



Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Der Vorsitzende

Tel. 0431 - 57 00 50 30
Fax: 0431 - 57 00 50 35
e-mail: info@staedteverband-sh.de
Internet: www.staedteverband-sh.de

über Landeshaus

Unser Zeichen: **10.30.84 zi**
(bei Antwort bitte angeben)

26.02.2006

Stellungnahme des Städteverbandes Schleswig-Holstein

- a) **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und der Amtsordnung (LT-Drs. 16/106 (neu) 2. Fassung sowie Änderungsantrag der Fraktion der FDP LT-Drs. 16/127)**
- b) **zu dem Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Reform kommunaler Verwaltungsstrukturen (Erstes Verwaltungsstrukturreformgesetz; LT-Drs. 16/407)**

Sehr geehrte Damen und Herren,

in vorbezeichneter Angelegenheit danken wir für die Gelegenheit zur Abgabe einer Stellungnahme im schriftlichen Anhörungsverfahren und nehmen wie folgt Stellung:

- I. **Zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und der Amtsordnung (LT-Drs. 16/106 (neu) 2. Fassung sowie Änderungsantrag der Fraktion der FDP LT-Drs. 16/127)**

Wir begrüßen den Antrag der Koalitionsfraktionen, mit dem durch die Heraufsetzung der Einwohnergrenze die Pflicht zur Beschäftigung einer hauptamtlichen Gleichstellungsbeauftragten auf Städte und Gemeinden sowie Ämter über 15.000 begrenzt wird. Damit wird ein **erster** Schritt zum Standardabbau durchgeführt. Der sich aus dem Grundgesetz und der Landesverfassung ergebende verfassungsrechtliche Auftrag zur Gleichstellungsarbeit bleibt beachtlich.

Grundsätzlich sollte das aus der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie folgende Recht auf Organisationshoheit die Freiheit der Entscheidung darüber einschließen, in welcher Weise die Kommune ihrem Auftrag zur Gleichstellungsarbeit gerecht wird. Der organisationsrechtliche Zwang zur Beschäftigung einer hauptamtlichen Gleichstellungsbeauftragten sollte daher auf Dauer keinen Bestand in der Gemeindeordnung haben. Vor diesem Hintergrund weist der weitergehende Änderungsantrag der Fraktion der FDP auf das aus Sicht der Städte zu erreichende Ziel.

II. Zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Reform kommunaler Verwaltungsstrukturen (Erstes Verwaltungsstrukturreformgesetz; LT-Drs. 16/407)

1. Vorbemerkung:

Der Städteverband Schleswig-Holstein hat am 05.09.2005 umfassend zu der Erstfassung der Orientierungshilfe der Landesregierung Stellung genommen und eine Reihe klärungsbedürftiger Fragen aufgeworfen und eine Vielzahl von Vorschlägen zur Prozessgestaltung unterbreitet (**Anlage**). Gleichzeitig hat der Städteverband Schleswig-Holstein deutlich gemacht, dass er dem Verwaltungsstrukturreformprozess offen gegenübersteht und mit seiner Erwartungshaltung zum Ausdruck gebracht, dass die vielschichtigen Fragestellungen gemeinsam mit den kommunalen Landesverbänden in einem offenen und fairen Dialog erörtert werden.

Es ist festzustellen, dass die wichtigsten offenen Fragestellungen im Zusammenhang mit dem Verwaltungsstrukturreformprozess innerhalb des kreisangehörigen Bereichs nach wie vor weder durch die Orientierungshilfe noch durch das Erste Verwaltungsstrukturreformgesetz beantwortet werden. Ebenfalls ist festzustellen, dass verfahrensleitende und prozesssteuernde bzw. –begleitende Vorschläge des Städteverbandes Schleswig-Holstein nicht aufgegriffen worden sind.

Aufgrund der vielfach noch offenen Fragestellungen kann der Entwurf des Ersten Verwaltungsstrukturreformgesetzes in seinen Auswirkungen noch nicht abschließend beurteilt werden, weil wesentliche Elemente der Gesamtkonzeption noch gar nicht erkennbar sind und innerhalb der Freiwilligkeitsphase der Verwaltungszusammenschlüsse auf Grundlage einer noch nicht absehbaren späteren Rechtsgrundlage vorbereitet oder sogar durchgeführt werden. Das isolierte Anheben der maßgeblichen Einwohnerzahl für eine hauptamtliche Verwaltung ohne weitere strukturelle Änderungen der Amtsordnung verbunden mit der Abkehr von dem Grundsatz, dass ein zentraler Ort zumindest als Unterzentrum schon aufgrund der Zentralitätsfunktion in der Regel über eine hauptamtliche Verwaltungsleitung verfügen sollte, bildet keine Grundlage für das Entstehen einer zukunftsfähigen Verwaltungsstruktur in Schleswig-Holstein.

Zu den zentralen noch ungeklärten Fragestellungen, die zwingend in Zusammenhang mit dem Ersten Verwaltungsstrukturreformgesetz zu klären sind, gehören:

a) **Die Darstellung der zukünftigen Geschäftsgrundlage für sich zusammenschließende Verwaltungen**

Die Landesregierung strebt auf der Grundlage der Koalitionsvereinbarung eine Fortentwicklung der Amtsordnung an. Aus Sicht des Städteverbandes Schleswig-Holstein müssen die Eckpunkte der zu erwartenden Gesetzesänderung möglichst frühzeitig von der Landesregierung bekannt gegeben werden, damit auch in der Freiwilligkeitsphase die Vorstellungen der Landesregierung über die künftige Neuordnung erkennbar werden.

Dazu gehören u.a. Festlegungen zu den Fragen,

- welchen Aufgabenbestand die Ämter zukünftig haben werden,
- welche Führungsstrukturen das Amt der Zukunft aufweist,
- wie der Amtsausschuss künftig gewählt und wie sich dieser zusammensetzen wird

und

- auf welche Weise die besonderen Interessen des zentralen Ortes innerhalb eines Amtes berücksichtigt werden können.

Werden diese notwendigerweise zu regelnden Sachverhalte nicht in naher Zukunft konkretisiert und erhalten abschätzbare Konturen, so ergibt sich das Problem, dass innerhalb der Freiwilligkeitsphase auf Grundlage des geltenden Rechts nicht vorhersehbar ist, was die Geschäftsgrundlage für den Verwaltungszusammenschluss für die Zukunft ist. Diese Verunsicherung kann gerade in den Fällen, in denen die Verwaltungen in hohem Maße Kooperationsbereitschaft zeigen, nicht hingenommen werden. **Eine Stadt, die vor der Frage des Amtsbeitritts steht, muss heute wissen, in welchem Umfang sie morgen im Amtsausschuss vertreten ist, wie ihre Interessen dort wahrgenommen werden, welche Kompetenzen der Amtsausschuss zukünftig erhält und wie die Führungsstruktur des Amtes ausgestaltet ist.**

Im Zusammenhang damit ist zu berücksichtigen, dass innerhalb der Freiwilligkeitsphase nur solche Lösungen angestrebt werden sollten, die auch in Bezug auf die zu erwartende Neuregelung Bestand haben, ohne dass das nachfolgende Gesetz den zum jetzigen Zeitpunkt gefundenen Lösungen gewissermaßen die „Geschäftsgrundlage“ wieder entzieht.

Nach der im Ersten Verwaltungsstrukturreformgesetz vorgesehenen Lösung in Bezug auf die Einwohnergrenze von 8.000 Einwohnerinnen und Einwohnern für eine hauptamtliche Verwaltung muss davon ausgegangen werden, dass die Aufgabe der Hauptamtlichkeit einer Stadt unterhalb dieser Einwohnergrenze innerhalb der Freiwilligkeitsphase einen unumkehrbaren Schritt für die Zukunft darstellt. Vor dem Hintergrund der Unumkehrbarkeit muss aber für alle Entscheidungsträger Klarheit darüber bestehen, wie die Zukunft gemeinsam auf Grundlage des geltenden Rechts besprochen werden soll.

b) Keine konzeptionellen Vorgaben innerhalb der Freiwilligkeitsphase

Die Maßstäbe für die Gestaltung von Verwaltungszusammenschlüssen im kreisangehörigen Bereich sind so wenig sichtbar wie ein Gesamtkonzept für den Verwaltungsstrukturreformprozess.

Nach dem Ziel der Landesregierung und dem Wortlaut der Koalitionsvereinbarung sollen die Verflechtungsbereiche für Verwaltungszusammenschlüsse maßgeblich und wirtschaftliche und verkehrliche Zusammenhänge wichtige Maßstäbe für die Gestaltung sein. Diese Anforderungen gelten auch während der Freiwilligkeitsphase.

Eine umfassende Darstellung der tatsächlichen Verflechtungsbeziehungen, einschließlich der wirtschaftlichen und verkehrlichen Zusammenhänge als Grundlageninformation für Verwaltungszusammenschlüsse gibt es nicht flächendeckend. Die erforderliche Akzeptanz in dem Verwaltungsstrukturreformprozess im kreisangehörigen Bereich setzt aber voraus, dass die historische und kulturelle Entwicklung, die geographischen Verhältnisse und die wirtschaftliche sowie die soziale Struktur als Entscheidungskriterien einbezogen werden.

Der Städteverband Schleswig-Holstein hatte deshalb angeregt, kurzfristig unter Beteiligung der kommunalen Landesverbände ein Gutachten über zu prüfende Verwaltungszusammenschlüsse und Kooperationsräume erstellen zu lassen, in dem die eigenen Maßstäbe der Landesregierung und des Koalitionsvertrages Berücksichtigung finden.

Nur der Appell, sog. Negativ-Konstellationen gegen die zentralen Orte zu vermeiden, ist nicht ausreichend, um Entwicklungen zu vermeiden, die das Miteinander in der Region eher behindern als befördern und zu einer Verschärfung der Beziehungen des zentralen Ortes zu den im Verflechtungsbereich liegenden Gemeinden führen, statt diese zu entspannen.

Aus diesem Grund kann das Erste Verwaltungsstrukturreformgesetz sich nicht allein auf die Festlegung einer Mindesteinwohnerzahl für eine hauptamtlich geleitete Verwaltung beschränken.

c) Keine Aussagen zur Berücksichtigung der Funktionen der Städte unter 8.000 Einwohnerinnen und Einwohner innerhalb des zentralörtlichen Systems

Die Wechselwirkung von der Funktion einer Stadt aufgrund ihrer Einstufung im zentralörtlichen System und den Anforderungen an ihre Verwaltung findet in den vorliegenden Überlegungen der Landesregierung bisher keine Berücksichtigung. In die Überlegungen muss einbezogen werden, dass das Bedürfnis für eine hauptamtliche Verwaltung einer Stadt nicht allein aus dem kommunalverfassungsrechtlichen Status der Stadt, sondern insbesondere aus der Funktion als zentraler Ort folgt. Die von dem Verwaltungsstrukturreformprozess betroffenen Städte sind meistens Unterzentren oder sogar Unterzentren mit der Teilfunktion eines Mittelzentrums. Aufgrund der Funktionen innerhalb des zentralörtlichen Systems sieht beispielsweise auch der Landesraumordnungsplan vor, dass Unterzentren in der Regel über eine hauptamtlich geleitete Verwaltung verfügen. Zu diesen Zusammenhängen sowie die sich daraus ergebenden Konsequenzen für die zukünftige Gestaltung der Verwaltungsstruktur enthalten weder der Gesetzentwurf noch die Orientierungshilfe hinreichend konkrete Festlegungen.

d) Keine Verzahnung von sachlich zusammenhängenden (Verwaltungs-) Strukturreformen

Es ist nicht erkennbar, inwieweit sachlich miteinander in Zusammenhang stehende Strukturreformen, wie etwa die Neuordnung der Schulträgerlandschaft und die Verwaltungsstrukturreform im kreisangehörigen Bereich in Einklang gebracht werden, bzw. ob im Sinne eines ganzheitlichen Ansatzes ein Gesamtkonzept vorliegt. Das Zusammenführen von Parallelprozessen erweist sich aber als notwendig, damit nicht in erheblichem Umfang Doppelstrukturen entstehen oder aufrechterhalten werden müssen. So wird beispielsweise die verfassungsrechtlich problematische Frage zu entscheiden sein, ob die Ämter zukünftig die Aufgabe der Selbstverwaltungsaufgabe „Schulträgerschaft“ als eigene Aufgabe gesetzlich zugewiesen bekommen, wie dies die Koalitionsvereinbarung vorsieht. Sollte dies der Fall sein, so gäbe es einerseits unmittelbare Auswirkungen auf den räumlichen Zuschnitt der neu zu bildenden Ämter und würde andererseits auch die Frage der Neuregelung der demokratischen Legitimation der Organe der Ämter auslösen. Sollte eine Aufgabenübertragung auf die Ämter nicht beabsichtigt sein, stellt sich die Frage der Wirtschaftlichkeit von Doppelstrukturen.

Im Übrigen wird wegen der näheren Einzelheiten und zwecks Vermeidung von Wiederholungen auf unsere Stellungnahme zur Orientierungshilfe vom 05.09.2005 verwiesen (vgl. **Anlage**).

Zu Artikel 1 – Änderung der Amtsordnung

Die Änderungsbestimmungen zur Amtsordnung enthalten nicht die für die Zukunftsgestaltung wesentlichen Informationen, damit bereits in der Freiwilligkeitsphase die Städte eine ausreichende Entscheidungsgrundlage für die Verwaltungsstruktur in der Zukunft haben. Positiv zu bewerten ist die Möglichkeit zur Bildung Kreisgrenzen überschreitender Ämter.

Zu Artikel 2 – Änderung der Gemeindeordnung und zu Artikel 4 - Übergangsregelungen

Die Gemeindeordnung dient als Regelwerk für alle kommunalpolitisch Tätigen und muss deshalb in besonderer Weise den Anforderungen an eine einfache und klare und hinreichend bestimmte Gesetzessprache stellen. Der Gesetzentwurf verfolgt das Ziel durch Verweisung in § 60 GO die Regelungen des § 48 GO für anwendbar zu erklären, wobei § 48 Abs. 2 GO weitere Verweisungen enthält. Für ehrenamtlich verwaltete Städte verweist der § 60 auf die § 30, 50-53 GO. Der Regelungsgehalt des § 60 erschöpft sich mithin in Verweisungen. Hierzu ist festzustellen, dass der Gesetzentwurf den Anforderungen an eine einfache, klare und hinreichend bestimmte Gesetzessprache nicht genügt, wenn von einer Reihe von Verweisungen Gebrauch gemacht wird, die die Lesbarkeit und Verständlichkeit des Gesetzestextes insbesondere im Hinblick auf die Adressaten des Gesetzes in erheblichem Maße einschränken.

Unabhängig von der handwerklichen Kritik begegnet der Gesetzentwurf aber auch in inhaltlicher Hinsicht erheblichen rechtssystematischen und verfassungsrechtlichen Bedenken.

1. Keine Rechtfertigung für die Aufgabe des Grundsatzes der hauptamtlichen Verwaltung von Städten

Der Gesetzentwurf sieht den Wegfall des Grundsatzes vor, dass Städte über eine hauptamtliche Verwaltungsleitung verfügen. Diese Regelung begegnet rechtssystematischen Bedenken, weil die bisherige Festlegung einer Regel (Hauptamtlichkeit) – Ausnahme (Ehrenamtlichkeit)-Verhältnisses den rechtstatsächlichen Verhältnissen entspricht. So haben lediglich 7 von 63 Städten weniger als 5.000 Einwohnerinnen und Einwohner, wobei Arnis, Wilster und künftig Garding ehrenamtlich verwaltet werden und die Städte Friedrichsstadt und Krempe bereits amtsangehörig sind. Legt man § 59 Abs. 2 GO zugrunde, wonach die Mindestgröße für den Erwerb des Stadtrechts bei 10.000 Einwohnerinnen und Einwohner liegt, erweist sich die Aufgabe des Grundsatzes der Hauptamtlichkeit für Städte kommunalverfassungsrechtlich als nicht geboten.

2. Vereinbarkeit der Übergangsbestimmung mit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie fraglich

Der Regelungsmechanismus sieht vor, dass Städte, die über eine eigene Verwaltung verfügen, zukünftig hauptamtlich verwaltet werden. **Die Kriterien, ob eine Stadt hauptamtlich verwaltet wird oder nicht, legt das Gesetz nicht fest.**

Vielmehr hängt die Möglichkeit der hauptamtlichen Verwaltung bis zum 31.10.2007 in Städten mit weniger als 8.000 Einwohnerinnen und Einwohnern allein von der Zustimmung des Innenministeriums zur Durchführung der Wahl der hauptamtlichen Bürgermeisterin oder des hauptamtlichen Bürgermeisters ab. Mit der Versagung der Zustimmung zur Durchführung einer Direktwahl ist verbunden, dass eine Stadt nach Vorstellung des Innenministeriums nur noch ehrenamtlich verwaltet werden darf, mit der Folge, dass sie amtsangehörig werden muss oder in Rahmen einer Verwaltungsgemeinschaft von einer anderen amtsfreien Gemeinde/Stadt oder einem Amt verwaltet wird. Dabei ergibt sich für viele Städte aufgrund des fehlenden Handlungsdrucks des natürlichen Kooperationspartners die Notwendigkeit,

- a) sich entweder in Ansehung einer ungünstigen Verhandlungsposition während der Freiwilligkeitsphase zu einem Verwaltungszusammenschluss zu entschließen, der im Regelfall sowohl die Aufgabe der Amtsfreiheit als auch die Aufgabe der Hauptamtlichkeit auf Dauer beinhaltet und dessen zukünftige Rechts- und Geschäftsgrundlage noch nicht feststeht

oder

- b) auf eine noch nicht abschätzbare gesetzliche Regelung zuzuwarten.

Beide Alternativen sind mit Unsicherheiten und Unwägbarkeiten behaftet, die die Entscheidungsträger in den Städten nicht in die Lage versetzen, die Zukunftsentscheidung eines Verwaltungszusammenschlusses auf der Grundlage eines umfassenden Abwägungsprozesses zu treffen.

Die Zustimmung des Innenministeriums zur Durchführung der Direktwahl setzt eine pflichtgemäße Ermessensentscheidung (§ 73 LVwG) voraus. Damit entscheidet innerhalb der Freiwilligkeitsphase allein die Exekutive über die Möglichkeit einer hauptamtlichen Verwaltungsleitung, ohne dass der Gesetzgeber die Kriterien der Ermessensausübung festlegt. **Eine derart weit reichende Einräumung von Ermessenspielräumen, ohne dass sich die ermessenslenkende Kriterien aus dem Gesetz selbst oder aus dem in der Gesetzesbegründung dokumentierten Willen des Gesetzgebers ergeben, erweist sich mit Blick auf die verfassungsrechtlichen Bezüge als bedenklich.**

Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG gewährleistet den Gemeinden das Recht der Selbstverwaltung. Ihnen ist ein grundsätzlich alle örtlichen Angelegenheiten umfassender Aufgabenbereich sowie die Befugnis zur eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte in diesem Bereich zuerkannt.

Das Selbstverwaltungsrecht gewährleistet den Gemeinden das Recht, in eigener Verantwortung alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze zu regeln. Dazu gehört neben dem Satzungsrecht, der Personal-, Finanz- und Planungshoheit auch die **Organisationshoheit als Recht der Gemeinde zur Organisation ihrer Verwaltung, zur Einrichtung von Behörden und zur Schaffung öffentlicher Einrichtungen für ihre Einwohnerinnen und Einwohner**. Auch hinsichtlich der Befugnis zu eigenverantwortlicher Führung der Geschäfte muss der Gesetzgeber den prinzipiellen Vorrang einer dezentralen vor einer zentralen und damit staatlich determinierten Aufgabenwahrnehmung berücksichtigen (vgl. BVerfGE 83, 363 <382>). Für den Umkreis der örtlichen Angelegenheiten schützt Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG die Gemeinden vor staatlichen Reglementierungen, die die Art und Weise der Aufgabenerledigung betreffen. **Darüber hinaus gilt das Recht zur Organisation der Gemeindeverwaltung nicht nur bezüglich bestimmter Sachaufgaben, sondern für die gesamte Verwaltung** (vgl. BVerfGE 83, 363 <382>). Zur eigenverantwortlichen Organisationsentscheidung innerhalb der kommunalen Organisationshoheit gehört mithin auch die Entscheidung darüber, ob eine Stadt künftig weiterhin ihre Hauptamtlichkeit beibehalten will.

Von diesen Grundsätzen muss der Gesetzgeber ausgehen, wenn die Frage der hauptamtlichen Verwaltung von Städten in Frage gestellt wird. Vor dem Hintergrund des Art. 28 GG muss der Gesetzgeber selbst die wesentlichen Regelungen treffen, die das kommunale Selbstverwaltungsrecht betreffen und darf dies nicht allein der Exekutive überlassen.

Dabei hat der Gesetzgeber unseres Erachtens insbesondere zu berücksichtigen, dass die hauptamtliche Verwaltung einer Stadt in der Regel nicht allein aus dem kommunalverfassungsrechtlichen Status der Stadt folgt, sondern aus der Funktion eines zentralen Ortes. Dies ist sachlich auch deshalb gerechtfertigt, weil in den Größenordnungen eines Unterzentrums regelmäßig eine Reihe von öffentlichen Einrichtungen zu verwalten sind und Planungsprozesse und Entscheidungen für die Stadtentwicklung im verdichteten Raum andere Anforderungen an die Verwaltung stellen, als im ländlichen Raum. Die Zentralitätsfunktion einer Stadt stellt besondere Anforderungen an die Bauleitplanung, die Stadtentwicklungsplanung, die Schulentwicklungsplanung, den Bau und die Unterhaltung von öffentlichen Einrichtungen, der Daseinsvorsorge, den Bau und die Unterhaltung von Infrastruktureinrichtungen und die Wahrnehmung koordinierender Ordnungs- und Planungsaufgaben für das Nebeneinander von Wohnen und Wirtschaften im verdichteten Raum. Zu diesen Zusammenhängen schweigt der Gesetzentwurf. Es wird noch nicht einmal deutlich, dass das Innenministerium diese Zusammenhänge bei der Entscheidung über die Zustimmung zwingend zu berücksichtigen hat.

Insgesamt erweist sich der Gesetzentwurf in der vorliegenden Form als nicht geeignet, um die offenen, aber notwendigerweise zu klärenden Fragen innerhalb des Verwaltungsstrukturreformprozesses im kreisangehörigen Bereich zu beantworten. Ohne eine Präzisierung des gesetzgeberischen Ziels verbunden mit der klaren Aussage, von welchen Kriterien sich das Innenministerium bei seiner Ermessensentscheidung leiten lassen muss, wird der Gesetzentwurf in der vorliegenden Form abgelehnt.

Der Städteverband Schleswig-Holstein ist bereit, den Prozess der Verwaltungsmodernisierung im Land Schleswig-Holstein konstruktiv zu begleiten und hat dies zuletzt auf seinem Städtetage im Januar 2006 bekräftigt. Er erwartet aber auch, dass die klärungsbedürftigen Fragestellungen in einem offenen und fairen Dialog mit den kommunalen Landesverbänden erörtert und gelöst werden.

Mit freundlichen Grüßen

Ihr

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Jochen von Allwörden', with a stylized flourish at the end.

Jochen von Allwörden
Geschäftsführer

Innenminister
des Landes Schleswig-Holstein
Herrn Dr. Ralf Stegner

Tel.: 0431 - 57 00 50 30
Fax: 0431 - 57 00 50 35
e-mail: info@staedteverband-sh.de
Internet: www.staedteverband-sh.de

über Landeshaus

Unser Zeichen: 10.32.11 zi-zö
(bei Antwort bitte angeben)

05.09.2005

- 1. Beratungspraxis des Innenministeriums des Landes Schleswig-Holstein bei Verwaltungszusammenschlüssen im kreisangehörigen Bereich**
- 2. Stellungnahme des Städteverbandes Schleswig-Holstein zur Orientierungshilfe der Landesregierung**

Sehr geehrter Herr Dr. Stegner,

der Verwaltungsstrukturreformprozess im kreisangehörigen Bereich betrifft eine Reihe von Städten, amtsfreien Gemeinden und Ämtern. Der Städteverband Schleswig-Holstein hat in seinen Thesen zur Verwaltungsstrukturreform im kreisangehörigen Bereich sich immer dafür ausgesprochen, dass im Sinne eines ergebnisoffen zu führenden Dialogs zwischen Stadt und Amt unter Berücksichtigung der konkreten Verhältnisse im Einzelfall alle Modelle einer Verwaltungszusammenarbeit vorbehaltlos geprüft werden sollen. Dabei sind die bereits jetzt bestehenden Möglichkeiten der Amtsordnung, wie sie sich aus § 1 Abs. 3 und § 23 AO ergeben, einzubeziehen. Wichtig ist es dabei, im Sinne eines verstärkten Verantwortungsgefühls für die Region ggf. bestehende Interessengegensätze partnerschaftlich auf gleicher Augenhöhe zu lösen und zu überwinden. In unseren Thesen haben wir u. a. darauf hingewiesen, dass in solchen Prozessen auch moderne Methoden der Konfliktlösung, wie z. B. die Mediation, herangezogen werden sollten.

Die Beratungspraxis des Innenministeriums des Landes Schleswig-Holstein wirft in diesem Zusammenhang jedoch einige Fragen auf.

So ist uns u. a. ein Schreiben aus Ihrem Hause bekannt, dass an den Amtsvorsteher des Amtes Kellinghusen-Land gerichtet ist und das gleichzeitig Aussagen in Bezug auf die Stadt Kellinghusen enthält. So heißt es in dem Schreiben u. a.:

"Würde die Stadt es in einer solchen Konstellation anstreben, von der Hauptamtlichkeit abzusehen und sich ehrenamtlich verwalten zu lassen, wäre es denkbar, eine solche Möglichkeit zunächst im Rahmen der Experimentierklausel (§ 135 a der GO) zu schaffen. Ohne der Prüfung eines entsprechenden möglichen Antrags der Stadt Kellinghusen vorzugreifen, darf ich anmerken, dass gewichtige Gründe für eine Ehrenamtlichkeit in einem solchen Fall angeführt werden könnten."

Für nicht besonders hilfreich halten wir es in diesem Zusammenhang, wenn nicht die betroffene Stadt **direkt** eine Kopie erhält, sondern lediglich der Empfänger gebeten wird, diese zu informieren.

Unabhängig davon, dass diese Ausführungen in erheblichem Maße in den vor Ort *freiwillig* zu führenden Prozess eines angestrebten Verwaltungszusammenschlusses eingreifen, erweisen sich die vorzitierten Aussagen auch in rechtlicher Hinsicht zumindest als problematisch.

Dies gilt zunächst für die Aussage, dass es im Rahmen der Experimentierklausel möglich sei, abweichend von der geltenden Rechtslage (§ 60 GO) zuzulassen, dass eine Stadt mit 8.000 Einwohnern **in der Funktion eines Unterzentrums** von einer hauptamtlichen Verwaltungsleitung absehen könne. Voraussetzung der Experimentierklausel gem. § 135 a GO ist, dass es sich um eine organisationsrechtliche Vorschriften der Gemeindeordnung handeln muss. Bei § 60 GO, der den Grundsatz der hauptamtlichen Verwaltung für Städte festlegt, handelt es sich nicht um eine rein organisationsrechtliche Vorschrift, sondern um eine Vorschrift, die den **kommunalverfassungsrechtlichen Status einer Stadt**, nämlich den Grundsatz der hauptamtlichen Verwaltung festlegt.

Bei der Einführung der Experimentierklausel in die Gemeindeordnung hatte der Gesetzgeber nicht im Blick, solche Vorschriften, die den kommunalverfassungsrechtlichen Status hinsichtlich der ehrenamtlichen oder hauptamtlichen Verwaltung berühren, mit der Möglichkeit eines Dispenses zu versehen. Bei der Bestimmung der Reichweite der Experimentierklausel sind die Verfassungsgrundsätze des rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebots sowie der Wesentlichkeitstheorie zu berücksichtigen. Diese verfassungsrechtlichen Schranken müssen bei der Auslegung beachtet werden und werden regelmäßig dazu führen, dass trotz des weit gefassten Wortlauts der Experimentierklausel auf eine enge Auslegung zu achten ist.

Unabhängig davon wiegt aber schwerer, dass in der Auskunft des Innenministeriums dargestellt wird, dass gewichtige Gründe für eine Ehrenamtlichkeit einer bisher hauptamtlich verwalteten Stadt von 8.000 Einwohnern angeführt werden könnten.

Diese Ausführung sind weder mit Blick auf die vorhandene Verwaltungsstruktur noch auf die künftig entstehenden Verwaltungseinheiten nachvollziehbar.

Insoweit ist in den Blick zu nehmen, dass

- a) es keine Stadt oder Gemeinde vergleichbarer Größenordnung in Schleswig-Holstein gibt, die ehrenamtlich verwaltet wird und

- b) es keine Stadt oder Gemeinde vergleichbarer Größenordnung in Schleswig-Holstein gibt, die amtsangehörig ist.

Richtig ist vielmehr, dass Städte oder Gemeinden vergleichbarer Größenordnung regelmäßig die Geschäfte eines Amtes im Rahmen einer Verwaltungsgemeinschaft gem. § 1 Abs. 3 Nr. 2 i. V. m. § 23 Abs. 2 AO führen. Städte oder Gemeinden, die in der Einwohnerzahl unterhalb von 8.000 Einwohnern liegen, nehmen regelmäßig im Falle der Amtsangehörigkeit die Geschäftsführung für das Amt wahr und verfügen damit über eine hauptamtliche Verwaltungsleitung. Es ist mithin nicht erkennbar, welche gewichtigen Gründe nach Auffassung des Innenministeriums für eine Ehrenamtlichkeit sprechen sollen. Es entspricht vielmehr den in der Koalitionsvereinbarung enthaltenen Ausführungen, dass Maßstäbe für die Gestaltung von Verwaltungszusammenführung die Verflechtungsräume, wirtschaftliche und verkehrliche Zusammenhänge und damit insbesondere auch die Zentralität eines Ortes ausschlaggebende Kriterien sind. Diese Kriterien dürften in Übereinstimmung mit den Ausführungen im Landesraumordnungsplan 1998 (der für ein Unterzentrum eine hauptamtliche Verwaltung vorsieht) allesamt eher für eine hauptamtliche Verwaltung einer Stadt oder Gemeinde mit 8.000 Einwohnern sprechen (entweder als amtsangehörige, die Geschäfte des Amtes führende Gemeinde oder als geschäftsführende Gemeinde innerhalb einer Verwaltungsgemeinschaft).

Insgesamt ist mithin festzuhalten, dass die Beratungspraxis des Innenministeriums in solchen wichtigen Fragestellungen, die im Übrigen nicht mit den kommunalen Landesverbänden besprochen worden sind, dazu führt, dass vor Ort erhebliche Verunsicherungen entstehen können. Diese sind nicht dazu geeignet, den Verwaltungsstrukturreformprozess im kreisangehörigen Bereich zu befördern. Im Übrigen verzichtet auch die Orientierungshilfe der Landesregierung Schleswig-Holstein - zu Recht - auf derartige Feststellungen.

Sehr geehrter Herr Dr. Stegner, in der **Anlage** übersenden wir Ihnen eine erste Stellungnahme zur Orientierungshilfe, in der wir u. a. zu Inhalten der Orientierungshilfe, aber auch zu ergänzungsbedürftigen und klarstellungsbedürftigen Sachverhalten Stellung nehmen. Die Stellungnahme ist das vorläufige Ergebnis einer Arbeitsgruppe einer Bürgermeisterkonferenz innerhalb des Städtebundes Schleswig-Holstein, in der die Überlegungen vieler vom Verwaltungsstrukturreformprozess betroffener Städte eingeflossen sind.

Mit freundlichen Grüßen

Ihr



Harald Rentsch
Geschäftsführer

05.09.2005

**Stellungnahme zur Orientierungshilfe
der Landesregierung Schleswig-Holstein
„Rechtliche Möglichkeiten zur Schaffung zukunftsfähiger kommunaler
Verwaltungsstrukturen“**

I. Vorbemerkung

Nach dem Willen der Landesregierung ist die Zahl der kommunalen Verwaltungseinheiten im kreisangehörigen Bereich im Interesse einer weiteren Professionalisierung und Kostenreduzierung deutlich zu verkleinern. Angestrebt wird eine Reduzierung der Kommunalverwaltungen um ca. 50. Durch Schaffung gemeinsamer Verwaltungen oder Bildung größerer Ämter sind Verwaltungen zu bilden, die grundsätzlich einen Bereich mit mindestens 8.000 bis 9.000 Einwohnern erfassen.

Nach dem Wortlaut der Koalitionsvereinbarung orientieren sich die Zuständigkeitsbereiche dieser neuen Verwaltungen an den Verflechtungsräumen. Wirtschaftliche und verkehrliche Zusammenhänge sind wichtige Maßstäbe für die Gestaltung.

Neben dem Ziel wirtschaftlichere, professionellere und bürgernähere Verwaltungseinheiten zu schaffen, verfolgt die Landesregierung mit der Verwaltungsstrukturreform im kreisangehörigen Bereich die Absicht, weitere Aufgaben aus der Kreisebene und Aufgaben, die bislang noch in staatlicher Zuständigkeit wahrgenommen werden, trotz höherer Komplexität auf die gemeindliche Ebene zu übertragen und dort so weit wie möglich als Selbstverwaltungsangelegenheiten auszubilden. Im Ergebnis soll die Verwaltungsstrukturreform im kreisangehörigen Bereich auch die Grundlage für eine interkommunale Funktionalreform schaffen.

Von dem Verwaltungsstrukturreformprozess sind eine Reihe von kreisangehörigen Städten betroffen. 18 Städte erreichen die Einwohnergrenze von 9.000 Einwohnerinnen und Einwohnern nicht, 12 Städte sind von dem Prozess in besonderer Weise betroffen.

Die Städte in Schleswig-Holstein können auf eine historische gewachsene Struktur und eine lange Tradition kommunaler Selbstverwaltung mit einem ausgeprägten bürgerschaftlichen Engagement zurückblicken. Bis auf die ehrenamtlich verwaltete Stadt Arnis erfüllen alle Städte in Schleswig-Holstein als Zentrale Orte und Stadtrandkerne wichtige Versorgungsaufgaben im Rahmen des zentralörtlichen Systems. Damit übernehmen sie zugleich wichtige Funktionen für die Einwohnerinnen und Einwohner des Umlandes.

Die Städte halten ein umfassendes Dienstleistungsangebot für Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt und des Umlandes vor. Mit Volkshochschulen, Theatern, Büchereien, Schwimmbädern usw. stellen sie ihrem Umland die wichtigsten Kultur-, Freizeit- und Bildungsangebote in der Region zur Verfügung. Die meisten weiterführenden Schulen und eine Reihe von Verwaltungseinrichtungen (Finanzämter, Justizbehörden, Katasterämter usw.) befinden sich in den Städten.

Insbesondere die Städte im ländlichen Bereich verstehen sich als **Partner der Umlandgemeinden**. In dem Bewusstsein, dass die Regionen in Zukunft ein größeres Gewicht bekommen werden und zukunftsfähige Dienstleistungsangebote in einer Region häufig nur noch gemeinsam von allen Beteiligten angeboten werden können, stehen sie für einen Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit. Dies gilt insbesondere für Planungsprozesse, wie z.B. gemeinsame Gebietsentwicklungsplanungen.

Die Bildung von Verwaltungszentren mit den sich daraus ergebenden Synergien für den Betrieb und Vorteilen für die Bürger ist für die Leistungsfähigkeit Schleswig-Holsteinischer Kommunalverwaltungen unverzichtbar. Bauaufsicht, Leistungszentrum nach dem SGB XII und allgemeine Verwaltungsleistungen sollten nach Möglichkeit in der Kommune gebündelt werden, zu der der Bürger bereits intensive kulturelle, soziale, wirtschaftliche Kontakte unterhält.

Der Städteverband Schleswig-Holstein hat in einem **Thesenpapier** Grundsätze für die Fortentwicklung der Städte formuliert. Dabei wurde auch ein besonders Augenmerk auf den Prozess der Verwaltungsstrukturreform im kreisangehörigen Bereich gelegt. Der Städteverband Schleswig-Holstein hat deutlich gemacht, dass er dem Prozess offen gegenüber steht und die Eckpunkte in den nachfolgenden Thesen zusammengefasst:

1. Gegensätze überwinden

Trotz der vielen guten Ansätze für Verwaltungskooperationen gibt es aufgrund der örtlichen Verhältnisse im Einzelfall Probleme in der Zusammenarbeit. Diese Konfliktsituationen sind insbesondere im Stadt-Umland Bereich zu beobachten. Die Probleme können auf in der Vergangenheit liegende Konflikte zurückzuführen sein oder innerhalb des Prozesses von Verwaltungszusammenlegungen entstehen. Im Sinne eines verstärkten Verantwortungsgefühls für die Region müssen Interessengegensätze partnerschaftlich und auf gleicher Augenhöhe gelöst und damit überwunden werden. Hierzu sollten die modernen Methoden der Konfliktlösung, wie z.B. die Mediation, herangezogen werden.

2. Konzeptionelle Vorgaben für Verwaltungszusammenschlüsse entwickeln

Die im kreisangehörigen Raum durch Verwaltungszusammenschlüsse sich verändernde Verwaltungsstruktur ist bisher nicht an konzeptionelle Vorgaben gebunden, sondern wird von dem Element der Freiwilligkeit geprägt. Das einzige Kriterium ist das Erreichen einer Zielgröße von 8.000 bis 9.000 Einwohnerinnen und Einwohnern im Zuständigkeitsbereich einer Verwaltung. Bei Zusammenschlüssen von Verwaltungen kann jedoch nicht allein die Einwohnerzahl maßgebliches Kriterium sein, vielmehr müssen die Auswirkungen auf bestehende Zentralitätsfunktionen und Verwaltungsstrukturen, die Lage im Raum, den Verflechtungsbereich und historische Gegebenheiten berücksichtigt werden.

3. Verfahren sichern

Ein Verwaltungszusammenschluss muss immer auch die Interessen der Region berücksichtigen. Damit wirtschaftlich sinnvolle, effizient arbeitende und auf die Zukunft gerichtete Verwaltungszusammenschlüsse entstehen, müssen Verfahrensrechte gesichert werden. Dazu zählen Informations- und Anhörungsrechte der im Nahbereich von sich zusammenschließenden Verwaltungen befindlichen Städte. Zudem sollten in den Bereichen, die für eine Verwaltungszusammenlegung in Frage kommen, Kooperationsgremien aus Haupt- und Ehrenamt eingerichtet werden, die die Voraussetzungen für eine Verwaltungszusammenlegung prüfen.

4. Gestaltungsmöglichkeiten der bestehenden Amtsordnung nutzen

Die Amtsordnung und das Gesetz über kommunale Zusammenarbeit bieten nach dem geltenden Recht bereits Gestaltungsmöglichkeiten für die Zusammenlegung von Verwaltungen. Im Falle von Verwaltungszusammenlegungen müssen die zentralen Funktionen der Städte im kreisangehörigen Bereich erhalten bleiben. Die Städte können kooperativ gestärkt werden, indem die sie z.B.,

- für das Amt die Geschäftsführung übernehmen (wie dies in § 1 Abs. 3 Nr. 2 Amtsordnung vorgesehen ist)

oder

- im Falle der Einamtung ihre Hauptamtlichkeit beibehalten und die Geschäftsführung der gemeinsamen Amtsverwaltung übernehmen, wie dies bei vielen amtsangehörigen Gemeinden schon jetzt der Fall ist (§ 1 Abs. 3 Nr. 1 Amtsordnung).

Im Sinne eines ergebnisoffen zu führenden Dialoges zwischen Stadt und Amt und unter Berücksichtigung der konkreten Verhältnisse im Einzelfall sind alle anderen Modelle wie z.B. Verwaltungsgemeinschaften (§19a GKZ) und die Möglichkeit der Amtsangehörigkeit von Städten ohne Übernahme der Geschäftsführung vorbehaltlos zu prüfen.

5. Verwaltungszusammenschlüsse fördern – auch aus Landesmitteln

Verwaltungszusammenschlüsse werden bisher fast ausschließlich durch Mittel aus dem kommunalen Finanzausgleich gefördert. Von vermehrter kommunaler Zusammenarbeit vor Ort profitiert nicht nur die Region, sondern auch das Land Schleswig-Holstein, indem staatliche Aufgaben kostengünstiger erledigt werden und die kommunale Ebene die Voraussetzungen für weitere Aufgabenübertragungen schafft. Deshalb ist auch das Land Schleswig-Holstein in der Pflicht, einen eigenen Beitrag zu leisten und Verwaltungszusammenschlüsse aus Landesmitteln zu fördern.

Ausgehend von diesen Vorbemerkungen nehmen wir zum einen Stellung zum Inhalt der Orientierungshilfe (nachfolgend unter II.), außerdem weisen wir auf offene und klärungsbedürftige Fragen in dem Prozess hin (nachfolgend unter III.).

II. Zum Inhalt der Orientierungshilfe

Die Orientierungshilfe zeigt die rechtlichen Möglichkeiten von Verwaltungszusammenschlüssen und Fusionen von Gemeinden in klar gegliederte Form auf.

1. Allgemeines

Die Orientierungshilfe erschöpft sich in der Darlegung der z.Zt. geltenden rechtlichen Möglichkeiten. Sie enthält keine Hinweise zu Vorzügen und Nachteilen der unterschiedlichen Möglichkeiten einer Verwaltungszusammenführung, so dass die Abwägung von den Beteiligten vor Ort jeweils selbst getroffen werden muss und dadurch ein erheblicher Beratungsaufwand entsteht.

Die Darstellung liefert daher nicht die notwendige „Orientierung“, aufgrund derer die Beteiligten vor Ort in die Lage versetzt werden, welcher Weg in welcher Konstellation aus Sicht des Innenministeriums vor dem Hintergrund der zu erwartenden gesetzlichen Regelung zu präferieren ist. Dies erweist sich insoweit als problematisch, weil

- die Kommunalaufsichten vergleichbare Konstellationen u.U. unterschiedlich bewerten

und

- das Innenministerium in Einzelfällen Auskünfte erteilt, die zu erheblicher Verunsicherung führen können.

2. Beschränkung der Orientierungshilfe auf das Zusammenlegungen ganzer Verwaltungen

Die Orientierungshilfe enthält keine Ausführungen zur Bildung von Teilverwaltungsgemeinschaften nach § 19a GKZ, zur Aufgabenübertragung nach § 18 GKZ und zur Bildung von Zweckverbänden nach § 2 GKZ.

Bedenkt man einerseits, dass der Landesrechnungshof in seiner Querschnittsprüfung zur Zusammenarbeit im kreisangehörigen Bereich festgestellt hat, dass

- *„die scheinbar hohe Zahl vorhandener Kooperationen nicht über die immer noch in sehr starkem Maße Umfang anzutreffende Kirchturmpolitik hinwegtäuschen kann“*,

legt man andererseits zugrunde, dass

- die mit der Verwaltungszusammenlegung verfolgten Ziele sich in vielen Bereichen auch durch Teilkooperationen erreichen lassen

und nimmt man in den Blick, dass

- auch bei Verwaltungseinheiten über 9.000 Einwohnerinnen und Einwohnern Bedarf für eine verbesserte Zusammenarbeit im kreisangehörigen Bereich besteht,

wären weiterführende Hinweise zur interkommunalen Zusammenarbeit erforderlich. Dies gilt insbesondere für die Darstellung der Bildung von Teilverwaltungsgemeinschaften auf Grundlage des § 19 a GKZ.

3. **Hinweis auf die Solidarverantwortung im System der Versorgungsausgleichskasse**

In den Orientierungshilfe (S. 11 und 18) fehlt der Hinweis, dass bei dem Wegfall von Beamtenstellen nach den Vorschriften der Satzung der Versorgungsausgleichskasse aufgrund einer fortwirkenden Solidarverantwortung für einen Zeitraum von 5 Jahren nach Wegfall der Beamtenstellen Beiträge zu entrichten sind. Dies ist bei den Fusionsüberlegungen und der Prüfung der Wirtschaftlichkeit zu berücksichtigen.

4. **Finanzielle Förderung**

Wegen der näheren Einzelheiten wird auf die Stellungnahme des Städteverbandes Schleswig-Holstein zum Haushaltsstrukturgesetz (Art. 5 – Änderung des Finanzausgleichsgesetzes) verwiesen (**vgl. Anlage**).

III. Offene und klärungsbedürftige Fragestellungen

Die Erörterungen vor Ort zeigen, dass sich innerhalb des Verwaltungsstrukturreformprozess eine Reihe von offenen und bereits heute klärungsbedürftigen Fragen ergeben.

1. **Konkretisierung der Orientierungshilfe**

Nach dem Ziel der Landesregierung und dem Wortlaut der Koalitionsvereinbarung sollen

- die Verflechtungsbereiche für Verwaltungszusammenschlüsse maßgeblich

und

- wirtschaftliche und verkehrliche Zusammenhänge wichtige Maßstäbe für die Gestaltung

sein.

Darüber hinaus sollen die Grundlagen für die interkommunale Funktionalreform geschaffen werden. Grundsätzlich gilt in diesem Prozess: „**Von der Aufgabe zu der Organisation**“ oder anders gewendet „die Organisation folgt der Aufgabe“. Erst wenn ermittelt worden ist, welche Aufgabe eine Verwaltung wahrnimmt oder in Zukunft wahrnehmen soll, kann die Frage entschieden werden, in welcher Organisationsform die Aufgaben wahrgenommen werden sollen. Bei allen Organisationsüberlegungen muss eine **Aufgabenkritik und -prüfung** stattfinden, um entscheiden zu können, ob die jeweilige Aufgabe künftig entfallen kann oder staatlich bzw. kommunal wahrgenommen werden soll.

Der Prozess der Aufgabenkritik soll Ende 2005 erste verwertbare Ergebnisse liefern. Bis zu diesem Zeitpunkt muss daher feststehen, unter welchen Voraussetzungen das Land bereit ist, weitere Aufgaben vom Land oder den Kreisen auf den kreisangehörigen Bereich zu verlagern.

Damit in dem freiwilligen Prozess, der spätestens am 01.04.2007 endet, bereits heute abgeschätzt werden kann, welches die künftige Maßstäbe der Verwaltungsstrukturreform im kreisangehörigen Bereich sind, bedarf die Orientierungshilfe der Konkretisierung.

Der Städteverband regt an, kurzfristig unter Beteiligung der kommunalen Verbände ein Gutachten über zu prüfende Verwaltungszusammenschlüsse und Kooperationsräume erstellen zu lassen. Berücksichtigung sollten bei der Auswertung u.a. die Einwohnerzahl, die bestehenden Zentralitätsfunktionen und Verwaltungsstrukturen, die Lage im Raum, der Verflechtungsbereich und historische Gegebenheiten finden.

a) **Konzeptionelle Vorgaben innerhalb der Freiwilligkeitsphase**

Es sollten in Abstimmung mit den kommunalen Landesverbänden konzeptionellen Vorgaben für Verwaltungszusammenschlüsse entwickelt werden. Die in der Koalitionsvereinbarung genannten Verflechtungsbereiche und wirtschaftlichen sowie verkehrlichen Verhältnisse müssen näher definiert werden. Dazu gehört es auch, dass im Rahmen eines Gesamtkonzepts unter Zugrundlegung des Zentren-Orte-Systems die tatsächlichen Verflechtungsbereiche landesweit ermittelt und dargestellt werden.

Aus Sicht des Städteverbandes Schleswig-Holstein sollten die Eckpunkte der zu erwartenden Gesetzesänderung möglichst frühzeitig von der Landesregierung bekannt gegeben werden, damit auch in der Freiwilligkeitsphase die Vorstellungen der Landesregierung über die künftige Neuordnung erkennbar werden.

Im Zusammenhang damit ist zu berücksichtigen, dass innerhalb der Freiwilligkeitsphase nur solche Lösungen angestrebt werden sollten, die auch in bezug auf die zu erwartende Neuregelung Bestand haben, ohne dass das nachfolgende Gesetz den zum jetzigen Zeitpunkt gefundenen Lösungen gewissermaßen die „Geschäftsgrundlage“ wieder entzieht.

Es ist die Bereitschaft zur Beteiligung an den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft und das notwendige Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Beständigkeit einer auch auf freiwilliger Basis getroffenen Organisationsentscheidung in Rechnung zu stellen. Die Bürgerinnen und Bürger bringen auch den in der Freiwilligkeitsphase getroffenen Maßnahmen die berechtigte Erwartung entgegen, dass sie nicht Gegenstand kurzfristiger oder experimenteller Überlegungen, sondern auf Kontinuität angelegt und insofern in ihrem Bestand geschützt sind.

Aus Sicht des Städteverbandes müssen deshalb schon jetzt bei der Entscheidung über Verwaltungszusammenschlüsse folgende Aspekte berücksichtigt werden:

aa) Organisationshoheit und Kooperationshoheit als Inhalt der Kommunalen Selbstverwaltungsgarantie

Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG gewährleistet den Gemeinden das Recht der Selbstverwaltung. Ihnen ist ein grundsätzlich alle örtlichen Angelegenheiten umfassender Aufgabenbereich sowie die Befugnis zur eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte in diesem Bereich zuerkannt.

Das Selbstverwaltungsrecht gewährleistet den Gemeinden das Recht, in eigener Verantwortung alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze zu regeln. Dazu gehört neben dem Satzungsrecht, der Personal-, Finanz- und Planungshoheit auch die **Organisationshoheit als Recht der Gemeinde zur Organisation ihrer Verwaltung, zur Einrichtung von Behörden und zur Schaffung öffentlicher Einrichtungen für ihre Einwohnerinnen und Einwohner.**

Den Gemeinden steht es im Rahmen ihrer durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG gewährleisteten Organisationshoheit frei, die ihrer Zuständigkeit unterliegenden Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft statt als einzelne Gemeinde auch gemeinsam in den zur Verfügung stehenden Formen kommunaler Zusammenarbeit zu erledigen (sog. **Kooperationshoheit**).

Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung ist indessen nicht absolut. Sie ist der gesetzlichen Einwirkung zugänglich. Beschränkungen der kommunalen Selbstverwaltung sind nur dann mit Art. 28 Abs. 2 GG vereinbar, soweit sie dessen Kernbereich unangetastet lassen. Was zu diesem Kernbereich gehört, lässt

sich allerdings nicht in eine allgemein gültige Formel fassen. In erster Linie kommt es auf die Auslegung des Grundgesetzes an, insofern es zu dem in Frage stehenden Sachgebiet kommunaler Betätigung Regelungen enthält. Im übrigen ist bei der Bestimmung des Kernbereichs der geschichtlichen Entwicklung und den verschiedenen historischen Erscheinungsformen der Selbstverwaltung Rechnung zu tragen.

bb) Maßstäbe der Gestaltung

Die erforderliche Akzeptanz in den Verwaltungsstrukturreformprozess im kreisangehörigen Bereich setzt voraus, dass **die historische und kulturelle Entwicklung, die geographischen Verhältnisse und die wirtschaftliche sowie die soziale Struktur als Entscheidungskriterien einbezogen werden.**

Darüber hinaus müssen Verwaltungszusammenschlüsse die zentralörtliche Funktion von Städten berücksichtigen. Als zentraler Ort (zumeist als Unterzentrum, z.T. auf mit der Teilfunktion eines Mittelzentrums) haben auch die Städte unter 8.000 Einwohner die Aufgabe, wichtige Aufgaben für das Umland und die Region wahrzunehmen.

Unterzentren sollen die Bevölkerung ihres Nahbereiches mit Gütern und Dienstleistungen des qualifizierten Grundbedarfs versorgen. Die Ausstattung soll sich von denen der ländlichen Zentralorte abheben.

Unterzentren sollen nach dem Landesraumordnungsplan 1998 in der Regel neben Einrichtungen der Grundversorgung über folgende Einrichtungen verfügen:

- Haupt- und Realschule, Förderschule bei entsprechender Größenordnung auch die übrigen weiterführenden allgemeinbildenden Schulen sowie Fachschule,
- Öffentliche Bücherei,
- Sportplatz und Sporthalle,
- Freibad oder Hallenbad,
- Einrichtungen für gesellschaftliche Veranstaltungen,
- Bildungseinrichtungen (Volkshochschule, Familienbildungsstätte),
- Fachärztliche Versorgung,
- Einrichtungen der offenen Jugend- und Altenhilfe (Jugend- und Altenclubs, Jugend- und Altentagesstätten),
- Spezifische Einrichtungen für Frauen (z.B. Frauenberatungsstelle, Frauentreff),
- Einrichtungen der ambulanten und teilstationären Altenhilfe (Sozialstation, mobiler sozialer Dienst, Kurzzeit- und Tagespflege),
- Einrichtungen der stationären Altenpflege (Alten- und Altenpflegeheim),
- Einkaufsmöglichkeiten zur Deckung des qualifizierten Grundbedarfs,

Zur Erfüllung dieser beispielhaft beschriebenen Aufgaben und Funktionen wird bisher auch die hauptamtlich geleitete Kommunalverwaltung durch den Landesraumordnungsplan in Übereinstimmung mit den Regelungen der Gemeindeordnung als erforderlich angesehen.

Insoweit bedarf es der genauen Begründung, welchen Einfluss der Verzicht auf eine hauptamtliche Verwaltungsleitung – mit der Regelfolge der Amtsangehörigkeit - auf die Funktion und Aufgaben sowie die gewachsenen Strukturen eines zentralen Ortes haben.

cc) Einamtung von Städten?

Die Entwicklung konzeptioneller Eckpunkte muss auch Aussagen dazu enthalten, ob nach den Überlegungen der Landesregierung Städte unterhalb einer bestimmten Einwohnergrenze künftig in neu zu bildende oder bestehende Ämter zwingend eingegliedert werden sollen und – bejahendenfalls - **welche Funktion den Städten in diesen Ämtern** zukommen soll.

Sollte das Innenministerium die Einamtung von Städten als zukünftiges Modell erwägen, ist unter Zugrundelegung des geltenden Rechts auf folgende Aspekte hinzuweisen:

- Es muss dem bisherigen und historischen kommunalverfassungsrechtlichen Status der Stadt Rechnung getragen werden, der eine hauptamtliche Verwaltungsleitung der Stadt als Regelfall vorsieht und nur bei Städten unter 5.000 Einwohnerinnen und Einwohnern eine ehrenamtliche Verwaltungsleitung zulässt (vgl. § 60 GO).
- Aufgrund der Funktionen der Städte im zentralörtlichen System wird die hauptamtliche Verwaltungsleitung bisher vorausgesetzt,

vgl. Landesraumordnungsplan 1998, S. 56 f.

- Unter Zugrundelegung der Funktion innerhalb des zentralörtlichen System und der damit verbundenen Aufgabenstellung sowie unter Berücksichtigung örtlichen Verhältnisse sollte deshalb im Falle der Einamtung einer Stadt dieser in der Regel die Geschäftsführung übertragen werden. Dies ergibt sich auch aus dem Regelungsziel des § 1 Abs. 3 Nr. 1 AO i.V.m. § 23 AO, durch den die Deckungsgleichheit von Planungsraum (zentraler Ort mit Nahbereich) und Verwaltungsraum (Amtsbezirk) hergestellt werden soll, indem die hauptamtlich verwaltete, amtsangehörige Gemeinde die Geschäftsführung für das Amt übernimmt,

vgl. Bracker in: Praxis der Kommunalverwaltung, Amtsordnung für Schleswig-Holstein, Kommentar, § 23 Rn. 1.

- Die Übernahme der Geschäftsführung des Amtes durch eine hauptamtlich verwaltete Gemeinde ist in der Vergangenheit bereits in den nachstehenden 12 Fällen erfolgt:

Geschäftsführende Gemeinde (hauptamtlich)	Ew.	Amt (Anzahl Gem.)	Ew. (Amt)
1. Aumühle	3.026	Aumühle-Wohltorf (2)	5.334
2. Büchen	5.473	Büchen (10)	10.910
3. Büsum	4.808	Büsum (6)	6.852
4. Flintbek	7.381	Flintbek (4)	8.222
5. Hohenlockstedt	6.321	Hohenlockstedt (6)	7.922
6. Kropp	6.352	Kropp (8)	10.873
7. Lensahn	5.095	Lensahn (6)	7.860
8. Molfsee	5.007	Molfsee (6)	8.723
9. Trittau	7.562	Trittau (10)	16.878
10. Sylt-Ost	5.623	Landschaft Sylt (5)	9.307
11. Osterrönfeld	4.943	Osterrönfeld (6)	7.646
12. Fockbek	6.284	Fockbek (4)	10.835

Die Geschäftsführung eines Amtes durch eine amtsangehörige Gemeinde hat sich in diesen Fällen offensichtlich bewährt. Es ist festzustellen, dass auch die Gemeinden ab 5.000 Einwohnerinnen und Einwohnern bis auf wenige Ausnahmefälle (Handewitt und Westerrönfeld) als amtsangehörige Gemeinden nicht auf eine hauptamtliche Verwaltungsleitung verzichten haben, sondern in der Regel ihrer planungsrechtlichen Funktion (zumeist als Unterzentrum) folgend, die Geschäftsführung für das Amt übernommen haben.

- Eine Einamtung von Städten wäre ein erheblicher Eingriff in die aus der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie folgende Organisationshoheit. Dieser Eingriff wäre unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten nur zu rechtfertigen, wenn mit der Einamtung die Städte nicht zugleich ihr Recht auf eine hauptamtliche Verwaltung verlören.
- Die originären, städtischen Selbstverwaltungsaufgaben müssen weiterhin eigenverantwortlich und durch eine eigene Verwaltung wahrgenommen werden. Dies betrifft beispielsweise die Aufgaben der Stadtentwicklung, insbesondere der Innenstadtentwicklung. Denn die Zukunft der Städte hängt entscheidend von der Entwicklung der Innenstädte ab. Innenstädte haben im Stadtgefüge eine besondere Bedeutung. Historisch geprägte Stadtkerne geben vielen Städten immer noch ein eigenes Profil und bieten Möglichkeiten der Identifikation. Zahlreiche Innenstädte sind nach wie vor durch ein hohes Maß an Aufenthaltsqualitäten und Lebendigkeit gekennzeichnet. Sie sind bedeutende Orte des Handels, der Kommunikation, von Dienstleistungen und kulturellen Einrichtungen. Dies gilt insbesondere für die Städte im ländlichen Raum mit ihrer besonderen Versor-

gungsfunktion. Die Innenstädte befinden sich jedoch auch in einem ständigen Wandel. Damit sind auch problematische Entwicklungen verbunden. Dazu gehören insbesondere Funktionsverluste in den Bereichen Handel und Wohnen. Vor diesem Hintergrund bleibt die Innenstadtentwicklung trotz dynamischer Entwicklungen am Rande und im Umland der Städte eine herausragende städtebauliche Aufgabe. Die Revitalisierung der Innenstädte hat nichts an Aktualität verloren.

- Die Regelung über die Zusammensetzung der Amtsausschüsse würde im Fall der gesetzlichen Einamtung von Städten einer Überarbeitung bedürfen, weil in den meisten Fallkonstellationen (Städte unter 9.000 Einwohnerinnen und Einwohner und Ämter mit einer Vielzahl von Gemeinden) jeweils ein deutliches Übergewicht der amtsangehörigen Gemeinden im Amtsausschuss bestünde (Beispiel: Bei einer Einamtung der Stadt Kellinghusen (ca. 8.000 Ew.) in das Amt Kellinghusen-Land (18 Gemeinden, ca. 9.000 Ew.) hätten die amtsangehörigen Gemeinden 28 Mitglieder und die Stadt Kellinghusen 12 Mitglieder im Amtsausschuss).

Der Befund, dass die derzeit geltende Regelung der Amtsordnung bei einer Einbeziehung von hauptamtlich verwalteten Städten in ein Amt der Novellierung bedarf, ist nicht neu, sondern war bereits Gegenstand des

Sachverständigen-Gutachten zur lokalen und regionalen Verwaltungsneuordnung in Schleswig-Holstein 1968, S. 209 Rn. 385.

Dort wurde in bemerkenswerter Klarheit festgestellt, dass

„nicht zu verkennen (ist), dass die derzeitige Verfassung der Ämter für den Zusammenschluss der Gemeinden auf homogene Bevölkerungs- und Wirtschaftsverhältnisse abgestimmt ist. Bezeichnend dafür ist die geringe Aufstockung des Stimmenzuwachses nach der Einwohnerzahl der Gemeinden im Amtsausschuss. Diese Regelung wird sich in der Tat bei einer Einbeziehung kreisangehöriger Städte nicht aufrecht erhalten lassen.“

Darüber hinaus lässt auch die Größe von Amtsausschüssen (40 Personen und mehr) bei Einbeziehung der Städte aufgrund der geltenden Rechtslage ein effizientes Arbeiten nicht erwarten.

- Das Amtsdirektoren-Modell erweist sich in der derzeit geltenden gesetzlichen Ausprägung als nicht geeignet, die teilweise bestehenden divergierenden Interessenlagen bei einer Einbeziehung einer Stadt in ein Amt in Einklang zu bringen.

Insoweit muss bei einer homogenen Ämterstruktur mit einer Vielzahl von kleineren Gemeinden die Frage beantwortet werden, ob und inwieweit die

Verwaltungsstrukturen in hauptamtlich verwalteten Gemeinden auf diese Ämter übertragen werden können. Insbesondere gilt dies z.B. für die Einrichtung eines Hauptausschusses in Anlehnung an die §§ 45 a, 45 b Gemeindeordnung. Einige Aufgabenbereiche, die der Hauptausschuss in Städten wahrnimmt (z.B. Steuerung und Kontrolle gemeindlicher Unternehmen) fallen in Ämtern nur in geringerem Umfang an. Die Regelung über den Hauptausschuss ist auf hauptamtliche verwaltete Gemeinden und Städte sowie Kreise zugeschnitten. Sollten einem Hauptausschuss in einem Amt Entscheidungsrechte eingeräumt werden, muss darüber hinaus sichergestellt sein, dass alle amtsangehörigen Gemeinden im Hauptausschuss auch vertreten sind.

Die gegenwärtige Struktur der Amtsversammlung ist zwar unter dem Gesichtspunkt der demokratischen Legitimation konsequent, schafft aber andererseits ein weiteres, sehr großes kommunales Gremium, dessen Aufgabengebiet sich allein auf die Wahl der hauptamtlichen Leitung eines Amtes beschränkt. Zudem erweist sich die Zusammensetzung der Amtsversammlung bei Einbeziehung von Städten in Ämter mit einer Vielzahl kleinerer Gemeinden als überarbeitungsbedürftig.

- Es müssen Konzepte und Lösungsansätze zu bestehenden Problemlagen entwickelt werden, z.B.
 - Bei der Geschäftsführung durch eine hauptamtlich verwaltete Gemeinde wählen aufgrund der Direktwahl die Einwohnerinnen und Einwohner des Umlandes den Hauptverwaltungsbeamten nicht mit. Es müssen die Gestaltungsmöglichkeiten durch öffentlich-rechtliche Verträge (Ansprechfunktionen, Einvernehmensregelungen bei der Besetzung von Leitungsstellen usw.) unter Hinzuziehung der bereits bestehenden Beispiele dargestellt werden.
 - Sicherung der Qualifikationsanforderungen (Eignung, Befähigung, Sachkunde) in der hauptamtlichen Verwaltung.

dd) Konzept für großräumige Verwaltungszusammenschlüsse

Die Zielvorstellungen der Landesregierung führen in Teilbereichen des Landes mit geringer Bevölkerungsdichte und fehlenden Verdichtungsräumen zu großräumigen Verwaltungszusammenschlüssen mit einer Vielzahl von Gemeinden. Hierfür bedarf es der genauen Prüfung inwieweit die Strukturen der Amtsordnung darauf zugeschnitten sind oder ob neue kommunalverfassungsrechtliche Modelle entwickelt werden müssen.

b) Verwaltungszusammenschlüsse nur innerhalb bestehender Amtsgrenzen?

Die Orientierung an Verflechtungsbereichen führt zu der Fragestellung, ob und unter welchen Voraussetzungen zur Zeit amtsangehörige Gemeinden im Nahbereich von Städten von diesen mitverwaltet werden können oder ob der Verwaltungsstrukturreformprozess auf die bestehenden Ämter, Städte und amtsfreien Gemeinden beschränkt ist.

Insoweit ergibt sich in diesen Fällen die Problemlage, dass

- eine amtsangehörige Gemeinde zunächst im Rahmen einer Änderung des Amtes nach Anhörung der Gemeindevertretungen und des Kreistags durch Entscheidung des Innenministeriums aus dem Amt entlassen werden muss (§ 1 Abs. 2 AO),

und

- Gemeinden unter 2.000 Einwohnerinnen und Einwohnern zwingend amtsangehörig sind (§ 48 GO), ohne dass die Möglichkeit besteht, eine Verwaltungsgemeinschaft nach § 19a GKZ mit der benachbarten Stadt zu bilden.

Da - aus nachvollziehbaren Gründen - regelmäßig nicht die Bereitschaft zur Gemeindefusion bestehen wird, unter Zugrundelegung der tatsächlichen Verflechtungsbereiche, verkehrlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse indessen eine gemeinsame Verwaltung zur Erreichung der Ziele des Verwaltungsstrukturreformprozesses in diesen Fällen gegeben ist, ergibt sich insoweit Regelungsbedarf.

c) Verwaltungszusammenschlüsse nur innerhalb bestehender Kreisgrenzen?

Eine Definition der tatsächlichen Verflechtungsräume führt dazu, dass nicht nur Verwaltungszusammenschlüsse innerhalb bestehender Kreisgrenzen in Betracht zu ziehen sind, sondern das sinnvolle und zweckmäßige Verwaltungszusammenlegungen oder Verwaltungsgemeinschaften kreisübergreifend gebildet werden sollten.

Diese Konstellation wird durch die Orientierungshilfe nicht berücksichtigt. Zudem sind die Landräte als Moderatoren des Prozesses nicht veranlasst kreisgrenzenübergreifend den Prozess zu moderieren. Auch insoweit ist dringend eine Definition der tatsächlichen Verflechtungsräume sowie der wirtschaftlichen und verkehrlichen Zusammenhänge in einer Region geboten.

d) Bestimmung der maßgeblichen Einwohnerzahl und Berücksichtigung der tatsächlichen Verwaltungsstruktur

Als maßgebliches Kriterium für die vom Verwaltungsstrukturreformprozess betroffenen Städte, Ämter und Gemeinden wird auf die Einwohnerzahl abgestellt. Es stellt sich die Frage, ob und inwieweit die tatsächlichen Verhältnisse vor Ort maßgeblich sind.

So nehmen beispielsweise die Standorte der Sozialzentren in dem Optionskreis Nordfriesland die Verwaltung für die Aufgaben des Sozialzentrums für einen gemeinde- und ämterübergreifenden Bereich war. Diese Funktion und Struktur muss im Rahmen der Überlegungen für eine neue Verwaltungsstruktur im kreisangehörigen Bereich zum einen im Hinblick auf die tatsächliche Verwaltungsstruktur zum anderen aber auch bei der Bemessung der Einwohnergrenze berücksichtigt werden (z.B. indem die Einwohnerzahlen in Bezug auf die Stellenanteile der Kernverwaltung zu den Einwohnerinnen und Einwohnern der Standortgemeinde und die Stellenanteile der Verwaltung des Sozialzentrums zum Einzugsbereich des Sozialzentrums verhältnismäßig berücksichtigt werden).

2. Fortentwicklung der Amtsordnung

Das Kommunalverfassungsrecht soll im Lichte der neuen Strukturen überarbeitet werden. Dabei sollen u.a. die auch die rechtlichen Voraussetzungen für die Weiterentwicklung der Ämter geschaffen werden.

Einen Hinweis für die Fortentwicklung der Ämter enthält die Koalitionsvereinbarung. Danach soll z.B. die Trägerschaft der allgemein bildenden Schulen zukünftig auch bei den Ämtern liegen, wobei die Schulträgerschaft der Koalitionsvereinbarung zufolge zukünftig alle Schularten umfassen soll.

Der Novellierungsbedarf der Amtsordnung ist seit langem bekannt. Der bisherige Aufgabenbestand lässt sich wie folgt kennzeichnen:

- Die Aufgabenstruktur der Ämter ist in den §§ 3 ff. Amtsordnung definiert. Dabei stellt § 3 Abs. 1 AO den Grundsatz auf, dass das Amt in gemeindlichen Selbstverwaltungsaufgaben die Beschlüsse der amtsangehörigen Gemeinden vorbereitet und durchführt.
- Eine eigene Aufgabenträgerschaft ergibt sich für das Amt im Rahmen der Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung nach § 4 Abs. 1 und 2, wenn entweder dem Amt die Aufgaben von den amtsangehörigen Gemeinden übertragen worden sind oder den Ämtern selbst durch Gesetz oder Verordnung Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen worden sind. Darüber hinaus hat das Amt noch eine eigene Aufgabenträgerschaft im Bereich der Kassen- und Rechnungsführung für die amtsangehörigen Gemeinden.
- Das gesetzlich vorgesehene System der Aufgabenträgerschaft soll durch den Gesetzentwurf nicht verändert werden. Die Aufgabe des Amtes liegt damit

grundsätzlich in der dienenden Funktion, die Gemeinden lediglich zu unterstützen und ihnen die verwaltungstechnische Durchführung von Selbstverwaltungsaufgaben zu erleichtern. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 24.07.1979 – 2 BvK 1/79 – festgestellt, dass die Ämter Körperschaften des öffentlichen Rechts sind, die aus Gemeinden des selben Kreises bestehen, und der Stärkung der Selbstverwaltung der amtsangehörigen Gemeinden dienen. Die Ämter treten als Träger von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung an die Stelle der amtsangehörigen Gemeinden, soweit es die Amtsordnung bestimmt oder zulässt (§ 1 Abs. 1 AO).

- Das Land Schleswig-Holstein hat sich für die Erhaltung der kleinen und gegen die Schaffung von Großgemeinden entschieden. Die amtsangehörigen Gemeinden sind auch nach der Neufassung der Amtsordnung im Jahre 1977 noch eigenständige Gebietskörperschaften mit dem vollen Recht der Selbstverwaltung geblieben. Die Vorschriften der Amtsordnung zielen nicht auf eine Aushöhlung der Selbstverwaltung und damit auf eine Entziehung der den Kern der Selbstverwaltung bildenden Tätigkeiten der Gemeinden, sondern im Gegenteil auf deren möglichste Bewahrung.
- Die Ämter sind zwar keine Schreibstuben der Gemeinden mehr, sondern haben eine wichtige eigenständige Funktion und Verwaltungsaufbau des Landes Schleswig-Holstein. Das Schwergewicht ihrer Zuständigkeiten liegt jedoch weiterhin auf dem verwaltungstechnischen Gebiet und auf den ihnen übertragenen Aufgaben nach Weisung. Die Ämter sind in erster Linie Verwaltungsgemeinschaften. Im Bereich der Selbstverwaltungsangelegenheiten nehmen sie neben der verwaltungstechnischen Abwicklung, die ihrer Natur nach keiner Kontrolle durch eine unmittelbare Volksvertretung bedarf, lediglich in einem eng begrenzten Umfang Selbstverwaltungsaufgaben wahr. Es handelt sich dabei um Einzelaufgaben, für die nach Sinn und Zweck der Landesverfassung eine unmittelbare demokratische Legitimation nicht erforderlich ist. Hier genügt die tatsächlich bestehende mittelbare demokratische Legitimation.
- Eine vollständige Übertragung der Selbstverwaltungsaufgaben der amtsangehörigen Gemeinden oder des wesentlichen Kerns von Selbstverwaltungsaufgaben auf die Ämter ist nach dem Sinn und Zusammenhang der Vorschriften der Amtsordnung nicht möglich.

Die so beschriebene Aufgabenstruktur, wie sie das Bundesverfassungsgericht im Jahre 1979 skizziert hat, bildet den Rahmen für die Aufgabenstruktur der Ämter vor dem Hintergrund deren demokratischen Legitimation.

Eine rechtstatsächliche Untersuchung von *Schliesky*

in: *Das Amt – bewährt und zukunftsfähig* -, SHGT, Arbeitsheft Nr. 19, S. 94,

kommt u. a. zu folgendem Ergebnis:

„Konnte das Bundesverfassungsgericht im Jahre 1979 die Schleswig-Holsteinische Amtsordnung angesichts des damaligen Aufgabenbestandes der Ämter als noch verfassungsgemäß beurteilen, so lässt sich diese Bewertung angesichts des erheblichen Aufgabenzuwachses nicht mehr aufrecht erhalten. Denn die Zufuhr demokratischer Legitimation ist seit 1979 gleich geblieben, doch haben Quantität und Qualität der Aufgaben so erheblich zugenommen, dass die nur mittelbare demokratische Legitimation über die im Amtsausschuss vertretenen Bürgermeister der Gemeinden nicht mehr ausreichend ist.“

Geht man von diesem Befund aus, so ergibt sich ein erheblicher Novellierungsbedarf der Amtsordnung. Es steht zu erwarten, dass nach einer den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügenden demokratischen Legitimation des Amtes auch die Voraussetzungen für eine weitgehende Verlagerung von Kompetenzen in Selbstverwaltungsangelegenheiten auf das Amt geschaffen werden. In diese Richtung weisen auch die Vorschläge des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages,

vgl. Das Amt – bewährt und zukunftsfähig -, SHGT, Arbeitsheft Nr. 19, S. 98,

indem gefordert wird, für pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben mit übergemeindlichen Charakter das Amt als Aufgabenträger bestimmen zu können.

Legt man dies zugrunde stellt sich mit hin die Frage,

- welchen Aufgabenbestand die Ämter zukünftig haben werden,
- welche Führungsstrukturen das Amt der Zukunft aufweist

und

- wie der Amtsausschuss künftig gewählt und wie sich dieser zusammensetzen wird.

Werden diese, notwendigerweise zu regelnden Sachverhalte nicht in naher Zukunft konkretisiert und erhalten abschätzbare Konturen, so ergibt sich das Problem, dass innerhalb der Freiwilligkeitsphase auf Grundlage des geltenden Rechts nicht vorhersehbar ist, was die Geschäftsgrundlage für den Verwaltungszusammenschluss für die Zukunft ist.

Diese Verunsicherung kann gerade in den Fällen, die in denen die Verwaltungen in hohem Maße Kooperationsbereitschaft zeigen, nicht hingenommen werden.

3. Auslegung der Experimentierklausel des § 135a GO

Für den weiteren Prozess stellt sich die Frage, in welchem Umfang von den in der GO, der AO und dem GKZ enthaltenen Experimentierklauseln Gebrauch gemacht werden soll. Dies gilt zum einen vor dem Hintergrund, dass die Experimentierklausel keine Grundlage für eine Dauerregelung sein kann. Zum anderen müssen – schon aus verfassungsrechtlichen Gründen – die Voraussetzungen der Experimentierklausel als Dispensmöglichkeit der Exekutive zu dem vom parlamentarischen Gesetzgeber gesetzten geltenden Recht in einer Weise ausgelegt werden, dass dadurch nicht statusbegründende, kommunalverfassungsrechtliche Strukturen in Frage gestellt werden.

4. Wahl und Rechtsstellung der/des Bürgermeisters/In

In hauptamtlich verwalteten Städten und Gemeinden stehen während der Freiwilligkeitsphase teilweise noch Direktwahlen an, die nach den Vorschriften der § 57 ff. GO durchzuführen sind. Insoweit ergeben sich offene Fragestellungen, inwieweit bereits in der Freiwilligkeitsphase bereits Regelungsbedarf

- zum Zeitpunkt der Wahl

und

- zur Rechtsstellung der/des Bürgermeisters/In im Falle eines Verwaltungszusammenschlusses (§49 Abs. 3 GO gilt nicht für die Städte, vgl. § 60 Abs. 2 GO)

besteht, bzw. wie das Innenministerium in diesen Fallkonstellationen berät.

5. Verfahrensgestaltung

In bezug auf die Verfahrensgestaltung ergeben sich mehrere, offene Fragestellungen.

a) Anhörungsrechte

Mit Sorge sieht der Städteverband, dass innerhalb der Freiwilligkeitsphase Ämter zunehmend Fusionsabsichten verfolgen, die gemessen an dem Maßstab für Verwaltungszusammenschlüsse keine Rücksicht auf bestehende Verflechtungsbeziehungen und bestehende Verwaltungsstrukturen nehmen. Die Planungen werden ohne Beteiligung der direkt angrenzenden hauptamtlich verwalteten Kommunen verfolgt.

Ein Verwaltungszusammenschluss muss immer auch die Interessen der Region berücksichtigen. Damit wirtschaftlich sinnvolle, effizient arbeitende und auf die Zukunft gerichtete Verwaltungszusammenschlüsse entstehen, müssen Verfahrensrechte gesichert werden. Dazu zählen Informations- und Anhörungsrechte der im Nahbereich von sich zusammenschließenden Verwaltungen befindlichen Städte. Zudem sollten in den Bereichen, die für eine Verwaltungszusammenlegung in Frage kommen, Kooperationsgremien aus Haupt- und Ehrenamt eingerichtet werden, die die Voraussetzungen für eine Verwaltungszusammenlegung prüfen.

b) Verhandlungspflichten

Darüber hinaus stellt sich die Frage, wie mit Konstellationen umgegangen wird, in denen sinnvollerweise nur 2 Verwaltungen für eine Zusammenlegung in Betracht kommen, eine Verwaltung aufgrund ihrer Größe hingegen keine Notwendigkeit für die Aufnahme von Fusionsverhandlungen sieht oder als Amtsverwaltung als einzige für sie denkbare Möglichkeit die Einamtung der Stadt – unabhängig von deren Größe – für möglich hält. Für diese Sachverhaltskonstellation sollten im Wege der Prozessgestaltung Lösungsmöglichkeiten gesucht und gefunden werden, weil anderenfalls die Freiwilligkeitsphase mit den entsprechenden finanziellen Anreizinstrumenten ins Leere läuft und im Falle der zu erwartenden gesetzlichen Regelung die Akzeptanz des Gesetzes innerhalb des Haupt- und Ehrenamtes sich nur schwer erreichen lassen wird. Die mit der gesetzlichen Regelung verfolgten Ziele könnten dann nur schwer erreicht werden.

c) Moderation der Landräte (Einbeziehung aller in Frage kommenden Ämter)

Das Innenministerium hat sich für eine Moderation der Landräte als Kommunalaufsichtsbehörden in dem Prozess entschieden. Bei den von den Landräten zu moderierenden Prozessen sollte darauf geachtet werden, dass alle Beteiligten unabhängig von der Größenklasse zu den Gesprächen eingeladen werden. So erweist es sich z.B. als kontraproduktiv, wenn zu den Erörterungen Ämter, amtsfreie Gemeinden oder Städte nicht eingeladen werden, nur weil sie die Einwohnergrenze von 9.000 Einwohnern marginal überschreiten und noch nicht einmal abgesehen werden kann, dass zum Zeitpunkt der gesetzlichen Regelung die Körperschaft tatsächlich nicht betroffen ist.

6. Prozessgestaltung

Die Frage der Prozessgestaltung ist sowohl in der Freiwilligkeitsphase als auch nach einer gesetzlichen Regelung von besonderer Bedeutung weil es wesentlich von dem Verfahren abhängt, dass partnerschaftlich und auf gleicher Augenhöhe die Voraussetzun-

gen für einen Verwaltungszusammenschluss zwischen den betroffenen Partnern geprüft werden. Innerhalb des Verfahrens müssen die hinter den nach außen vertretenen Positionen liegenden Interessen ermittelt werden, um zu einem von gegenseitiger Akzeptanz getragenen Lösungsansatz zu gelangen.

Nur durch eine sachgerechte, zweckmäßige und zielgerichtete Verfahrensgestaltung kann sichergestellt werden, dass eine interessengerechte Lösung der zu klärenden Fragestellungen erreicht werden kann. Dazu gehört die notwendige Aufklärung über alle möglichen Formen der Zusammenarbeit und die Gegenüberstellung der Vor- und Nachteile der Modelle sowie die Möglichkeiten der Lösung auf Basis des geltenden Rechts, im Wege der Experimentierklauseln oder auf Grundlage vertraglicher Regelungen.

Angesichts der Tatsache, dass der Verwaltungszusammenschluss in der Regel ergänzender vertraglicher Regelungen bedarf, ist es notwendig die divergierenden Interessen zu einem fairen Ausgleich zu bringen.

Dazu bietet es sich z.B. an

- den Prozess zwischen den Parteien ggf. durch neutrale, auch außerhalb der Verwaltung stehende Dritte moderieren zu lassen,
- Erfahrungsbereiche aus erfolgreich praktizierten Verwaltungszusammenschlüssen oder seit Jahren praktizierten Modellen heranzuziehen,
- moderne Konfliktlösungsverfahren wie z.B. die Mediation einzusetzen,
- einen Expertenpool zu bilden,
- eine Informationsplattform zu schaffen, wo z.B. auf die vertraglichen Regelungen zurückgegriffen werden kann.

7. Einbeziehung weiterer kommunaler Einrichtungen

In den Verwaltungsstrukturreformprozess müssen auch alle anderen Entwicklungen auf dem Gebiet interkommunaler Zusammenarbeit einbezogen werden. So gibt es bereits im Bereich der Volkshochschulen und Büchereien Entwicklungstendenzen zu einer verstärkten Bereitschaft für eine interkommunale Kooperation.

C

C