LNatSchG gesetzlich geschützte Biotope;
3. die Angelegenheiten des Baumschutzes auf der Grundlage gemeindlicher Baumschutzsatzungen;
4. im baurechtlichen Innenbereich die Ausweisung von Naturdenkmalen nach § 20 LNatSchG sowie deren einstweilige Sicherstellung;
5. Verordnungen oder Einzelanordnungen zum Schutz bestimmter Landschaftsteile nach § 21 LNatSchG; § 21 Abs. 3 Sätze 2 bis 5 LNatSchG bleiben unberührt;
6. die Anerkennung von Naturerlebnisräumen, soweit die Zustimmung der obersten Naturschutzbehörde vorliegt;
7. im baurechtlichen Innenbereich die Genehmigung von Bootsliegeplätzen außerhalb eines Hafens nach § 45 LnatSchG;
8. der Erlass straßenverkehrsrechtlicher Anordnungen nach § 45 Straßenverkehrsordnung (StVO), soweit die Zuständigkeit nicht bereits landesweit auf die Ämter und amtsfreien Gemeinden übertragen wurde;
9. die Erteilung von Erlaubnissen für örtliche Veranstaltungen im öffentlichen Straßenraum nach § 44 Abs. 3 Satz 1 in Verbindung mit § 30 Abs. 2 StVO;
10. die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen nach § 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 10 und 11 StVO, soweit die Zuständigkeit nicht bereits landesweit auf die Ämter und amtsfreien Gemeinden übertragen wurde.

(2) Die beantragte Übertragung der Aufgaben auf die Ämter und amtsfreien Gemeinden des betreffenden Kreises erfolgt durch Verordnung der Landesregierung. Die Landesregierung kann durch Verordnung die zuständige Fachaufsichtsbehörde abweichend von § 17 des Landesverwaltungsgesetzes bestimmen.

(3) Erweist sich, dass die Erledigung der nach Absatz 2 übertragenen Aufgaben durch die Ämter und amtsfreien Gemeinden nicht mindestens ebenso wirtschaftlich

ist wie die Erledigung durch den Kreis, kann die Landesregierung die Übertragung durch Verordnung wieder aufheben.

## **Artikel 2**

### **Änderung der Gemeindeordnung**

Die Gemeindeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Februar 2003 (GVOBl. Schl.-H. S. 57), zuletzt geändert durch Gesetz vom 30. Juni 2008 (GVOBl. Schl.-H. S. 310), wird wie folgt geändert:

1. Nach § 60 wird folgender § 60 a eingefügt:

#### „§ 60 a

#### Große kreisangehörige Städte

(1) Kreisangehörige Städte mit mehr als 60.000 Einwohnerinnen und Einwohner sind Große kreisangehörige Städte.

(2) Die Große kreisangehörige Stadt hat gegenüber dem Kreis einen Anspruch auf Übertragung folgender Aufgaben der unteren Naturschutzbehörde:

1. Mitwirkung als Träger öffentlicher Belange bei der Aufstellung von Landschaftsprogrammen,
2. im baurechtlichen Innenbereich die Ausweisung von Landschaftsschutzgebieten, Naturdenkmälern und geschützten Landschaftsbestandteilen und deren einstweilige Sicherstellung,
3. im baurechtlichen Innenbereich die Zulassung von kleineren Eingriffen in Natur und Landschaft einschließlich Abgrabungen und Aufschüttungen sowie die Festlegung der Kompensation nach Maßgabe des § 12 des Landesnaturschutzgesetzes,
4. Einzelanordnungen zum Schutz bestimmter Landschaftsbestandteile,
5. Anerkennung von Naturerlebnisräumen, soweit die Zustimmung der obersten Naturschutzbehörde vorliegt.

Die Übertragung der Aufgaben erfolgt durch öffentlich-rechtlichen Vertrag in entsprechender Anwendung des § 18 des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit; der Vertrag hat eine Kostenregelung vorzusehen und soll darlegen, dass die wirtschaftliche und professionelle Erledigung der Aufgaben durch die Große kreisangehörige Stadt sichergestellt ist. Die Beteiligten können die Übertragung weiterer Aufgaben vereinbaren.

(3) § 47 Abs. 1 Satz 2 bis 4 des Jugendförderungsgesetzes vom 5. Februar 1992 (GVObI. Schl.-H. S. 158, ber. S. 226), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Dezember 2006 (GVObI. Schl.-H. S. 346), bleibt unberührt.

(4) Kommt eine einvernehmliche Kostenregelung nicht zustande, entscheidet eine von den Beteiligten gemeinsam beauftragte Gutachterin oder ein von den Beteiligten gemeinsam beauftragter Gutachter über diese Frage. Die Entscheidung der Gutachterin oder des Gutachters ist für die Beteiligten bindend. Die Kosten für die Gutachterin oder den Gutachter sind von den Beteiligten zu gleichen Teilen zu tragen. Können sich die Beteiligten nicht auf eine Gutachterin oder einen Gutachter verständigen, benennt das Innenministerium eine Gutachterin oder einen Gutachter, die oder der von den Beteiligten gemeinsam zu beauftragen ist.

(5) Erweist sich, dass die Erledigung der in Absatz 2 genannten Aufgaben durch die Große kreisangehörige Stadt nicht mindestens ebenso wirtschaftlich ist wie die Erledigung durch den Kreis, kann der Kreis die Aufhebung der Übertragungsvereinbarung verlangen.“

2. § 61 wird wie folgt geändert:

In Absatz 2 werden nach den Worten „In kreisfreien“ die Worte „und in Großen kreisangehörigen“ eingefügt.

3. § 62 wird wie folgt geändert:



In Absatz 2 Satz 3 werden nach den Worten „in kreisfreien“ die Worte „und in Großen kreisangehörigen“ eingefügt.

### **Artikel 3** **Änderung des Finanzausgleichsgesetzes**

Das Finanzausgleichsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Februar 2009 (GVOBl. Schl.-H. S. 67) wird wie folgt geändert:

1. In § 5 wird folgender Absatz 5 neu angefügt:

„(5) Der Finanzausgleichsmasse nach Absatz 1 werden 50 % der Ausgaben für Zuweisungen zur Förderung von freiwilligen Gebietsänderungen der Kreise nach § 25 f hinzugefügt; die Hinzufügung erfolgt spätestens bei der Abrechnung der Finanzausgleichsmasse des Jahres nach Absatz 3, in dem die Ausgaben gezahlt worden sind.“

2. § 7 Abs. 1 wird wie folgt geändert:

a) In Nummer 7 wird der Punkt durch ein Komma ersetzt.

b) Folgende Nummer 8 wird neu angefügt:

„8. die Zuweisungen zur Förderung von freiwilligen Gebietsänderungen der Kreise nach § 25 f  
der erforderliche Betrag.“

3. § 12 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 werden folgende Sätze angefügt:

„Wird eine kreisfreie Stadt

1. in einen Kreis eingegliedert oder

2. mit einem Kreis oder mehreren Kreisen zu einem neuen Kreis zusammengeschlossen (Vereinigung),

so erhöht sich der Prozentsatz nach Satz 1 Nr. 1 zu Lasten des Prozentsatzes nach Satz 1 Nr. 2 in Höhe des Anteils, der sich ergibt, wenn der Anteil der Einwohnerzahl der kreisfreien Stadt an der Gesamteinwohnerzahl der kreisfreien Städte vor der Eingliederung oder Vereinigung multipliziert wird mit dem Prozentsatz der kreisfreien Städte nach Satz 1 Nr. 2. Erfolgt die Eingliederung oder Vereinigung zum 1. Januar eines Jahres, so wird der Prozentsatz nach Satz 1 Nr. 1 ab diesem Jahr erhöht; erfolgt sie im Laufe eines Jahres, so wird der Prozentsatz nach Satz 1 Nr. 1 ab dem folgenden Jahr erhöht.“

b) In Absatz 2 werden folgende Sätze angefügt:

„Ist der Anteil der Kreise nach Absatz 1 Satz 2 und 3 erhöht worden, erhält die ehemals kreisfreie Stadt oder erhalten die ehemals kreisfreien Städte im Jahr der Erhöhung des Anteils und in den folgenden vier Jahren vorab aus den Mitteln nach Absatz 1 Nr. 1 jeweils eine Zuweisung in Höhe von 12,0 Millionen Euro; dieser Betrag vermindert sich ab dem folgenden fünften Jahr um jährlich 1,0 Millionen Euro. Von den Zuweisungen nach Satz 5 sind 10,0 % für Investitionen zu verwenden und im Vermögenshaushalt oder nur im Finanzplan zu veranschlagen.“

c) In Absatz 3 wird folgender Satz angefügt:

„Wird eine kreisfreie Stadt

1. in einen Kreis eingegliedert oder
2. mit einem Kreis oder mehreren Kreisen zu einem neuen Kreis zusammengeschlossen (Vereinigung),

so wird der Betrag nach Satz 1 für die ehemals kreisfreie Stadt aus den Mitteln nach Absatz 1 Nr. 1 gezahlt.“

4. Folgender neuer § 25 f wird eingefügt:

„§ 25 f

Zuweisungen zur Förderung  
von freiwilligen Gebietsänderungen der Kreise

(1) Wird ein Kreis oder eine kreisfreie Stadt

1. in einen Kreis eingegliedert oder
2. mit einem Kreis oder mehreren Kreisen zu einem neuen Kreis zusammengeschlossen (Vereinigung),

erhält der aufnehmende oder neu entstandene Kreis sowie die beteiligte ehemals kreisfreie Stadt eine einmalige Zuweisung nach Maßgabe der Absätze 2 bis 4.

(2) Die Zuweisung beträgt 2,0 Millionen Euro pro wegfallendem Kreis oder beteiligter kreisfreier Stadt und fließt im Falle der Beteiligung einer kreisfreien Stadt in Höhe von 1,0 Millionen Euro an die beteiligte ehemals kreisfreie Stadt und im Übrigen an den aufnehmenden oder neu entstandenen Kreis.

(3) Voraussetzung für die Gewährung der Zuweisung ist, dass

1. von den beteiligten kommunalen Körperschaften alle erforderlichen Beschlüsse bis zum 31. Dezember 2011 gefasst worden sind und
2. die Gebietsänderung bis zum Tag der Kommunalwahl im Jahre 2013 erfolgt.

(4) Über die Bewilligung der Zuweisungen entscheidet das Innenministerium. Die Zuweisungen werden nach dem Wirksamwerden der Gebietsänderung bewilligt und in drei gleichen Jahresraten ausgezahlt.“

5. In § 28 werden folgende Absätze 8 bis 10 neu angefügt:

„(8) Wird ein Kreis oder eine kreisfreie Stadt mit einem Kreis oder mehreren Kreisen zu einem neuen Kreis zusammengeschlossen (Vereinigung), so kann der neu entstandene Kreis für das Jahr der Vereinigung und die nachfolgenden neun Jahre unterschiedliche Umlagesätze für die Erhebung der Kreisumlage von den kreisangehörigen Gemeinden und gemeindefreien Gutsbezirken festsetzen, die vor der Vereinigung zu verschiedenen Kreisen gehörten oder kreisfreie Stadt waren. Dabei darf im Jahr der Vereinigung und den nachfolgenden fünf Jahren die Differenz zwischen den Umlagesätzen, die vor der Vereinigung zur Anwendung kamen, nicht zunehmen; der erstmals für die ehemals kreisfreie Stadt festgesetzte Kreisumlagesatz darf in dieser Zeit um nicht mehr als fünf Prozentpunkte von dem Umlagesatz des Kreises oder den Umlagesätzen der Kreise abweichen. Eine nach Ablauf der fünf Jahre nach Satz 2 noch bestehende Differenz der Umlagesätze ist so zu vermindern, dass sie

- im 6. nachfolgenden Jahr höchstens 80 %,
- im 7. nachfolgenden Jahr höchstens 60 %,
- im 8. nachfolgenden Jahr höchstens 40 % und
- im 9. nachfolgenden Jahr höchstens 20 %

der nach Ablauf der fünf nachfolgenden Jahre noch bestehenden Differenz beträgt. Die Absätze 4 und 5 bleiben unberührt.

(9) Absatz 8 gilt entsprechend für den Umlagesatz der zusätzlichen Kreisumlage.

(10) Die Absätze 8 und 9 gelten entsprechend, wenn ein Kreis oder eine kreisfreie Stadt in einen Kreis eingegliedert wird.“

#### **Artikel 4**

### **Änderung des Gesetzes über die Errichtung allgemeiner unterer Landesbehörden in Schleswig-Holstein**

Das Gesetz über die Errichtung allgemeiner unterer Landesbehörden in Schleswig-Holstein in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. April 1996 (GVOBl. Schl.-H. S. 406), zuletzt geändert durch Gesetz vom 1. Februar 2005 (GVOBl. Schl.-H. S. 57), wird wie folgt geändert:

§ 4 wird wie folgt geändert:

1. Der bisherige Text wird Absatz 1.
2. Folgender Absatz 2 wird angefügt:

„(2) Die Landrätin oder der Landrat kann mit anderen Kreisen, mit Gemeinden oder mit Ämtern durch öffentlich-rechtlichen Vertrag vereinbaren, dass sie oder er zur Durchführung der Aufgaben der allgemeinen unteren Landesbehörde die Verwaltung der oder des anderen Beteiligten in Anspruch nimmt. Die Rechte und Pflichten als zuständige Behörde bleiben davon unberührt. Der öffentlich-rechtliche Vertrag bedarf der Zustimmung des Kreistags.“

**Artikel 5**  
**Änderung des Kommunalprüfungsgesetzes**

Das Kommunalprüfungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Februar 2003 (GVOBl. Schl.-H. S. 129), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 30. Juni 2008 (GVOBl. Schl.-H. S. 310), wird wie folgt geändert:

§ 14 b wird gestrichen.

**Artikel 6**  
**In-Kraft-Treten**

Das Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

## **Begründung**

### **A. Allgemeine Begründung**

Im Zuge der Verwaltungsstrukturreform wurden die Verwaltungen auf Ebene der Ämter und amtsfreien Gemeinden gestärkt. Die gesetzliche Mindestgröße für Verwaltungen wurde auf 8.000 zu betreuende Einwohnerinnen und Einwohner angehoben. Durch die daraufhin erfolgten Verwaltungszusammenschlüsse reduzierte sich die Zahl der Verwaltungen von 222 vor der Jahrtausendwende auf heute noch 145. Die Bündelung der Verwaltungen hat nicht nur zu erheblichen Einsparungen bei den Verwaltungskosten geführt, sie hat auch die Leistungsfähigkeit der Gemeinde- und Amtsverwaltungen nachhaltig gestärkt. Den vergrößerten Verwaltungen ist es besser möglich, ihr Personal fachlich zu spezialisieren und es flexibel einzusetzen.

Die so in ihrer Verwaltungskraft gestärkten Ämter und Gemeinden sind grundsätzlich in der Lage, neue und anspruchsvollere Aufgaben wahrzunehmen, die bislang noch auf Kreisebene angesiedelt sind. Vor diesem Hintergrund sieht der Gesetzentwurf vor, dass den Ämtern und Gemeinden die Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörde sowie weitere Aufgaben aus den Bereichen der Verkehrsaufsicht und des Naturschutzes übertragen werden können.

Der Entwurf trägt dabei dem Umstand Rechnung, dass die von den Ämtern und Gemeinden weitestgehend eigenverantwortlich umgesetzte Verwaltungsstrukturreform zur Ausbildung einer heterogenen Struktur der Gemeinde- und Amtsverwaltungen geführt hat. Soweit einzelne Verwaltungen trotz der insgesamt verbesserten Strukturen nicht in der Lage sind, die zu übertragenden Kreisaufgaben wirtschaftlich und professionell wahrzunehmen, wird ihnen die Gelegenheit gegeben, durch aufgabenbezogene Kooperationen mit anderen Kommunen insoweit eine hinreichende Verwaltungskraft zu erreichen. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass die zu übertragenden Aufgaben in jedem Kreis flächendeckend übertragen werden und keine Restzuständigkeiten bei den Kreisen verbleiben.

Ein weiterer Baustein der innerkommunalen Funktionalreform ist die Einführung des Sonderstatus „Große kreisangehörige Stadt“ in die Gemeindeordnung. Danach kön-

nen Städte, die mehr als 60.000 Einwohnerinnen und Einwohner haben, zusätzliche Kreisaufgaben erhalten und für ihr Gebiet eigenverantwortlich wahrnehmen. Damit wird das bisherige Modellvorhaben der Stadt Norderstedt nunmehr dauerhaft in das Kommunalverfassungsrecht aufgenommen. Die Regelung kommt auch für solche Städte in Betracht, die bisher kreisfrei sind und sich im weiteren Prozess der Verwaltungsstrukturreform für eine Eingliederung in einen Kreis entscheiden. Über die Kostenregelung treffen die Große kreisangehörige Stadt und der Kreis eine Vereinbarung.

Neben den Regelungen zur innerkommunalen Funktionalreform enthält der Gesetzentwurf Änderungen des Finanzausgleichsgesetzes sowie des Gesetzes über die Errichtung allgemeiner unterer Landesbehörden, durch die Verwaltungskooperationen und -zusammenschlüsse auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte unterstützt werden sollen.

Die mit diesem Gesetzentwurf vorgesehene Übertragung von Kreisaufgaben auf die Ämter und amtsfreien Gemeinden erfolgt unbeschadet der Experimentierklausel des § 25 a des Landesverwaltungsgesetzes. Das vorliegende Gesetz regelt im Kontext der aktuellen Verwaltungsstrukturreform die Übertragung bestimmter Aufgabenbereiche auf die kreisangehörigen Verwaltungen. Unabhängig von dieser Übertragung wird es auch in den neuen Verwaltungs- und Aufgabenstrukturen weiterhin sinnvoll und notwendig sein, die Aufgabenverteilung zwischen Kreisen und kreisangehörigen Verwaltungen fortlaufend zu überprüfen und weiterzuentwickeln. Diesem Ziel dient § 25 a des Landesverwaltungsgesetzes, der es den Kommunen auch künftig ermöglichen wird, durch zeitlich befristete Aufgaben- und Zuständigkeitsverlagerungen eine ortsnahe Aufgabenerfüllung zu erproben.



## **B. Einzelbegründung**

### **Artikel 1 – Gesetz zur Übertragung von Kreisaufgaben auf die Ämter und amtsfreien Gemeinden**

#### **Zu § 1:**

Im Zug der ersten Stufe der Verwaltungsstrukturreform wurden die Verwaltungen der Ämter und amtsfreien Gemeinden gebündelt und damit eine flächendeckende Stärkung der Verwaltungskraft im kreisangehörigen Bereich erreicht. Dies ermöglicht es grundsätzlich, Aufgaben, die gegenwärtig noch auf Kreisebene angesiedelt sind, auf die Ämter und amtsfreien Gemeinden zu übertragen. Um auch hierbei der grundlegenden Zielsetzung der Verwaltungsstrukturreform Rechnung zu tragen, bedarf es allerdings ergänzender Rahmenvorgaben, die insbesondere die Wirtschaftlichkeit und die Professionalität der bisherigen Aufgabenerledigung auch nach einer Übertragung gewährleisten sollen. Der Aspekt der Professionalität zielt dabei auf die Möglichkeiten einer Verwaltung zur Qualifizierung und Spezialisierung in den einzelnen Aufgabenbereichen. Bei der Verlagerung der fachlich besonders anspruchsvollen Kreisaufgaben auf die Ämter und Gemeinden muss sichergestellt sein, dass diese Aufgaben auch von den neuen Aufgabenträgern mit unverändert hoher Qualität erledigt werden. Diese Vorgaben sind in § 1 festgelegt.

Die in Betracht kommenden Kreisaufgaben sind danach flächendeckend auf die kreisangehörigen Ämter und amtsfreien Gemeinden zu übertragen. Eine „Auffangzuständigkeit“ der Kreise für einzelne Gemeinden oder Ämter, die zu einer Übernahme der Kreisaufgaben nicht bereit sind, führte zu einer Verteilung des Aufgabenvollzugs auf zwei unterschiedliche Verwaltungsebenen. Dies entspräche nicht den Anforderungen an moderne und effiziente Verwaltungsstrukturen. Die Übertragung der Aufgaben erfolgt auf Antrag der Gemeinden und Ämter eines Kreises, sobald diese die Voraussetzungen für die Aufgabenübernahme in ihrem Kreis geschaffen haben. Die Ämter und Gemeinden eines Kreises müssen nicht zwingend die Übertragung sämtlicher in Betracht kommenden Aufgaben beantragen; sie können ihren Antrag auf einzelne Ziffern des Aufgabenkataloges nach § 2 Abs. 1 beschränken. Die Übertragung der Aufgaben soll mittelfristig landesweit erfolgen.

Die für eine Übertragung in Betracht kommenden Kreisaufgaben sind fachlich anspruchsvoll und komplex und ihre Wahrnehmung erfordert daher zwingend spezialisiertes und gut geschultes Fachpersonal. Die notwendige Spezialisierung sowie ein wirtschaftlicher und flexibler Personaleinsatz werden in der Regel nur dann zu erreichen sein, wenn die Aufgabenerledigung mit hinreichenden Fallzahlen unterlegt ist. Ziffer 2 sieht deshalb vor, dass die zu übertragenden Aufgaben jeweils für mindestens 20.000 Einwohnerinnen und Einwohner durchgeführt werden müssen. Kommunen, die diese Größe selbst nicht erreichen, müssen diese Voraussetzung durch aufgabenbezogene Kooperationen sicherstellen. In Betracht kommen Kooperationen nach §§ 18 oder 19 a des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit. Im Interesse transparenter Verwaltungsstrukturen ist bei den Kooperationen sicherzustellen, dass jeweils nur einer Verwaltung in einem Kooperationsgebiet die Wahrnehmung sämtlicher übertragener Kreisaufgaben obliegt. Im Übrigen sollen die Kooperationen die bestehenden Verflechtungsbeziehungen berücksichtigen. Vor einer Übertragung der Aufgaben müssen schließlich der Personalübergang und der Kostenausgleich zwischen den Ämtern, den amtsfreien Gemeinden und dem Kreis abschließend geregelt sein.

### **Zu § 2:**

Liegen die in § 1 genannten Voraussetzungen vor, regelt § 2 Form und Inhalt der Aufgabenübertragung. Zu übertragen sind danach alle Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörde sowie einzelne Aufgaben aus den Bereichen des Naturschutzes und der Verkehrsaufsicht. Die Übertragung erfolgt durch Verordnung der Landesregierung. Im Fall einer Übertragung der Kreisaufgaben auf die Ämter und amtsfreien Gemeinden würde die Zuständigkeit für die Führung der Fachaufsicht – vorbehaltlich anderweitiger Bestimmungen – nach § 17 Abs. 3 des Landesverwaltungsgesetzes auf die Landrätinnen und Landräte übergehen. § 2 ermächtigt die Landesregierung, in der Übertragungsverordnung die Zuständigkeit für die Führung der Fachaufsicht abweichend zu regeln.

Ein wesentliches Ziel der Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform ist es, die Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Aufgabenerledigung zu verbessern. Sofern sich nach

erfolgter Aufgabenübertragung erweist, dass die Wahrnehmung durch die Ämter und amtsfreien Gemeinden unwirtschaftlicher ist als die bisherige Wahrnehmung durch den Kreis, kann die Landesregierung nach Absatz 2 die Übertragung rückgängig machen.

## **Artikel 2 – Änderung der Gemeindeordnung**

### **Zu Nr. 1 (§ 60 a):**

Mit der Aufnahme des neuen § 60 a der Gemeindeordnung wird der Status einer Großen kreisangehörigen Stadt in das schleswig-holsteinische Kommunalverfassungsrecht eingeführt. Mit Wirkung vom 1. Januar 2005 hatte die Stadt Norderstedt für zunächst sechs Jahre den Sonderstatus einer Großen kreisangehörigen Stadt verliehen bekommen. In diesem Rahmen hat sie u. a. die Aufgaben des örtlichen Jugendhilfeträgers vom Kreis Segeberg übernommen. Da die Erfahrungen mit dem Modellversuch positiv waren, wird nun der Status der Großen kreisangehörigen Stadt in die Gemeindeordnung integriert.

Den Status einer Großen kreisangehörigen Stadt erhalten künftig Städte, die mehr als 60.000 Einwohnerinnen und Einwohner haben. Bei dieser Größe ist eine hinreichende Verwaltungskraft sichergestellt, die es den Städten ermöglicht, auch anspruchsvolle Kreisaufgaben professionell und wirtschaftlich wahrzunehmen. Die genannte Mindestgröße trägt dabei auch dem Umstand Rechnung, dass im Rahmen des Artikel 1 dieses Gesetzes Kreisaufgaben flächendeckend auf Verwaltungen mit mehr als 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern übertragen werden können. Mit der Mindestgröße von 60.000 Einwohnerinnen und Einwohner wird eine eindeutige Abgrenzung des Sonderstatus „Große kreisangehörige Stadt“ von der allgemeinen innerkommunalen Funktionalreform gewährleistet.

Bezüglich der Übertragung von Kreisaufgaben auf Große kreisangehörige Städte sieht das Gesetz für bestimmte, enumerativ aufgezählte, Aufgaben einen Anspruch der Großen kreisangehörige Städte gegenüber den betreffenden Kreisen auf Übertragung vor. Dies soll durch freiwillige öffentlich-rechtliche Vereinbarungen entsprechend § 18 des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit erfolgen. Der Vertrag hat zwingend eine Kostenregelung vorzusehen. In diesem Rahmen soll die Wirt-

schaftlichkeit der Aufgabenübertragung unter Berücksichtigung der diesbezüglichen Regelungen des Landeshaushaltsrechts untersucht und dargelegt werden.

Absatz 3 regelt den möglichen Problemfall, in dem eine einvernehmliche Regelung über die Kosten nicht zustande kommt. Hier soll eine oder ein von den Kreisen und den Städten gemeinsam beauftragte Gutachterin oder gemeinsam beauftragter Gutachter grundsätzlich entscheiden. Nur in dem Fall, in dem sich die Beteiligten auf eine gemeinsame Gutachterin oder einen gemeinsamen Gutachter nicht verständigen können, benennt das Innenministerium als Kommunalaufsichtsbehörde eine Gutachterin oder einen Gutachter. Die Kosten für die Gutachterin oder den Gutachter sind von den beteiligten Kreisen und Städten zu tragen.

In dem öffentlich-rechtlichen Vertrag sollte eine Bestimmung des Inhalts aufgenommen werden, dass jede Beteiligte und jeder Beteiligter bei einer wesentlichen Änderung des Umfangs der Aufgabe oder frühestens nach fünf Jahren das Recht hat, die Überprüfung der Kostenregelung auf ihre Angemessenheit zu verlangen. Gegebenenfalls sollte in diesem Fall nach Absatz 3 verfahren werden.

Ein wesentliches Ziel der Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform ist es, die Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Aufgabenerledigung zu verbessern. Sofern sich nach erfolgter Aufgabenübertragung erweist, dass die Wahrnehmung durch die Große kreisangehörige Stadt unwirtschaftlicher ist als die bisherige Wahrnehmung durch den Kreis, kann dieser die Aufhebung der Übertragungsvereinbarung verlangen.

**Zu Nr. 2 (§ 61 Abs. 2):**

Wie bereits im Fall der Stadt Norderstedt sollen künftig alle Großen kreisangehörigen Städte die Möglichkeit erhalten, dass die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister der betreffenden Stadt künftig die Bezeichnung „Oberbürgermeisterin“ oder „Oberbürgermeister“ führen können.

**Zu Nr. 3 (§ 62):**

Folgeänderung zu Nr. 2 für die Bezeichnung der ersten Stellvertreterin oder des ersten Stellvertreters der Bürgermeisterin oder des Bürgermeisters einer Großen kreisangehörigen Stadt.

**Artikel 3 – Änderung des Finanzausgleichsgesetzes****Zu Nr. 1, 2 und 4:**

In § 25 f wurde bislang die Förderung von freiwilligen Verwaltungszusammenschlüssen auf der Ebene der Ämter und amtsfreien Gemeinden geregelt. Mit der Kommunalwahl 2008 ist die Verwaltungsstrukturreform auf dieser Ebene erfolgreich weitgehend abgeschlossen worden, die letzten Bewilligungen sind im Jahr 2008 ausgezahlt worden.

§ 25 f regelt künftig die Förderung von freiwilligen Fusionen zwischen Kreisen sowie von Kreisen und kreisfreien Städten. Anknüpfend an die Erfahrungen der Reform auf der Ebene der Gemeinden und Ämter erhalten auch die Kreise und kreisfreien Städte durch eine geförderte Freiwilligkeitsphase einen Anreiz und zugleich die Chance, die notwendigen Veränderungen selbst entscheidend mitzugestalten. Fusionen können bis zur Kommunalwahl 2013 auf freiwilliger Basis erfolgen; die Beschlüsse müssen bis zum 31. Dezember 2011 gefasst werden.

**Zu Nr. 3**

Nach § 12 Abs. 1 werden die Kreisschlüsselzuweisungen in getrennte Teilschlüsselmassen zugunsten der kreisfreien Städte einerseits sowie der Kreise andererseits aufgeteilt. Die Eingliederung einer kreisfreien Stadt in einen Kreis oder der Zusammenschluss einer kreisfreien Stadt mit einem oder mehrer Kreise zu einem neuen Kreis (Vereinigung) erfordern eine Änderung des Anteilsverhältnisses zwischen den beiden Teilschlüsselmassen. Maßstab der Neuaufteilung der Anteilsverhältnisse an den Teilschlüsselmassen ist die Veränderung des Anteils der Einwohnerzahlen. Im Verhältnis der Einwohnerzahl der kreisfreien Stadt zur Einwohnerzahl aller kreisfreien Städte ändert sich das Anteilsverhältnis zwischen den Teilschlüsselmassen. Die Berechnung lässt sich beispielhaft wie folgt darstellen:

Teilschlüsselmasse Kreise (§ 12 Abs. 1 Nr. 1):	58,00 %
Teilschlüsselmasse kreisfreie Städte (§ 12 Abs. 1 Nr. 2)	42,00 %
Einwohnerzahl kreisfreie Stadt X	80.000 Ew.
Einwohnerzahl kreisfreie Städte insgesamt	600.000 Ew.
$\frac{80.000}{600.000} \times 42,00 \% = 5,60 \%$	
Neue Teilschlüsselmasse Kreise	63,60 %
Neue Teilschlüsselmasse kreisfreie Städte	36,40 %

Sofern die Aufgabe der Kreisfreiheit zum 1. Januar eines Jahres erfolgt, wird die Änderung der Anteilsverhältnisse mit Beginn des Finanzausgleichsjahres wirksam. Erfolgt die Aufgabe der Kreisfreiheit im Laufe eines Jahres, tritt die Änderung der Anteilsverhältnisse zum Beginn des nächsten Finanzausgleichsjahres in Kraft.

Mit der Aufgabe der Kreisfreiheit ergibt sich für die frühere kreisfreie Stadt ein über einen längeren Zeitraum angelegter Anpassungsprozess. Die Verwaltung ist entsprechend der an den Kreis übergehenden Aufgaben zu verkleinern. Zudem muss gesehen werden, dass die kreisfreien Städte, die sowohl Gemeinde- als auch Kreisaufgaben wahrnehmen, wesentlich höher verschuldet sind als die kreisangehörigen Gemeinden. So belief sich Ende 2006 die Verschuldung der Stadt Neumünster auf 1.403 Euro/Einwohner (Ende 2007 1.434 Euro/Einwohner) sowie der Stadt Flensburg auf 2.421 Euro/Einwohner (Ende 2007 aufgrund von Ausgliederungen 968 Euro/Einwohner), während die Verschuldung im kreisangehörigen Bereich 513 Euro/Einwohner (Ende 2007 507 Euro/Einwohner) betrug. Der Kapitaldienst für diese Schuldenbelastung der kreisfreien Städte und deren Rückführung erfordern zusammen mit den Aufwendungen für die Anpassung der Verwaltung im Zusammenhang mit der Aufgabe der Kreisfreiheit eine längerfristige Übergangsregelung. Vor diesem Hintergrund erhalten die kreisfreien Städte bei Aufgabe der Kreisfreiheit gleichzeitig mit der Änderung der Anteilsverhältnisse nach Absatz 1 eine Zuweisung in Höhe von 12,0 Mio. Euro; diese Zuweisung wird ab dem folgenden fünften Jahr um jährlich 1,0 Mio. Euro abgeschmolzen.

Von dieser Zuweisung sind 10% für Investitionen zu verwenden; die Veranschlagung dieses 10%igen Zuweisungsanteils erfolgt im Vermögenshaushalt oder nur im Fi-

nanzplan. Damit wird sichergestellt, dass sich dieser Anteil der Zuweisung nicht auf den freien Finanzspielraum bzw. auf das Jahresergebnis auswirkt und den Kreditbedarf vermindert.

Die kreisfreien Städte erhalten aufgrund von Ende der achtziger/ Anfang der neunziger Jahre vorgenommener Änderungen im Finanzausgleich höhere Kreisschlüsselzuweisungen pro Einwohner als die Kreise. Aus diesen erhöhten Mitteln wird die Zuweisung nach Absatz 2 finanziert. Im Übrigen fließt der Betrag, der von der Teilschlüsselmasse zugunsten der kreisfreien Städte in die Teilschlüsselmasse zugunsten der Kreise überführt wird, den Kreisen zu. Der Kreis, dessen Gebiet dann eine ehemals kreisfreie Stadt beinhaltet, erhält auch für die Einwohner der ehemals kreisfreien Stadt Kreisschlüsselzuweisungen. Der durch die Abschmelzung freiwerdende Betrag fließt allen Kreisen zu.

Bei Aufgabe der Kreisfreiheit erhält die ehemals kreisfreie Stadt den Festbetrag nach Absatz 3, der aus den Kreisschlüsselzuweisungen nach Absatz 1 Nr. 1 finanziert wird.

#### **Zu Nr. 5:**

Unterschiedlich hohe Kreisumlagesätze können unter Umständen ein Hemmnis bei einer Fusion zweier Kreise darstellen. Die Ergänzung um die Absätze 8 bis 10 beinhaltet daher Übergangsregelungen für den Fall des Zusammenschlusses eines Kreises oder einer kreisfreien Stadt mit einem oder mehreren Kreisen zu einem neuen Kreis (Vereinigung) sowie der Eingliederung einer kreisfreien Stadt oder eines Kreises in einen Kreis. Für einen Zeitraum von insgesamt zehn Jahren können für die kreisangehörigen Gemeinden, die ursprünglich zu unterschiedlichen Kreisen gehörten bzw. kreisangehörige Stadt waren, sowohl der Umlagesatz für die allgemeine Kreisumlage sowie der Umlagesatz und der Vomhundertsatz für die zusätzliche Kreisumlage in unterschiedlicher Höhe festgesetzt werden.

Spätestens nach der Übergangszeit von zehn Jahren sind für das gesamte Kreisgebiet einheitliche Umlagesätze sowie ein einheitlicher Vomhundertsatz festzusetzen. Dieser Zielsetzung folgend darf sich zunächst innerhalb der ersten fünf Jahre nach erfolgter Fusion der Abstand der Kreisumlagesätze gegenüber der Festsetzung der

ursprünglichen Kreise nicht erhöhen; bei einer ehemals kreisfreien Stadt darf die Abweichung bei der Kreisumlage nicht mehr als fünf Prozentpunkte betragen. In den folgenden Jahren muss mindestens ein Abbau des Abstandes in fünf gleichen Schritten stattfinden, bis einheitliche Umlagesätze erreicht sind.

#### **Artikel 4 – Änderung des Gesetzes über die Errichtung allgemeiner unterer Landesbehörden in Schleswig-Holstein**

Im Rahmen der Verwaltungsstrukturreform sind die Kreise und kreisfreien Städte aufgefordert, die Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit ihrer Verwaltungen auch im Wege der kommunalen Zusammenarbeit weiter zu verbessern. Bei den Aufgaben, die die Landrätinnen und Landräte als allgemeine untere Landesbehörden wahrnehmen, handelt es sich nicht um kommunale Aufgaben, sodass das Gesetz über kommunale Zusammenarbeit als Ermächtigung für Kooperationen nicht in Betracht kommt. Mit der vorliegenden Änderung des Gesetzes über die Errichtung allgemeiner unterer Landesbehörden (GuLb) wird nunmehr eine entsprechende Rechtsgrundlage geschaffen, die sich eng an der Regelung des § 19 a des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit orientiert. Den Landrätinnen und Landräten wird es damit ermöglicht, künftig Aufgaben der allgemeinen unteren Landesbehörden im Rahmen von Kooperationen wahrzunehmen und dabei die Verwaltungen von anderen Kreisen oder von Gemeinden oder Ämtern in Anspruch zu nehmen. Die Aufgabenträgerschaft des Landes und die Verantwortlichkeit der Landrätin oder des Landrats für die Aufgabenerledigung (§ 2 Abs. 1 GuLb) bleiben dabei unberührt.

Der von der Landrätin oder dem Landrat vereinbarte öffentlich-rechtliche Vertrag bedarf der Zustimmung des Kreistags. Dieser Zustimmungsvorbehalt trägt dem Umstand Rechnung, dass die personelle und sachliche Ausstattung der allgemeinen unteren Landesbehörde nach § 5 Abs. 1 GuLb dem Kreis obliegt. Bei den kommunalen Kooperationspartnern ergibt sich die Zuständigkeit der Vertretungskörperschaften aus § 27 der Gemeindeordnung, § 22 der Kreisordnung oder § 10 der Amtsordnung.



**Artikel 5 – Änderung des Kommunalprüfungsgesetzes**

§ 14 b des Kommunalprüfungsgesetzes ermächtigte die Landrätinnen und Landräte, die ihnen als allgemeine untere Landesbehörde zugewiesene Aufgabe der überörtlichen Prüfung auch im Wege kreisübergreifender Kooperationen wahrzunehmen. Durch Artikel 4 dieses Gesetzes wird nunmehr eine generelle Rechtsgrundlage für Kooperationen allgemeiner unterer Landesbehörden geschaffen. Die spezialgesetzliche Ermächtigung im Kommunalprüfungsgesetz ist damit entbehrlich und wird gestrichen.