



**LORENZ-VON-STEIN-INSTITUT  
FÜR VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN**  
an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel



---

Lorenz-von-Stein-Institut • Olshausenstraße 40 • 24098 Kiel

Herrn Werner Kalinka, MdL  
Vorsitzender des Innen- und Rechtsaus-  
schusses  
Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Düsternbrooker Weg 70  
24105 Kiel

**Hauspost**

Postanschrift: Olshausenstraße 40, 24098 Kiel  
Dienstgebäude: Olshausenstraße 75, Gebäude II  
Telefon: (0431) 880-4543 oder -4542  
Fax: (0431) 880-7383  
Homepage: [www.lvstein.uni-kiel.de](http://www.lvstein.uni-kiel.de)  
E-Mail: [institut@lvstein.uni-kiel.de](mailto:institut@lvstein.uni-kiel.de)  
Durchwahl: 880-4543  
Datum: 28.02.2006

**Ihr Schreiben vom 31. Januar 2006**

**Stellungnahme zu den Drucksachen 16/106(neu) 2. Fassung, 16/127, 16/407**

**Schleswig-Holsteinischer Landtag**  
**Umdruck 16/647**

Sehr geehrter Herr Kalinka,

gerne nehmen wir die Gelegenheit wahr, eine schriftliche Stellungnahme zu den o.g. Gesetzentwürfen abzugeben. Anliegendes Dokument überreiche ich Ihnen im Namen des Vorstands zur weiteren Veranlassung.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Joachim Jickeli

---

Vorstand:

Prof. Dr. Joachim Jickeli (geschäftsführend), Prof. Dr. Birgit Friedl, Min.-Dgt. Priv.-Doz. Dr. Utz Schliesky





---

## Stellungnahme

zum

- a) **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und der Amtsordnung**  
Gesetzentwurf der Fraktion der CDU und SPD – LT Drs. 16/106(neu)  
2. Fassung  
Änderungsantrag der Fraktion der FDP – LT Drs. 16/127
- b) **Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Reform kommunaler Verwaltungsstrukturen** (Erstes Verwaltungsstrukturreformgesetz)  
Gesetzentwurf der Landesregierung – LT Drs. 16/407

Mit Schreiben vom 31.01.2006 wurde dem Lorenz-von-Stein-Institut durch den Vorsitzenden des Innen- und Rechtsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags Gelegenheit gegeben, zu o.g. Gesetzentwürfen Stellung zu nehmen. Das Institut kommt dieser Aufforderung gerne nach und äußert sich zu ausgewählten Punkten wie folgt:

---

Vorstand:

Prof. Dr. Joachim Jickeli (geschäftsführend), Prof. Dr. Birgit Friedl, Min.-Dgt. Priv.-Doz. Dr. Utz Schliesky

## **Zusammenfassung**

- 1.** Der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und der Amtsordnung, Gesetzentwurf der Fraktion der CDU und SPD – LT Drs. 16/106(neu) 2. Fassung wird ohne Einschränkung befürwortet. Der Änderungsantrag der Fraktion der FDP – LT Drs. 16/127 stößt auf keine rechtlichen Bedenken, wird in der Sache jedoch nicht befürwortet. Eine Abstimmung mit den identischen Regelungsvorschlägen in den Artikeln 1 Nr. 5 und 2 Nr. 1 des „Entwurfs eines Ersten Gesetzes zur Reform kommunaler Verwaltungsstrukturen“ sollte herbeigeführt werden.
- 2.** Gegen den Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Reform kommunaler Verwaltungsstrukturen (Erstes Verwaltungsstrukturreformgesetz), Gesetzentwurf der Landesregierung – LT Drs. 16/407 werden folgende Bedenken geäußert:
  - a)** Die Zulassung der Errichtung Kreisgrenzen übergreifender Ämter bricht mit dem bestehenden, zwischen den Verwaltungsebenen abgestimmten System kommunaler Selbstverwaltung und führt zu einer Fülle von Problemen, ohne strukturelle Vorteile zu schaffen. Der Vorschlag wird daher abgelehnt.
  - b)** Der intendierte Wechsel von der ehrenamtlichen hin zur hauptamtlichen Verwaltung von Ämtern wird begrüßt, wobei dann die Amtsordnung insgesamt zu reformieren und den bestehenden sowie den zu erwartenden Anforderungen anzupassen wäre.
  - c)** Die Entwürfe zu §§ 48 und 60 GO sollten in der Gesetzestechnik geändert werden; sinnvoll ist eine positive Regelung anstatt einer Normierung durch Umkehrschluss. Dabei sollte die in der Begründung [S. 15] genannte Zahl von 9000 Einwohnern als Erfordernis für eine hauptamtliche Verwaltung einer Gemeinde in das Gesetz aufgenommen werden.
  - d)** Weder in der Gemeinde- noch in der Amtsordnung sollte explizit die Möglichkeit eröffnet werden, die Leiter der Verwaltungseinheiten bei einem Zusammenschluss mit anderen Verwaltungseinheiten in den einstweiligen Ruhestand zu versetzen. Es wäre weder haushaltspolitisch vertretbar noch aus administrativer Sicht zu begrüßen, wenn in dem Fusionsprozess dringend vorhandener Sachverstand ungenutzt bliebe.
  - e)** Artikel 4 Nr. 4 des Entwurfs eines Ersten Gesetzes zur Reform kommunaler Verwaltungsstrukturen begegnet verfassungsrechtlichen Bedenken, da er in nicht erforderlicher Weise in das Recht auf kommunale Selbstverwaltung aus Art. 46 LVerf, 28 Abs. 2 GG eingreift und den Kommunen die Beweislast für die rechtmäßige Aufgaben- und Haushaltsführung auferlegt, anstatt es bei der Rechtmäßigkeitsvermutung zu belassen.

## **Begründung**

### **I. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und der Amtsordnung**

#### **1. Zum Gesetzentwurf der Fraktion der CDU und SPD – LT Drs. 16/106(neu) 2. Fassung**

Der Entwurf wird in der Sache befürwortet, da er zu einer Entlastung kleinerer Verwaltungseinheiten führt und den Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden mindert, ohne dass wesentliche Nachteile für die Verwirklichung der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern zu erwarten sind.

#### **2. Zum Änderungsantrag der Fraktion der FDP – LT Drs. 16/127**

Soweit nach diesem Vorschlag die zwingende Bestellung einer Gleichstellungsbeauftragten abgeschafft und stattdessen vorgeschlagen wird, dass „die dazu erforderlichen organisatorischen und personellen Maßnahmen [...] im Rahmen ihrer Selbstverwaltung“ getroffen werden, stellt dies eine erhebliche Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 46 Abs. 1 LVerf gegenüber der bisherigen Regelung und dem Entwurf von CDU und SPD dar. Fraglich ist jedoch, ob die vorgeschlagene Erweiterung des Organisationsermessens bei den Verwaltungsträgern tatsächlich zu veränderten Strukturen oder Konzepten bei der Erfüllung des gesetzlichen Gleichstellungsauftrages führt.

### **II. Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Reform kommunaler Verwaltungsstrukturen**

Das Lorenz-von-Stein-Institut begrüßt die Bemühungen der Landesregierung, durch die Reform der kommunalen Verwaltungsstrukturen den Rahmen für eine moderne, professionelle und leistungsfähige Verwaltung zu schaffen. Ein notwendiger Schritt zur Steigerung von Qualität und Effizienz ist dabei die Vergrößerung der hauptamtlichen Verwaltungseinheiten. Dies bedingt allerdings auch eine adäquate Ausstattung der vergrößerten Verwaltungseinheiten mit Aufgaben. Zugleich ist darauf zu achten, die Eigenständigkeit der politischen Gemeinden als identitätsstiftendes Element sowohl für den Bürger als auch für die ehrenamtlichen Mitarbeiter in den amtsangehörigen Gemeinden selbst zu erhalten.

#### **1. Zu Artikel 1 Nr. 1 a) und Nr. 4**

Das Beziehungsgeflecht zwischen Gemeinden, Ämtern und Kreisen ist vielschichtig und fein aufeinander abgestimmt. Die Möglichkeit, den Zuschnitt eines Amtes derart zu ändern, dass ihm künftig Gemeinden verschiedener Kreise angehören statt wie bisher nur Gemeinden eines Kreises, sollte nicht eröffnet werden. Zwar böte diese Regelung einige Erleichterungen bei der Zusammenführung von kleinen Verwaltungseinheiten hin zu Verwaltungseinheiten mit 8000 bis 9000 Einwohnerinnen und Einwohnern, doch entstehen damit Probleme im Kernbereich der Kreisselbstverwaltung:

- a)** Unklar ist zunächst, welchem Kreis die Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion gem. § 2 KrO für das die Kreisgrenzen überschreitende Amt zukommen soll. Hier könnte sich die Zuständigkeit zum einen nach dem Sitz des Amtes oder nach dem Anteil der Einwohnerinnen und Einwohner richten. Aus der in Artikel 1 Nr. 4 vorgeschlagenen Regelung zur Aufsicht lässt sich zwar eine Tendenz zugunsten des Amtssitzes erkennen, doch reicht dieser Regelungsvorschlag nicht für eine Aufgabenzuweisung. Vielmehr bedarf es auch aus verfassungsrechtlicher Sicht einer klaren gesetzlichen Aufgabenzuweisung zu einem Kreis.
- b)** Die Übernahme von Ausgleichsfunktionen für ein nicht ausschließlich kreiseigenes Amt wird zudem zu Problemen bei der Berechnung der Kreisumlage führen, da über das Amt auch kreisfremde Gemeinden versorgt werden. Probleme sind insbesondere dann zu erwarten, wenn sich die Kostenstruktur der jeweils betroffenen Kreise unterscheidet und dies Auswirkungen auf die Nettobelastung bei den amtsangehörigen Gemeinden des Kreises hat. Zudem werden auch Fehlallokationen bei der Verwendung der Kreisumlage auftreten, die mittel- bis langfristig zum Konflikt-herd werden können.
- c)** Weiterhin wirft die vorgeschlagene Lösung erhebliche Probleme mit der nach Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG vorgeschriebenen demokratischen Legitimation der Organe desjenigen Kreises auf, der für das Kreisgrenzen übergreifende Amt tätig wird: Landrat und Kreistag werden von den Einwohnerinnen und Einwohnern des Kreises direkt gewählt, § 43 Abs. 1 KrO, § 25 KrO i.V.m. 2 GKWG. Die Organe verfügen daher über eine hinreichende demokratische Legitimation für Entscheidungen, die im Rahmen der Aufgabenerfüllung im Gebiet ihres Kreises zu treffen sind und in Rechte der dort lebenden Bürger eingreifen. Erfüllt ein Kreis nunmehr im Rahmen seiner Ergänzungsfunktion Aufgaben für ein Kreisgrenzen übergreifendes Amt, so sind mittelbar auch Einwohnerinnen und Einwohner des anderen Kreises betroffen, ohne dass diese einen Einfluss auf die Wahl der Organe des handelnden Kreises nehmen konnten. Insoweit fehlt es an einer hinreichenden demokratischen Legitimation der Kreisorgane.

Entsprechendes gilt im Bereich der Aufsicht über das Kreisgrenzen übergreifende Amt, die nach Artikel 1 Nr. 4 des Entwurfs von dem Landrat wahrgenommen werden soll, in dessen Kreis das Amt seinen Sitz hat. Der Landrat trifft alle Maßnahmen im Rahmen der Aufsicht über das Kreisgrenzen übergreifende Amt nach pflichtgemäßem Ermessen als untere Landesbehörde. Die Handhabung des Ermessensspielraums hängt stark von der Person des Landrats ab und kann daher zwischen den Landkreisen stark divergieren. Auch wenn die Einwohnerinnen und Einwohner des durch die Aufsichtsmaßnahmen beschwerten Amtes nicht direkt betroffen sind, so doch ggf. mittelbar über die Verwaltung der Gemeinde durch das Amt. Soweit nicht alle Einwohnerinnen und Einwohner eines Amtes gleichermaßen über die Wahl der Person des Landrats Einfluss auf die Aufsicht nehmen können, bestehen Bedenken an einer hinreichenden demokratischen Legitimation i.S.v. Art. 20, 28 GG.

Schließlich kommt es zu einer Divergenz der Aufsicht über das Amt und über die amtsangehörigen Gemeinden. Dies dürfte insbesondere dann im Rahmen der Aufsicht zu schwierigen Abgrenzungsfragen führen, wenn originäre Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinde durch das Amt erfüllt werden.

Da die mit einer solchen Regelung verbundenen Probleme die Vorteile weit überwiegen, sollte dieser Ansatz nicht weiter verfolgt werden. Zudem scheint diese Regelung auch in Anbetracht der Möglichkeit einer Änderung der Kreisgrenzen gem. §§ 14 ff. KrO wenig sinnvoll. Wenn sich (amtsfreie) Gemeinden Ämtern anderer Kreise anschließen wollen, lösen sie sich nicht nur von der bisherigen Selbstständigkeit oder dem ehemaligen Amt, sondern zugleich auch ein Stück weit vom zugehörigen Kreis. Dieser Identitätsverlust zum Kreis wird um so stärker sein, je mehr Aufgaben vom neuen Amt bzw. über das Amt von anderen Verwaltungsträgern (z.B. Zweckverbänden) im neuen Kreis erledigt werden. Daher scheint in einem solchen Fall auf mittlere bis lange Sicht eine Änderung der jeweiligen Kreisgrenzen sinnvoller als der Zusammenschluss mit einem kreisfremden Amt.

## **2. Zu Artikel 1 Nr. 2 a)**

Am Maßstab des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der funktionsgerechten Organstruktur [BVerfGE 86, 90 (105)] bestehen Zweifel, ob die amtsinterne Zuständigkeitsverteilung, insbesondere im Hinblick auf die Aufgabenerfüllung nach Weisung, noch dem heutigen Aufgabenbestand und den Anforderungen an die Verwaltungsleitung genügt [dazu näher *Schliesky*, in: SHGT (Hrsg.), *Das Amt – bewährt und zukunftsfähig*, 2004, S. 9 (77 ff.)]. Über eine stärkere Einbeziehung des hauptamtlichen Elements in die Aufgabenverantwortlichkeit sollte nachgedacht werden; hierfür werden allerdings einige grundlegende Weichenstellungen in der Amtsordnung erforderlich sein. Der Hinweis auf eine nur „redaktionelle Änderung“ [S. 17 der Begründung] wird dem nicht gerecht.

## **3. Zu Artikel 1 Nr. 5 und Artikel 2 Nr. 1**

Eine vergleichbare Regelung ist in den Artikeln 1 und 2 des „Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und der Amtsordnung“, Gesetzentwurf der Fraktion der CDU und SPD – LT Drs. 16/106(neu) 2. Fassung, enthalten. Soweit der Antrag der Fraktionen aufrecht erhalten wird bzw. soweit vorab über den Antrag der Fraktionen entschieden wird, können Artikel 1 Nr. 5 und Artikel 2 Nr. 1 ersatzlos gestrichen werden.

## **4. Zu Artikel 2 Nr. 2 und Nr. 4, Artikel 4 Nr. 3 und 4**

### **a) Haupt- und ehrenamtliche Verwaltung, Abhängigkeit von der Einwohnerzahl (Artikel 2 Nr. 2 und Nr. 4)**

Die in Artikel 2 Nr. 2 (§ 48 Abs. 1) vorgeschlagene Regelung sieht unter Aufgabe der bisherigen Differenzierung nach der Einwohnerzahl einer Gemeinde für alle amtsangehörigen Gemeinden, die nicht die Geschäfte des Amtes führen sowie für die amtsfreien Gemeinden, die nicht selbst ihre Verwaltungsgeschäfte führen, zwingend eine ehrenamtliche Verwaltung vor, für alle übrigen Gemeinden eine hauptamtliche Verwaltung.

Der Gesetzentwurf verzichtet auf die Benennung einer konkreten Einwohnerzahl, sondern „unterstellt“ in der allgemeinen Begründung [S. 15] eine Zahl von 8.000 bis 9.000 Einwohnern für eine hauptamtliche Verwaltung. Lediglich in der Übergangsvorschrift des Artikels 4 Nr. 4 (Zustimmungserfordernis des Innenministeriums für eine Bürgermeisterwahl) wird die Grenze von 8.000 Einwohnern genannt. Dieser Verzicht würde zu einer uneingeschränkten Anwendung des neugefassten § 48 Abs. 1 GO führen,

wonach nach Inkrafttreten des Gesetzes im Umkehrschluss zu Abs. 1 S. 1 (insoweit in S. 3 ausgesprochen) alle amtsfreien Gemeinden – mit Ausnahme derjenigen, die ihre Verwaltungsgeschäfte bereits abgegeben haben – hauptamtlich verwaltet werden und ihre hauptamtliche Verwaltung ggf. erst nach späterer gesetzlicher Fixierung der Einwohnergrenze verlieren würden. Dies wäre gemessen an den Zielen des Gesetzentwurfs selbst ein kontraproduktiver Ansatz.

Damit hängt zusammen, dass die Voraussetzungen für die hauptamtliche Verwaltung einer Gemeinde oder Stadt nicht direkt, sondern, wie angeführt, durch Umkehrschluss bzw. für die Städte in der Neufassung des § 60 durch Verweisung ausgesprochen werden. Diese Regelungstechnik wird der Bedeutung und der Stellung der Gemeinden und besonders auch der Städte im Rechts- und Verwaltungsleben des Landes in keiner Weise gerecht und sollte durch positive gesetzliche Festlegungen ersetzt werden.

Überdies passt die vorgeschlagene Regelung auch nicht für alle Konstellationen. Insbesondere dann, wenn nach einem Zusammenschluss mehrere wirtschaftlich und/oder touristisch bedeutsamen Zentren im Gebiet eines Amtes liegen, ist es sachgerecht, die Verwaltungshoheit nicht von der Finanzhoheit der betreffenden Gemeinden zu trennen und zwingend nur dem Amt zuzuweisen. Einer nur nebenamtlichen Verwaltungsspitze werden regelmäßig die Ressourcen fehlen, um in wirtschaftlichen oder touristischen Zentren angemessen die Bedürfnisse der Einwohnerinnen und Einwohner, aber auch der ansässigen Firmen zu erfüllen. Soweit dadurch fiskalische Interessen der Gemeinde nachhaltig betroffen oder gefährdet werden könnten, dürfte die Regelung zum Hemmschuh für den Zusammenschluss von Gemeinden und Ämtern werden. Daher muss es möglich sein, dass auch Ausnahmen von der ehrenamtlichen Verwaltung durch das Innenministerium zugelassen werden. Es wird vorgeschlagen, eine entsprechende Ermächtigung in § 48 Abs. 1 S. 4 aufzunehmen.

#### **b) Einstweiliger Ruhestand für Verwaltungsleiter (Artikel 2 Nr. 2 und Artikel 4 Nr. 3)**

Die in Artikel 2 Nr. 2 und Artikel 4 Nr. 3 vorgesehene Möglichkeit, Bürgermeisterinnen und Bürgermeister bzw. Amtsdirektorinnen und Amtsdirektoren von Gemeinden und Ämtern, die ihre Verwaltung im Rahmen einer Eingliederung aufgeben, in den einstweiligen Ruhestand zu versetzen, sollte ersatzlos gestrichen werden.

Die Zusammenlegung von Verwaltungseinheiten ist ein komplexer Vorgang, der insbesondere in der unmittelbaren Phase nach der Zusammenlegung mit erheblichem Aufwand bei der Anpassung und Optimierung der Verwaltungs- und Organisationsstrukturen in der neuen Verwaltungseinheit verbunden ist. Gerade hier ist der Sachverstand des (bisherigen) Führungspersonals gefragt. Es wäre weder mit den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit noch mit der Haushaltslage der öffentlichen Kassen zu vereinbaren, wenn bei (temporär) steigendem oder bestehendem Personalbedarf entsprechend qualifizierte Kräfte wie Bürgermeister, Amtsdirektoren oder leitende Verwaltungsbeamte in den Ruhestand versetzt würden, anstatt sie in die Arbeit einzubinden. Eine solche Regelung käme einer Ressourcenverschwendung gleich und würde auch zu Unmut und Unverständnis bei den Einwohnerinnen und Einwohnern führen.



Daneben spielen auch psychologische Momente eine erhebliche Rolle bei einer Zusammenlegung von Verwaltungseinheiten. Auch wenn solchen Umständen rechtlich betrachtet keine Bedeutung zukommt, so dürfen diese rechtstatsächlichen Umstände nicht außer Acht gelassen werden, wenn das nach dem Gesetzentwurf angestrebte Ziel der Verwaltungszusammenlegung gelingen soll.

Erfolg, Misserfolg und vor allem der Aufwand von Fusionen hängen stark vom Willen der unmittelbar Beteiligten ab. Das sind zum einen die Mitarbeiter in den Verwaltungseinheiten, vor allem aber das Führungspersonal. Dem Zusammenschluss von Verwaltungseinheiten ist ein Abbau von Stellen, insbesondere im Bereich der Leitungsebene immanent. Die vorgeschlagene Regelung sieht für den Leiter der Verwaltungseinheit (Bürgermeister, Amtsdirektor, leitender Verwaltungsbeamter) eine Versetzung in den einstweiligen Ruhestand vor. Damit verliert die oder der Betroffene sein Amt im funktionalen Sinn, damit die Chance der persönlichen Einflussnahme und Gestaltung und somit zugleich ein Stück Bedeutung in der sozialen Umgebung. Allein um dies zu vermeiden, könnten Amtsinhaber geneigt sein, einen erfolgreichen Zusammenschluss selbst oder über die Steuerung der Mitarbeiter zu verhindern oder zumindest zu verzögern. Selbst wenn einer der Verwaltungsleiter auf sein bisheriges Amt verzichtet und nicht in den Ruhestand treten, sondern in anderer Funktion in der Verwaltungseinheit verbleiben will, ist die Änderung alter Hierarchien und die Unterordnung unter eine neue Führungsspitze regelmäßig problematisch.

Zudem sind die Leiter in den Verwaltungen auch Identifikationsfiguren sowohl der eigenen Verwaltungseinheit als auch der verwalteten Einheit, d.h. der Ämter und Gemeinden. Aus dieser Rolle heraus können Sie zum einen Einfluss auf die verwalteten Einheiten nehmen, indem sie durch die persönliche Bindung zum Bürger Verständnis für die notwendigen Veränderungen schaffen und weiterhin – zumindest eine zeitlang – als Ansprechpartner erhalten bleiben. In Bezug auf die eigenen Mitarbeiter in der Verwaltungseinheit können sie diese für den Zusammenschluss motivieren, begleiten und so einen erheblichen Einfluss auf die Integration nehmen.

Um den gewünschten Erfolg einer Verwaltungsfusion zu erzielen, ist es sinnvoll, wenn nicht gar notwendig, die Leiter der zu fusionierenden Verwaltungseinheiten für eine Übergangszeit gleichberechtigt in die Leitung der neuen Verwaltungseinheit einzubinden. Dies könnte dadurch erreicht werden, dass für die Zusammenlegung von Ämtern und Gemeinden abweichend von den bisherigen Regelungen in den §§ 15 Abs. 1, 15 b Abs. 1 AO, 49 Abs. 3 GO, die ausschließlich monokratische Organe vorsehen, temporäre Kollegialorgane zugelassen werden. Diese bereits aus der 1997 abgeschafften Magistratsverfassung bekannte Leitungsstruktur war lange Zeit in den größeren Städten sehr erfolgreich. Dabei ist jedoch zu beachten, dass auch eine solche Lösung nicht per se und in jedem Fall die optimale sein kann, sondern stets von Fall zu Fall vor Ort durch die Mandatsträger geprüft werden muss. Daher empfiehlt es sich, ein solches Leitungsgremium als Organisationsmöglichkeit bereit zu stellen, zugleich aber auch die Möglichkeit einer freiwilligen monokratischen Leitung zu eröffnen. Dies verstärkt zugleich den Handlungs- und Entscheidungsspielraum der Kommunen und ist daher selbstverwaltungsfreundlicher. Einzelheiten für die Zusammensetzung und Ausgestaltung eines solchen tempo-

rären Kollegialorgans wurden in der Literatur bereits erörtert – hier sei nur exemplarisch auf den Regelungsvorschlag von Schliesky/Arndt, Die Gemeinde SH 7-8/2005, S. 199 ff. hingewiesen – und können bei Bedarf im Rahmen eines Rechtsgutachtens eingehender dargestellt werden.

### **c) Verfassungsmäßigkeit von Artikel 4 Nr. 4**

Die Erfordernisse der Zustimmung des Innenministeriums nach Artikel 4 Nr. 4 für hauptamtliche Bürgermeisterwahlen und für wichtige organisations- und personalrechtliche Entscheidungen der Ämter stellen erhebliche Eingriffe in die kommunale Personal- und Organisationshoheit dar und stoßen auf verfassungsrechtliche Bedenken. Art. 46 LVerf verpflichtet den Gesetzgeber zur Wahrung der kommunalen Selbstverwaltung. Daraus folgt, dass Eingriffe in das Recht auf kommunale Selbstverwaltung geeignet, erforderlich und angemessen sein müssen. Es ist bereits fraglich, ob ein solcher Zustimmungsvorbehalt geeignet ist, das Ziel des Gesetzes, Förderung der Bereitschaft der Kommunen zu einer stärkeren kommunalen Zusammenarbeit [S. 14 der Begründung], zu erreichen. Soweit das Gesetz in der Begründung davon ausgeht, dass die Zusammenarbeit auf freiwilliger Basis erfolgen soll, ist ein Genehmigungsvorbehalt ein ungeeignetes Mittel, da er einen zusätzlichen Rechtfertigungszwang für die Verwaltungsträger schafft, soweit diese sich zum betreffenden Zeitpunkt noch nicht für eine entsprechende Kooperation entschlossen haben. Würde zudem die Zustimmung versagt, müssten die Verwaltungsträger ihr Recht auf Selbstverwaltung einklagen oder wären zum Handeln gezwungen. Insgesamt verliert damit der Prozess den Charakter der Freiwilligkeit. Es steht zu befürchten, dass die Bereitschaft zur kommunalen Zusammenarbeit dadurch erheblich gebremst wird. Im Ergebnis dürfte die Einschätzung des Gesetzgebers zur Geeignetheit des Genehmigungsvorbehalts jedoch einer gerichtlichen Überprüfung standhalten.

Allerdings ist die Regelung kaum erforderlich, den angestrebten Erfolg zu erzielen. Die Verwaltungsträger sind nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verpflichtet, bei ihren Entscheidungen die künftige Entwicklung mit zu berücksichtigen. Soweit sich jedoch schon jetzt abzeichnet, dass eine Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen stattfindet oder unmittelbar bevorsteht, dürfen die zu treffenden Verwaltungsentscheidungen keine vollendeten Tatsachen schaffen, die der zu erwartenden Rechtslage entgegenstehen und deren nachträgliche Abänderung zu Kosten führt. Verstöße gegen die Haushalts- und Wirtschaftsgrundsätze gem. §§ 8, 75 GO können im Rahmen der Aufsicht gem. §§ 120 ff. GO beanstandet und verhindert werden. Damit besteht ein nachgelagertes Kontrollinstrument mit Verbotsvorbehalt, das rechtlich betrachtet ebenso effektiv ist wie das vorgeschlagene präventive Verbot mit Genehmigungsvorbehalt, jedoch weit weniger in die Rechte der kommunalen Selbstverwaltung eingreift. Lediglich dann, wenn aus Sicht des Gesetzgebers mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist, dass aufsichtsrechtliche Maßnahmen zu spät ergriffen werden könnten, um einen drohenden Verstoß gegen die §§ 7, 75 GO zu verhindern, wäre ein präventives Verbot verfassungsrechtlich zu rechtfertigen.

Um die Bereitschaft der Verwaltungseinheiten zu Kooperationen zu fördern, sollten die bestehenden Regelungen eher flexibilisiert werden. So sollte daher erwogen werden, das Innenministerium zu ermächtigen, auf Antrag des Verwaltungsträgers Ausnahmen von der gesetzlich vorgesehenen Ausschreibung und Besetzung frei werdender Stellen zuzulassen. Dies

könnte verbunden werden mit der Option oder Auflage, die Stelle für eine kürzere Zeit als gesetzlich vorgeschrieben zu besetzen, wenn der Verwaltungsträger bereits eine Zusammenlegung mit einem anderen Verwaltungsträger plant. Damit bestünde die Möglichkeit, qualifizierte Entscheidungsträger für die Dauer des Zusammenwachsens der Verwaltungseinheiten zu gewinnen, ohne dass weitere langfristige Bindungen entstehen.

### **III. Redaktionelle Überarbeitung der kommunalen Vorschriften**

Schließlich sollte die Novellierung der kommunalrechtlichen Vorschriften auch dazu genutzt werden, sie im Rahmen einer amtlichen Neubekanntmachung redaktionell zu überarbeiten und dabei durch die Auflösung von Verweisungsketten und überlangen Paragraphen strukturell zu vereinfachen. Das Lorenz-von-Stein-Institut hat hierfür entsprechende Vorarbeiten geleistet.

Kiel, 28.02.2006

gez.

Prof. Dr. Joachim Jickeli  
Geschäftsführender Vorstand