

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 17/1324

Innenministerium
des Landes
Schleswig-Holstein

Minister

Vorsitzender des Innen- und
Rechtsausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtags
Herrn Abgeordneten Thomas Rother
Landeshaus
24105 Kiel

05. Oktober 2010

Eckpunkte zur Weiterentwicklung des Kommunalverfassungsrechts

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

die Schleswig-Holsteinische Landesregierung hat heute die beigefügten Eckpunkte zur Weiterentwicklung des Kommunalverfassungsrechts zur Kenntnis genommen. Mit diesen Eckpunkten habe ich das Kabinett über zwei Themenkomplexe informiert: Zum einen sind die unterschiedlichen Handlungsoptionen zur Änderung der Amtsordnung, die sich aus der Entscheidung des Schleswig-Holsteinischen Verfassungsgerichts vom 26.02.2010 ergeben, ausführlich dargelegt. Zum anderen soll mit den weiteren Vorschlägen zur Änderung des Kommunalverfassungsrechts erreicht werden, dass die Kommunen von einengenden Vorgaben befreit und Bestimmungen vereinfacht werden.

Ich werde diese Vorschläge im Rahmen von vier Regionalkonferenzen, die am 02., 03., 08. und 12. November 2010 stattfinden werden, mit den Kommunalvertretern diskutieren.

Der Gesetzentwurf zur Änderung der Amtsordnung und weiterer Vorschriften des kommunalen Verfassungsrechts soll in der ersten Hälfte des kommenden Jahres vom Kabinett beschlossen werden. Ziel ist es, dem Landtag diesen Gesetzentwurf nach Anhörung der Verbände und abschließenden Kabinettsbefassung nach der Sommerpause 2011 zuzuleiten.

Mit freundlichen Grüßen


Klaus Schlie

Eckpunkte

zur Weiterentwicklung des
Kommunalverfassungsrechts
(insbes. GO, KrO, AO, GkZ)

- aufgrund der Vorgaben des LVerfG
zur Amtsordnung und
- zur Befreiung von einengenden
Vorgaben

Inhaltsübersicht

	Seite
Ausgangslage	1
Eckpunkte	1
A	1
I.	1
II.	2
1.	2
2.	3
3.	3
4.	10
5.	10
6.	10
III.	11
B	11
1.	11
2.	12
3.	12
4.	13
5.	13
6.	13
7.	14
8.	14
9.	15
10.	15
11.	15
12.	16
13.	16
14.	17
15.	17
C	17

Übersicht zu A II: Berücksichtigung der Vorgaben des Landesverfassungsgerichts bezogen auf die Amtsordnung
hier: Darstellung der Handlungsoptionen

Handlungsoptionen	Eckpunkte	Hinweise	Siehe Eckpunktepapier
1. Änderung der Landesverfassung	<ul style="list-style-type: none"> - Beschränkung der Volkswahl auf die in Art. 28 GG vorgesehenen Körperschaften der Gemeinden und Kreise durch Änd. Art. 3 LV: „Gemeinden und Gemeindeverbände“ ändern in „Gemeinden und Kreise“ 	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 40 Abs. 2 LV → 2/3 Mehrheit im LT erforderlich - weitere Rechtsänderungen zur Herstellung eines verfassungsgemäßen Zustandes nicht erforderlich 	Seite 2
2. Unmittelbare Wahl des Amtsausschusses	<ul style="list-style-type: none"> - § 9 AO ändern - Änderung des § 5 AO bzgl. der Übertragung von Selbstverwaltungsaufgaben nicht erforderlich - Änderung wahlrechtlicher Vorschriften 	<ul style="list-style-type: none"> - Kommunalwahl 2013/2018? - rechtssichere Volkswahl setzt Organisation der Wählergemeinschaft voraus 	Seite 3
3. Beschränkung der Übertragung von Selbstverwaltungsaufgaben auf die Ämter	<ul style="list-style-type: none"> - Umfang der Beschränkung Variante: Übertragung auf „einzelne“ Aufgaben beschränken (Nr. 3.1 a)) Variante: Qualitative und quantitative Beschränkung alternativ Positiv- und/oder Negativkatalog für die Aufgabenübertragung vorsehen (Nr. 3.1 b)) Variante: kompletter Ausschluss der Übertragung (Nr. 3.1 c)) 	<ul style="list-style-type: none"> - Abgrenzungsschwierigkeiten Aufgaben - Abgrenzungsschwierigkeit bei der unterschiedlichen Größe der Ämter ggf. flankierende Maßnahmen (Controlling) zur Absicherung eines verfassungsgemäßen Zustandes erforderlich (ergänzende Begrenzung in quantitativer Hinsicht; Einflussmöglichkeit der Gemeinden auf übertragene Aufgaben; erleichterte Rückholmöglichkeit) - durch Streichung des § 5 AO ohne weitere rechtliche Anpassungen umsetzbar 	Seiten 3-9

<p>4. Zwei Arten von Ämtern schaffen: Ämter ab einem bestimmten (hohen) Maß an Selbstverwaltungsaufgaben mit Direktwahl Ämter ohne direkte Wahl bei beschränktem Maß an Selbstverwaltungsaufgaben</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Rückverlagerung zu viel übertragener Aufgaben (Nr. 3.4) - wie II 2. und II 3 - quantitative und qualitative Festlegung der Aufgabenübertragung für die unterschiedlichen „Amtstypen“ erforderlich - Änderung wahrrechtlicher Vorschriften 	<ul style="list-style-type: none"> - Ggf. Anpassung des GkZ erforderlich - zusätzliche wahrrechtliche und kommunalaufsichtliche Probleme (weitere) Unübersichtlichkeit kommunaler Strukturen 	<p>Seite 10</p>
<p>5. Bildung einer Körperschaft mit gesetzlichem Aufgabenbestand</p>	<ul style="list-style-type: none"> - § 9 AO ändern und unmittelbare Wahl des Amtsausschusses anordnen sowie Aufgabenzuweisung i. F. eines Aufgabenkatalogs; ggf. Errichtung der Körperschaft auf freiwilliger Basis - Schaffung leistungsfähigerer Gemeinden unter Beibehaltung Ämter oder Abschaffung der Ämter 	<ul style="list-style-type: none"> - ggf. verfassungsrechtliche Probleme bei „Hochzoning“ von Aufgaben - Schaffung neuer Strukturen neben den Ämtern? 	<p>Seite 10</p>
<p>6. Gebietsreformersche Überlegungen</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Schaffung leistungsfähigerer Gemeinden unter Beibehaltung Ämter oder Abschaffung der Ämter 	<ul style="list-style-type: none"> - umfangreiche Änderungen des Kommunalverfassungsrechts sowie wahrrechtlicher Vorschriften erforderlich - Widerspruch zum Koalitionsvertrag 	<p>Seite 10</p>

Übersicht zu B: Novellierung des Kommunalverfassungsrechts ohne unmittelbaren Bezug zum Urteil des LVerfG

Vorschlag	Eckpunkte	Hinweise	Siehe Eckpunktepapier
<p>1. Verzicht auf Regelungen zur Gleichstellungsbeauftragten, Beiräten und weiteren Beteiligungsrechten</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Verpflichtende Regelung zur Bestellung von Gleichstellungsbeauftragten in kommunalverfassungsrechtl. Bestimmungen streichen - Verzicht auf Hinweise zur freiwilligen Bildung von Beiräten und weiteren Beteiligungsrechten 	<ul style="list-style-type: none"> - Gleichstellungspflicht ergibt sich aus GG und LVerf - Umsetzung des Gleichstellungsauftrages den Gemeinden freistellen - Zukünftig alleinige Entscheidung der Gemeinde 	<p>Siehe Eckpunktepapier Seite 11</p>
<p>2. Verzicht auf Regelungen zur Unterrichtungspflicht, Einwohnerversammlung, Ehrenbürgerrechten, Bereinigung d. Vorschriften zum Bürgerentscheid</p>	<ul style="list-style-type: none"> - §§ 16 a-g können gestrichen werden od. alternativ durch eine Generalklausel ersetzt werden - Der Katalog der Bürgerentscheidsfähigen Selbstverwaltungsaufgaben sowie die Regelungen zu den Ehrenbürgerrechten können entfallen 		<p>Seite 12</p>
<p>3. Wahl und Größe der Gemeindevertretung</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Vorschlag von kommunaler Seite, die Größe der Gemeindevertretung vor eine Kommunalwahl durch Hauptsatzungsbeschluss innerhalb eines Korridors von 25 % selbst festzulegen 	<ul style="list-style-type: none"> - Auswirkungen LVerfG-Urteil auf das GKWVG? - Eine Verkleinerung kommunaler Vertretungen könnte negative Auswirkungen auf die Arbeitsfähigkeit der Fraktionen und Ausschüsse haben. - Kleinere Parteien/Wählergruppen hätten Schwierigkeiten, einen Sitz zu erlangen (faktische Sperrklausel) 	<p>Seite 12</p>
<p>4. Hauptamtlicher Bürgermeister/hauptamtliche Bürgermeisterin in Gemeinden ab 4.000 EW</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Gemeinden (ab 4.000 EW) erhalten die Möglichkeit, über die Bestellung eines hauptamtlichen BGM selbst zu entscheiden 	<ul style="list-style-type: none"> - Die generelle Sollgröße für die Hauptamtlichkeit einer Gemeinde liegt bei 8.000 EW; z. Z. ist eine Ausnahmeentscheidung IM möglich, bei Gemeinden ohne eigene Verwaltung einen hauptamtlichen BGM zuzulassen 	<p>Seite 13</p>

<p>Streichung der Funktion des Gemeindedezernenten</p>	<p>- Funktion des Gemeindedezernenten, der den ehrenamtl. BGM unterstützen soll, wird obsolet</p>	<p>Seite 13</p>
<p>5. Änderung des Wahlvorschlagsrechts</p>	<p>- Das Vorschlagsrecht soll zukünftig den Parteien und Wählergruppen zustehen; bislang liegt dies bei den Fraktionen</p>	<p>Seite 13</p>
<p>6. Neukonzeption der Regelungen zu den Fraktionen</p>	<p>- Die Regelungen zum Fraktionsaustritt/ Fraktionsbildung/Fraktionsabschluss sollen überarbeitet werden. - Ggf. Anpassung der Mindestfraktionsgröße</p>	<p>Seite 14</p>
<p>7. Aufnahme von Qualifikationsanforderungen in § 43 KrO bzw. § 15 b AO für den Landrat bzw. Amtsdirektor</p>	<p>- Wiedereinführung der vor Einführung der Direktwahlen geltenden Qualifikationsanforderungen</p>	<p>Seite 14</p>
<p>8. Einführung Sonderstatus „Große kreisangehörige Stadt“</p>	<p>- Nach positiven Erfahrungen mit dem Modellversuch „Norderstedt“, der im Rahmen einer Ausnahmegenehmigung die Zusammenarbeit zwischen dem Kreis Segeberg und der Stadt Norderstedt ermöglicht hat, soll dies in die Gemeindeordnung übernommen werden</p>	<p>- Der GE (Drs. 16/2632) zur innerkommunalen Funktionalreform, der u. a. die Einführung dieses Sonderstatus für Städte mit mind. 60.000 EW bereits vorgesehen hatte, konnte in der 16. Legislaturperiode nicht mehr verabschiedet werden.</p>
<p>9. Begrenzung der Gasthörerschaft von Gemeindevertretern in Ausschüssen</p>	<p>- Beschränkung des Zugangsrechts aus datenschutzrechtlichen Gründen</p>	<p>Seite 15</p>

<p>10. Verlagerung der Kommunalaufsicht über die Städte ab 20.000 EW auf die Kreise</p>	<p>- Bislang ist für die Städte ab 20.000 EW das IM Kommunalaufsicht</p>	<p>- Durch die Verlagerung wäre zukünftig das IM zuständige Kommunalaufsicht für die Kreise und die kreisfreien Städte</p>	<p>Seite 15</p>
<p>11. Neuregelung zur Einbringung von Gemeindevermögen in Stiftungen</p>	<p>- Die Zulässigkeit der Einbringung von Gemeindevermögen in Stiftungen (§ 89) soll neu geregelt werden</p>		<p>Seite 15</p>
<p>12. Änderung der Zusammensetzung des Amtsausschusses.</p>	<p>- Bei der Zusammensetzung des Amtsausschusses soll künftig die Einwohnerzahl der Gemeinden durch die Entsendung ggf. weiterer Mitglieder sowie durch Stimmkontingente berücksichtigt werden</p>		<p>Seite 16</p>
<p>13. Erweiterung der Kooperationsmöglichkeiten</p>	<p>- Durch Änderung der AO könnte die Fusion kleinerer Ämter (unter 8.000 EW) zugelassen werden - Einführung eines Verwaltungsverbandes</p>	<p>- Folge wären ggf. kleinteiligere Strukturen. - Schaffung zusätzlicher Strukturen - Ggf. negative Auswirkungen auf die Ämter</p>	<p>Seite 16</p>
<p>14. Einführung einer kommunalen Schuldenbremse</p>	<p>- Realisierung der Schuldenbremse für den kommunalen Bereich</p>	<p>- Unterschiedliche finanzielle Lage der Kommunen ist zu berücksichtigen</p>	<p>Seite 17</p>

Eckpunkte Weiterentwicklung des Kommunalverfassungsrechts

Ausgangslage

Das Landesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 26.02.2010 die nach der Amtsordnung prinzipiell mögliche unbegrenzte Übertragungsmöglichkeit von Selbstverwaltungsaufgaben von Gemeinden auf die Ämter als unzulässig erachtet. Aus dem Urteil ergeben sich verschiedene Handlungsoptionen zur Wiederherstellung eines verfassungsgemäßen Zustands. Der Gesetzgeber wurde verpflichtet, die verfassungswidrige Rechtslage bis spätestens 31.12.2014 zu beseitigen.

Im Zuge der zwingend erforderlichen Anpassung der Amtsordnung könnte eine Novellierung weiterer kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften erfolgen. Zuletzt durch die Verwaltungsstrukturreformgesetze 2005/2006 wurde zum einen das Kommunalrecht weiterentwickelt und zum anderen die Zahl der Verwaltungseinheiten im kreisangehörigen Raum erheblich reduziert. Um die Kommunen auch für die Bewältigung zukünftiger anspruchsvoller Aufgaben zu stärken, ist es erforderlich, die rechtlichen Rahmenbedingungen dem dynamischen gesellschaftlichen Änderungsprozess anzupassen, die Kommunen von einengenden Vorschriften zu befreien und ihnen mehr Handlungsspielräume zu verschaffen. Auch wenn sich Vorgaben im Wesentlichen in Fachgesetzen finden, kann auch ein Standardabbau im Kommunalverfassungsrecht insoweit einen Beitrag leisten.

Die Koalitionspartner der regierungsbildenden Fraktionen von CDU und FDP haben in ihrem Koalitionsvertrag für die 17. Legislaturperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtages vereinbart, die kommunale Selbstverwaltung zu stärken und das kommunale Verfassungsrecht von einengenden Vorgaben zu befreien, um die kommunale Eigenverantwortung zu stärken.

Daneben gibt es zwischenzeitlich eine Reihe von Änderungsvorschlägen aus dem kommunalen Bereich sowie Änderungsbedarfe aus Sicht des Innenministeriums des Landes Schleswig-Holstein, deren Umsetzung zur Vereinfachung und Klarstellung kommunalverfassungsrechtlicher Normen dienen soll.

Im nachfolgenden werden die wesentlichen Punkte im Einzelnen dargestellt:

Eckpunkte

A Berücksichtigung der Vorgaben des Landesverfassungsgerichts bezogen auf die Amtsordnung (AO)

I. Urteil des Landesverfassungsgerichts (LVerfG) vom 26.02.2010

Das LVerfG hat in seinem Urteil festgestellt, dass die AO mittlerweile mit Art. 2 Abs. 2 Satz 2 und Art. 3 Abs. 1 der Landesverfassung (LV) unvereinbar ist. § 5 Abs. 1 S. 1 der AO hat nach Auffassung des LVerfG die Möglichkeit eröffnet, dass sich die Ämter in Folge zunehmender Übertragung von Selbstverwaltungsaufgaben durch die

Gemeinden zu Gemeindeverbänden entwickeln. Die LV verlange zwingend für Gemeinden und Gemeindeverbände, dass eine gewählte Volksvertretung bestehen müsse.

Das Urteil verpflichtet den Gesetzgeber, die verfassungswidrige Rechtslage bis spätestens 31.12.2014 zu beseitigen. Dabei hat das Gericht - nicht abschließend - verschiedene Möglichkeiten zur Wiederherstellung eines verfassungsgemäßen Zustands aufgezeigt:

- In § 5 Abs. 1 S. 1 AO eine Grenze für die Übertragung von Selbstverwaltungsaufgaben nach Quantität und Qualität einfügen (s. II 3.)
- In § 9 AO die Zusammensetzung des Amtsausschusses ändern und eine unmittelbare Wahl seiner Mitglieder vorsehen (s. II 2.)
- Aufspaltung der „Institution“ Amt in 2 Arten von Ämtern (s. II 4.):
 - a) Ämter, deren Ausschussmitglieder (erst) ab einem konkret bestimmten Maß an übertragenen Selbstverwaltungsaufgaben vom Volk zu wählen sind und daraus folgend
 - b) Ämter, deren Ausschussmitglieder nicht direkt gewählt werden, da sie das bestimmte Maß an übertragenen Selbstverwaltungsaufgaben nicht erreichen

Neben diesen vom LVerfG ausdrücklich genannten Handlungsoptionen sind unter Zugrundelegung der Ausführungen im Urteil noch weitere Möglichkeiten zur (Wieder-) Herstellung eines verfassungsgemäßen Zustandes denkbar:

- In § 9 AO die Zusammensetzung des Amtsausschusses ändern und anordnen, dass seine Mitglieder vom Volk gewählt werden und gleichzeitig eine Aufgabenzuweisung in Form eines Aufgabenkataloges („Positivliste“) vorsehen (vgl. Samtgemeinden NI); ggf. Errichtung der Körperschaft auf freiwilliger Basis (s. II 5.)
- Komplette Unterbindung einer Übertragung von Selbstverwaltungsaufgaben (s. II 3.1 a))
- „Stärkung“ der Einflussmöglichkeiten der Gemeinden auf die Durchführung der auf das Amt übertragenen Selbstverwaltungsaufgaben (Weisungsrechte, Rückholmöglichkeit; s. II 3.3)
- Änderung der Landesverfassung insofern, dass zukünftig die Volkswahl auf die in Art. 28 GG vorgesehenen Körperschaften beschränkt wird (s. II 1.)
- Gebietsreformerische Überlegungen mit dem Ansatz, leistungsfähigere (größere) Gemeinden unter Beibehaltung der Ämter zu schaffen bis hin zur Abschaffung einer kommunalen Ebene (Ämter) und Bildung von Großgemeinden bei Verzicht auf ehrenamtliche Verwaltung (s. II 6.)

II. Hinweise zu den genannten Handlungsoptionen:

1. Handlungsoption: Änderung der Landesverfassung

Das Grundgesetz (Art. 28 GG) und die Landesverfassung (Art. 2, 3, 46 LV) verwenden den Begriff „Gemeindeverbände“ in unterschiedlicher Art und Weise. Art. 2 Abs. 2 S. 2 LV fordert bei Gemeindeverbänden im Sinne des Art. 46 Abs. 2 LV ausnahmslos das Bestehen einer unmittelbar demokratisch legitimierten Volksvertretung ein. Das Grundgesetz schreibt dies nur für die Gemeinden und Kreise und gerade nicht für alle Gemeindeverbände vor.

2. Handlungsoption: Unmittelbare Wahl des Amtsausschusses

Bei Einführung der unmittelbaren Wahl der Mitglieder des Amtsausschusses wäre neben einer Änderung der AO auch die Anpassung wahlrechtlicher Vorschriften (GKWG, GKWO) erforderlich.

Bei dieser Handlungsoption kommen grundsätzlich zwei Varianten für das Wahlverfahren in Betracht.

- Bei der „**Teilwahl**“ würden die Vertreterinnen und Vertreter der jeweiligen Gemeinde im Amtsausschuss durch das jeweilige „Gemeindevolk“ gewählt werden.
Unter Berücksichtigung der Hinweise des Gerichtes, dass die Ämter derzeit keine Gebietskörperschaften sind, da sie nicht von den Einwohnerinnen und Einwohnern des Amtsgebietes, sondern von den Gemeinden als juristische Personen getragen werden und infolge des Umfangs und des Gewichts der übertragenen und von ihnen wahrzunehmenden Selbstverwaltungsaufgaben schleichend zu Gemeindeverbänden im materiellen Sinne entwickeln, dürfte es zulässig sein, „Teil-Wahlen“ zur Amtsvertretung auf Gemeindeebene durchzuführen.
- Bei einer **Amtswahl** erfolgt die Wahl aller Mitglieder des Amtsausschusses durch das „Amtsvolk“ auf der Basis von Amtswahlvorschlägen (Legitimation aller Mitglieder des Amtsausschusses gegenüber allen Einwohnerinnen und Einwohnern des Amtes).
Ausschlaggebend hierfür ist die Frage, ob der Landesgesetzgeber die Ämter zur Erfüllung von Selbstverwaltungsaufgaben künftig als kommunale Gebietskörperschaften ausgestalten will. Für einen solchen Fall wäre es zwingend, die Wahl als Volkswahl auf Amtsebene durch das Amtsvolk auszugestalten (analog zur Kreiswahl).

Bei einer Neuregelung sind auch Fragen zur Größe der Amtsvertretungen (in Bezug auf das „Amtsvolk“) sowie zur weiteren Gewährleistung des Grundmandats amtsangehöriger Gemeinden näher zu betrachten. Insgesamt ergibt sich bei der unmittelbaren Wahl des Amtsausschusses eine Reihe von verfassungs- und wahlrechtlichen Fragestellungen.

Durch die Direktwahl der Amtsausschüsse würden die Ämter zu einer weiteren (dritten) kommunalen Ebene aufgewertet werden. Selbstverwaltungsaufgaben könnten unbeschränkt übertragen werden. Dies würde die Frage nach einer grundlegenden Neuordnung der kommunalen Strukturen aufwerfen.

3. Handlungsoption: Beschränkung der Übertragung von Selbstverwaltungsaufgaben auf die Ämter

Das Gericht hat folgende Rahmenbedingungen für eine Aufgabenbeschränkung in seinem Urteil vorgezeichnet:

- Aufgabenbestand und Gewicht einzelner Aufgaben können von Gemeinde zu Gemeinde differieren.
- Die Begrenzung der Aufgabenübertragungsmöglichkeiten muss sicherstellen, dass künftig kein einziges Amt einen nach Quantität oder Qualität kritischen Bestand von Selbstverwaltungsaufgaben aufweist.
- Es muss eine konkrete maximale Grenze z. B. in einem Katalog festgelegter Selbstverwaltungsaufgaben geben, die übertragen werden dürfen.
- Das Maß der Entscheidungsverantwortung, das den jeweiligen Selbstverwaltungsaufgaben innewohnt, ist zu beachten.
- Rückholungen durch die Gemeinden müssen künftig erleichtert werden.

Im Rahmen einer Neuregelung müsste dabei auch folgendes beachtet werden:

- Die Rückverlagerung der nach neuer Rechtslage zuviel übertragenen Aufgaben auf die Gemeinden muss gewährleistet werden. Hierbei stellt sich die Frage nach einer gesetzlichen Rückführung oder der Verpflichtung der Gemeinde, hierüber zu befinden.
- Prozeßbegleitend wird ein „Controlling“ erforderlich werden.

Die Schwierigkeit einer verfassungsfesten Abgrenzung folgt dabei daraus, dass sich - auch nach Feststellung des LVerfG - der Kernbereich gemeindlicher Selbstverwaltungsaufgaben, d. h. der Bestand, der bei qualitativer Betrachtung das Amt zum Gemeindeverband „anhebt“, kaum bestimmen lässt. Hinzu kommt, dass der Aufgabenbestand der Gemeinden kein statischer ist, also durchaus neue Anforderungen aus der örtlichen Gemeinschaft entstehen können, und zudem einzelne Aufgaben in ihrem Gewicht von Gemeinde zu Gemeinde variieren können

Unter Berücksichtigung der leitenden Hinweise des LVerfG wären bei der Handlungsoption „Beschränkung der Aufgabenübertragung auf die Ämter“ folgende Komplexe zu behandeln, wobei bei der inhaltlichen Ausgestaltung jeweils verschiedene Varianten denkbar sind:

3.1 Umfang der Beschränkung

Je nach Umfang einer künftigen Beschränkung der Möglichkeit, Selbstverwaltungsaufgaben auf die Ämter zu übertragen, würden die Anforderungen an die Vertretungen der ehrenamtlich verwalteten Gemeinden erhöht werden. Deren Entscheidungsverantwortung würde in entsprechender Weise wachsen. Letztlich läge in dieser Rückführung von Entscheidungsverantwortung auf die hierfür durch Volkswahlen unmittelbar legitimierten Gemeindevertreterinnen und -vertreter aber auch eine Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung; die ehrenamtlich verwalteten Gemeinden würden im Einklang mit der in Art. 46 Abs. 1 LV normierten Pflicht zur Selbstverwaltung wieder stärker auf ihre originären Aufgaben ausgerichtet. Das gilt umso mehr, als die Beschränkung der Übertragungsmöglichkeit ausschließlich die Aufgabenträgerschaft und damit ausschließlich die Verantwortung für die zu treffenden Grundsatzentscheidungen über das „Ob“ und im Einzelfall auch über das „Wie“ einer Aufgabenwahrnehmung betrifft. Das „operative Geschäft“, die Aus- bzw. Durchführung der Aufgaben, bliebe hiervon völlig unberührt; dies bliebe selbstverständlich weiterhin Aufgabe des Amtes mit seinen hauptamtlichen Verwaltungskräften. Dennoch lässt sich nicht ausschließen, dass sich insbesondere kleinere ehrenamtlich verwaltete Gemeinden allein durch eine wachsende

Entscheidungsverantwortung überfordert sehen und dies als faktischer Fusionsdruck wahrgenommen wird.

Im Falle einer Beschränkung der Aufgabenübertragung sind in jedem Fall denkbare Folgen für die betroffenen Ämter zu betrachten (z.B. personelle und sächliche Ausstattung, Satzungsrecht).

In diese Betrachtung ist auch die Möglichkeit der Bildung von Zweckverbänden nach dem Gesetz über kommunale Zusammenarbeit einzubeziehen. Das LVerfG hat in seiner Entscheidung darauf hingewiesen, dass der Zweckverband mit seinem eingeschränkten Aufgabenbestand dem Verfassungsgeber als negative Abgrenzung zum Gemeindeverband gedient hat. Eine Beschränkung der Übertragungsmöglichkeit von Aufgaben auf die Ämter könnte eine vermehrte Gründung von Zweckverbänden mit entsprechenden Aufgabenverlagerungen zur Folge haben. Auch insoweit ist allerdings nochmals darauf hinzuweisen, dass mit der Aufgabenträgerschaft ausschließlich die Entscheidungsverantwortung untrennbar verbunden ist und die Aufgabendurchführung auch weiterhin beim Amt liegt. Unter diesem Aspekt wäre also ein verstärkter Rückgriff auf das Institut des Zweckverbandes nicht erforderlich; ein zunehmender Bedarf könnte nur daraus begründet werden, dass ehrenamtlich verwaltete Gemeinden die mit der Aufgabenträgerschaft verbundenen Grundsatzentscheidungen nicht „im Alleingang“, sondern in Kooperation mit Dritten in einem eigens dafür geschaffenen Rechtsträger treffen wollen.

a) Variante: Einschränkung der Übertragbarkeit von Selbstverwaltungsaufgaben durch ausdrückliche Beschränkung auf „**einzelne**“ Aufgaben

In Anlehnung an die in Brandenburg bestehende Regelung in der dortigen Amtsordnung könnte die Aufgabenübertragung ausdrücklich auf einzelne Selbstverwaltungsaufgaben ohne nähere Spezifikation beschränkt bleiben. Zu entscheiden wäre, ob hierbei ggf. weitere einschränkende Maßnahmen, dass nur alle Gemeinden eines Amtes (gemeinsam) die Übertragung vornehmen dürften oder ob die an dieser Stelle bereits bestehende Formulierung „mehrere amtsangehörige Gemeinden gemeinsam“, d.h. mindestens zwei, beibehalten werden kann.

Ob diese Form der Grenzziehung für sich genommen ausreicht, ist jedoch fraglich, da das LVerfG dem Gesetzgeber den Auftrag gegeben hat, den Umfang der übertragbaren Selbstverwaltungsaufgaben nach Quantität und Qualität zu bestimmen. Dies sei nur mittels Aufstellung eines Kataloges an Selbstverwaltungsaufgaben möglich.

b) Variante: Zulassung der Übertragbarkeit von Selbstverwaltungsaufgaben mit qualitativen und quantitativen Beschränkungen

→ qualitative Begrenzung

Grundsätzlich gibt es verschiedene Möglichkeiten, die Aufgaben in qualitativer Hinsicht zu beschränken. Welche Variante auch vorzugswürdig sein mag, der Gesetzgeber hat nach Vorgabe des LVerfG sicherzustellen, dass **nicht bei einem einzigen Amt** ein übermäßiger Bestand an Selbstverwaltungsaufgaben

besteht oder entstehen kann. Das Gericht hat darauf hingewiesen, dass für die qualitative Bewertung einzelner Selbstverwaltungsaufgaben maßgeblich auf das Maß an Entscheidungsverantwortung bzw. den Entscheidungsgehalt abzustellen ist. Ein Aufgabenkatalog müsste dabei einerseits dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgrundsatz gerecht werden, andererseits aber auch einer dynamischen Entwicklung (zukünftiger) kommunaler Aufgaben Rechnung tragen.

- **Positivkatalog**

Denkbar wäre, eine Auflistung der Aufgaben vorzunehmen, die grundsätzlich für eine Übertragung auf die Ämter in Betracht kommen. Die Anzahl der Selbstverwaltungsaufgaben, die allerdings nicht bei allen Gemeinden gleichermaßen anfallen bzw. unterschiedlich ausgeprägt sind und einer Aufgabenübertragung zugänglich gemacht werden könnten, ist insgesamt sehr umfangreich. Eine Positivliste würde möglicherweise die AO in erheblichem Maße „aufblähen“. Hinzukommt, dass der Aufgabenbestand der Gemeinden kein statischer ist, sondern Entwicklungsprozessen unterworfen ist. Dies gilt nicht nur hinsichtlich des Gewichts von Aufgaben, sondern auch bezogen auf den Aufgabenbestand. Ein Positivkatalog wäre demgemäß fortlaufend anzupassen.

- **Negativkatalog**

Alternativ könnten bestimmte bedeutsame Selbstverwaltungsaufgaben vollständig oder zumindest ganz überwiegend von der Übertragbarkeit ausgenommen werden. Als solche kommen unter Zugrundelegung der Hinweise des LVerfG in Betracht: Bebauungsplanung, Flächennutzungsplanung, Landschaftsplanung, Finanz- und Haushaltsplanung, Gestaltungssatzungen, Dorfentwicklungsplanung, Schulentwicklungsplanung und Wirtschaftsförderung. Die Entscheidungskompetenz bliebe dann bei den Gemeinden, die technische Durchführung obläge jedoch – wie in § 3 AO grundsätzlich vorgesehen – weiterhin der Amtsverwaltung. In diesem Zusammenhang könnte ein klarstellender gesetzlicher Hinweis in § 3 AO erwogen werden, dass die Ämter nur dienende und helfende Funktion haben.

Ein Negativkatalog sollte im Rahmen einer Neufassung des § 5 AO gesetzlich fixiert werden. Unabhängig von der Frage, ob insoweit eine gesetzliche Regelung verfassungsrechtlich zwingend geboten ist, dürfte dies möglich sein, weil sich die zu erfassenden (Planungs-)Aufgaben so verfestigt haben, dass sie zum einen hinreichend bestimmt beschrieben werden können und zum anderen die Notwendigkeit einer zeitnahen Anpassung nicht zu erwarten ist. Für die nähere Ausgestaltung der Übertragbarkeit könnte eine Verordnungsregelung in Betracht kommen.

- **Kombinationsmodell**

In Betracht kommt auch, eine Negativliste, die Aufgaben von der Übertragbarkeit ausschließt, mit einer Positivliste, die eine Aufgabenübertragung – in begrenzter Anzahl (vgl. nachfolgend) zulässt – zu kombinieren. Ob neben einem Negativkatalog die Einführung eines Auswahlkataloges sachgerecht und für die Kommunen in der Praxis handhabbar sein wird, ist zu diskutieren. Rechtlich bedarf es einer solchen Regelung nicht, da sich aus einem Negativkatalog im Umkehrschluss ergeben würde, dass die nicht genannten Aufgaben prinzipiell

einer Übertragung zugänglich sind. Ein Auswahlkatalog wäre zudem entsprechend der kommunalen Aufgabenentwicklung fortzuschreiben.

→ zusätzliche quantitative Begrenzung

Dem Urteil des LVerfG kann entnommen werden, dass unabhängig von einer qualitativen Bewertung einzelner Selbstverwaltungsaufgaben eine Regelung hinsichtlich der Zahl der übertragbaren Aufgaben zu treffen ist.

- Anhaltspunkte für eine Begrenzung aus dem Urteil
Eine exakte zahlenmäßige Festlegung hat das Gericht nicht vorgenommen. Allerdings nimmt es auf Literatur Bezug, wonach schon Zahlen im einstelligen Bereich dann als problematisch bewertet werden, wenn alle Gemeinden die Aufgaben übertragen haben. Nach Ansicht des Gerichts heben sich aber Ämter unabhängig von der Qualität der Aufgaben mit der Wahrnehmung von wenigstens zehn Selbstverwaltungsaufgaben deutlich vom Zweckverband ab, welchen der Verfassungsgeber als negative Begrenzung des Gemeindeverbandes im Auge hatte.
- Starre Vorgabe einer Zahl oder flexible Ausgestaltung?
Es dürfte kaum möglich sein, eine abstrakte Zahl von Aufgabenübertragungen zu bestimmen, die allen – hinsichtlich ihrer Größe und Anzahl der amtsangehörigen Gemeinden divergierenden – Ämtern gleichermaßen gerecht wird. Die Größe der Ämter schwankt immerhin vom größten Amt (Kirchspiellandgemeinde Eider) mit 35 amtsangehörigen Gemeinden bis hin zu den kleinsten Ämtern (Haseldorf, Oeversee, Schrevenborn) mit 3 amtsangehörigen Gemeinden. Es ist fraglich, ob eine flexible Regelungen (z. B. Prozentzahl anknüpfend an die Zahl der Gemeinden eines Amtes mit Aufgabenübertragungen oder bezogen auf den tatsächlichen Aufgabenbestand der amtsangehörigen Gemeinden) dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatz entsprechend ausgestaltet werden und gleichermaßen eine praktikable Anwendbarkeit vor Ort ermöglichen könnte.

c) Variante: kompletter Ausschluss der Übertragung von Selbstverwaltungsaufgaben

Es käme aber auch der völlige Ausschluss der Übertragungsmöglichkeit der Selbstverwaltungsaufgaben auf das Amt in Betracht (Streichung des § 5 AO). Die Ämter wären dann lediglich Träger der ihnen durch Gesetz (§§ 3, 4 AO) übertragenen Aufgaben, eine Übertragung der Trägerschaft von Selbstverwaltungsaufgaben durch Beschlussfassung der Gemeinden wäre zukünftig nicht mehr möglich. In diesem Zusammenhang wäre auch zu prüfen, ob die derzeit durch spezialgesetzliche Regelung zulässige Übertragungsmöglichkeit von Aufgaben (z. B. Schulträgerschaft) eingeschränkt werden müsste. Die Streichung des § 5 AO dürfte auch unter dem Aspekt der aus der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie abgeleiteten Kooperationsfreiheit verfassungsrechtlich zulässig sein. Das Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (GkZ) stellt den Gemeinden eine Vielzahl anderer Rechtsinstrumente zur Realisierung von Kooperationen auch auf dem Gebiet der Selbstverwaltungsangelegenheiten zur Verfügung. Ein verfassungsrechtlicher

Anspruch darauf, dass der Gesetzgeber bis zu der vom LVerfG aufgezeigten zulässigen Grenze ganz konkret auch das Amt als Rechtsinstitut für eine gemeinsame Trägerschaft von Selbstverwaltungsaufgaben zur Verfügung zu stellen hätte, lässt sich aus der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie nicht ableiten.

Der Vorteil dieser Variante läge darin, dass die Vorgaben des LVerfG durch den kompletten Ausschluss der Übertragungsmöglichkeiten denkbar einfach, wirksam und dauerhaft rechtssicher umgesetzt würden. Das zwangsläufig mit der Beschreibung der Grenzen der Zulässigkeit von Aufgabenübertragungen verbundene Rechtsrisiko, das Problem einer weder zu statischen noch zu unbestimmten und zugleich allen in ihren Strukturen sehr unterschiedlichen Ämtern in Schleswig-Holstein Rechnung tragenden Beschreibung der nach Qualität und Quantität zulässigerweise zu übertragenden bzw. nicht übertragbaren Aufgaben sowie die vielfältigen Abstimmungs- und Koordinierungsprobleme der Gemeinden im Zuge von Aufgabenübertragungen auf das Amt würden vermieden. Ebenso bedürfte es keiner dauerhaften Beobachtung der Aufgabenentwicklung und daraus sich ggf. ergebender Maßnahmen zur Veränderung der Aufgabenzuordnung durch die amtsangehörigen Gemeinden und die Ämter bzw. durch die Kommunalaufsichtsbehörden.

3.2 flankierende Maßnahmen

Soweit nicht die unter Ziffer 3.1 dargestellte Variante c) „kompletter Ausschluss der Übertragung von Selbstverwaltungsaufgaben“ gewählt wird, könnten neben aufgabenbezogenen Vorgaben „flankierende Maßnahmen“ erwogen werden, um eine Qualifizierung von Ämtern als Gemeindeverbände auszuschließen. Zum einen könnten der Gemeinde weitergehende Einflussrechte auf die übertragenen Aufgaben eingeräumt werden. Ein Weisungsrecht der Gemeinden gegenüber den Ämtern in Bezug auf übertragene Selbstverwaltungsaufgaben ließe sich auch als Vorstufe einer im Zuge der Novellierung der AO zu erleichternden Rückholmöglichkeit schlüssig begründen. Letztere wurde seitens des LVerfG insofern angemahnt, als die derzeit nur unter sehr engen Voraussetzungen mögliche Rückholung als unverhältnismäßig angesehen wird. Eine erleichterte Rückholmöglichkeit müsste im Kontext der vorstehenden Ausführungen ebenfalls geeignet sein, einer Qualifizierung von Ämtern als Gemeindeverbände entgegenzuwirken. Mit zu bedenken wären hierbei allerdings die Auswirkungen auf das Amt sowie auf die übrigen Gemeinden, die dieselbe Aufgabe übertragen haben.

3.3 Rückverlagerung zu viel übertragener Aufgaben

Sofern man zukünftig eine Beschränkung der Übertragung von Selbstverwaltungsaufgaben in der Amtsordnung vorsehen will, muss in diesem Zusammenhang gleichzeitig im Blick behalten werden, dass ggf. in einzelnen Ämtern Rückübertragungen – nicht notwendig von allen Selbstverwaltungsaufgaben – erforderlich werden.

Bei einer Reihe von Ämtern im Lande dürfte zwischenzeitlich ein Aufgabenbestand bestehen, der über den neu festzulegenden Rahmen in quantitativer und/oder

qualitativer Hinsicht hinausgeht. Auch wenn eine gesetzliche Rückführung **aller** übertragenen Selbstverwaltungsaufgaben eine größtmögliche Rechtssicherheit dafür bietet, dass ein verfassungsgemäßer Zustand zu einem bestimmten Stichtag hergestellt werden kann, begegnet eine solche „Null-Linie“ unter Praktikabilitäts- sowie aus rechtlichen Gründen erheblichen Bedenken, sofern nicht die unter Ziffer 3.1 dargestellte Variante c) „kompletter Ausschluss der Übertragung von Selbstverwaltungsaufgaben“ gewählt wird. Alle landesweit betroffenen Gemeinden hätten **alle** Übertragungsbeschlüsse (auch die, die zukünftig den Rahmen nicht überschreiten!) neu zu fassen. Die Ämter wären per Stichtagsregelung nicht mehr Träger von Selbstverwaltungsaufgaben, Personal- und Verwaltungskapazitäten wären vorhanden und es müsste im Wege der Auseinandersetzung eine entsprechende Ausgleichsregelung getroffen werden (§ 5 Abs. 2 S. 2 AO).

Die gesetzliche Rückfallregelung **eines Teils** der Aufgaben, die sicherstellen soll, dass den Ämtern lediglich das (zukünftig) noch zulässige Maß an übertragenen Aufgaben verbleibt, erscheint im Sinne einer sachgerechten Aufgabenwahrnehmung sowie mit Blick auf die mangelnde Einflussnahme der Gemeinden (es wären in der Folge ggf. diverse „Austauschbeschlüsse“ zu fassen) ebenfalls nicht sinnvoll. Um den Gemeinden ggf. bei der Rückverlagerung zu viel übertragener Aufgaben einen Entscheidungsspielraum zu geben und dabei gleichermaßen sicherzustellen, dass dies im Gleichklang mit den übrigen Gemeinden innerhalb eines Amtes erfolgt, käme ggf. eine Übergangsregelung in Betracht, im Rahmen derer den Gemeinden die Verpflichtung auferlegt wird, die bestehenden Übertragungsbeschlüsse zu überprüfen und unter Berücksichtigung des dann geltenden Rahmens über die zurückzuziehenden Aufgaben zu entscheiden.

Eine zukünftige Missachtung einer zu schaffenden Grenze für die Übertragung von Selbstverwaltungsaufgaben müsste angesichts des verfassungsrechtlichen Hintergrundes der Novellierung als schwerwiegender Verstoß angesehen werden. Zur Schaffung von Rechtssicherheit aber auch zum Zwecke der Sensibilisierung der Gemeinden erscheint es dann geboten, eine entsprechende Unwirksamkeitsregelung in das Gesetz aufzunehmen. Einer solchen unmittelbaren Rechtsfolge begegnen keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Eine Verletzung des Rechts auf kommunale Selbstverwaltung scheidet aus, weil die Verfassung diese nur im Rahmen der Gesetze gewährt und der Gesetzgeber insoweit eine Einschränkung der Übertragbarkeit von Aufgaben vornehmen würde, die zur Gewährleistung eines verfassungsmäßigen Zustandes erforderlich ist.

3.4 Controlling

Daneben sind ggf. ergänzende einmalige oder auch regelmäßige Berichtspflichten gegenüber den zuständigen Kommunalaufsichtsbehörden vorzusehen, um zum einen sicherzustellen, dass das ggf. zukünftig festgelegte Maß an zulässiger Aufgabenübertragung eingehalten wird bzw. die erforderlichen Rückübertragungen zeitgerecht erfolgt sind. Wie bereits ausgeführt, ist dies im Falle der unter Ziffer 3.1 dargestellten Variante c) „kompletter Ausschluss der Übertragung von Selbstverwaltungsaufgaben“ nicht erforderlich.

4. Handlungsoption: „Zwei Arten von Ämtern“

Das Gericht hatte als eine der Handlungsoptionen die Aufspaltung der Institution Amt in zwei Arten von Ämtern herausgestellt. Es wäre danach zu differenzieren zwischen Ämtern bei denen wegen der Überschreitung einer festgelegten Begrenzung der Aufgabenübertragung der Amtsausschuss unmittelbar vom Volk zu wählen wäre und solchen, bei denen es wegen eines lediglich beschränkten Bestandes an Selbstverwaltungsaufgaben bei einer mittelbaren Wahl bliebe. Neben den einschränkenden Änderungen in der AO wären daneben auch die wahlrechtlichen Vorschriften anzupassen. In der Praxis dürfte diese Konstellation zu Abgrenzungsproblemen und zu einer zunehmenden Unübersichtlichkeit kommunaler Strukturen führen. Zudem würde sich die Frage stellen, wie mit einer Veränderung des Aufgabenbestandes des Amtes während einer laufenden Kommunalwahlperiode umzugehen ist.

5. Handlungsoption: Bildung einer Körperschaftsebene mit gesetzlichem Aufgabenbestand

Weiterhin besteht die Möglichkeit, durch Wahlen unmittelbar demokratisch legitimierten Ämtern bestimmte Aufgaben gesetzlich zuzuweisen. Dies würde den in Niedersachsen bestehenden Samtgemeinden sowie den in Rheinland-Pfalz gebildeten Verbandsgemeinden entsprechen. Ein gesetzlich vorgesehener Aufgabenbestand einer solchen Körperschaft hätte eine Beschränkung des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden zur Folge („Hochzonung“), die wegen der grundsätzlichen Allzuständigkeit der Gemeinde nach der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung ein überwiegendes Gemeininteresse erfordern würde. Auch hier bedarf es neben einer näheren Ausgestaltung der AO der Anpassung wahlrechtlicher Bestimmungen.

6. Handlungsoption: Gebietsreformerische Überlegungen

Bei denkbaren Überlegungen zur Abschaffung einer kommunalen Ebene wäre zu berücksichtigen, dass Art. 28 GG zugunsten der gemeindlichen Ebene eine institutionelle Garantie enthält und auch die Kreise als Institution nicht zur Disposition stehen. Ein Verzicht auf eine Ebene würde damit zwangsläufig auf die Ämter hinauslaufen, was allerdings ohne eine Gemeindegebietsreform und einer generellen Hauptamtlichkeit der Gemeinden und damit Schaffung von Großgemeinden nicht denkbar wäre. Diese müssten in ihrer Größe und Leistungsfähigkeit so ausgestaltet werden, dass kein Bedarf für die Übertragung von Selbstverwaltungsaufgaben mehr besteht. Eine nennenswerte Einschränkung der Mitwirkungsmöglichkeiten des Ehrenamtes würde sich durch eine solche Reform nicht ergeben.

III. notwendige Anpassung des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit (bei Realisierung der 3. Handlungsoption)

Das GkZ in der z. Z. gültigen Fassung untersagt die Bildung von Zweckverbänden ausschließlich durch Gemeinden ein und desselben Amtes. Hintergrund war die Vorstellung des Gesetzgebers, dass amtsangehörige Gemeinden gem. § 5 Abs. 1 AO Selbstverwaltungsaufgaben auf „ihr“ Amt übertragen können. Im Falle einer Begrenzung der Übertragbarkeit von Selbstverwaltungsaufgaben stünde das Amt künftig nur noch sehr eingeschränkt als Partner zur Verfügung; dann wäre der sachliche Grund für die einschränkende Regelung der §§ 2 Abs. 3, 23 GkZ entfallen.

Im Rahmen der kommunalaufsichtlichen Genehmigung von Zweckverbänden wird im Auge zu behalten sein, ob die weitere Entwicklung auf eine Umgehung des Urteils des LVerfG hinweist. Für diesen Fall könnte eine Beschränkung der Aufgabenübertragungsmöglichkeit auf Zweckverbände erfolgen.

B Novellierung des Kommunalverfassungsrechts ohne unmittelbaren Bezug zum Urteil des LVerfG

1. Verzicht auf Regelungen zur Gleichstellungsbeauftragten und zu den Beiräten und Beteiligungsrechten in kommunalverfassungsrechtlichen Bestimmungen (§§ 2 Abs. 3, 4, 47 d-f GO)

Das Kommunalverfassungsrecht sieht verpflichtende Regelungen zur Bestellung von Gleichstellungsbeauftragten vor. Diese Bestimmungen dienen der Verwirklichung der sich aus dem Grundgesetz sowie der Landesverfassung ergebenden Gleichstellungspflicht. Eine konkrete Regelungsanleitung besteht lediglich hinsichtlich der gleichgewichtigen Repräsentanz der Geschlechter in öffentlich-rechtlichen Beschluss- und Entscheidungsgremien. Die Erfüllung des verfassungsrechtlichen Gleichstellungsgebotes bedingt jedoch nicht notwendigerweise die Installation von Gleichstellungsbeauftragten. Es ist denkbar, den Gemeinden freizustellen, wie sie den verfassungsrechtlichen Gleichstellungsauftrag umsetzen wollen.

Daneben enthält das Kommunalverfassungsrecht Hinweise zur freiwilligen Bildung von Beiräten, auf die grundsätzlich zukünftig verzichtet werden könnte. Den Kommunen obläge es dann selbst, im Rahmen ihrer Organisationshoheit, interne Strukturen und Abläufe selbst zu regeln. Entsprechende Forderungen sind aus dem kommunalpolitischen Bereich an das Innenministerium herangetragen worden. In diesem Zusammenhang ist auch zu überlegen, ob die derzeit verpflichtende Regelung zur Beteiligung von Kindern und Jugendlichen zur Disposition gestellt werden soll.

2. Verzicht auf Regelungen zur Unterrichtungspflicht, Einwohnerversammlung und den Ehrenbürgerrechten sowie Bereinigung der Vorschriften zum Bürgerentscheid (§§ 16 a bis g, § 26 GO)

Die Bestimmungen in den §§ 16 a-f GO könnten gestrichen oder alternativ durch eine kurze Generalklausel ersetzt werden. Damit bliebe es den Gemeinden zukünftig selbst überlassen, auf welche Art und Weise sie die Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinden über bedeutsame Angelegenheiten informieren sowie Einwohnerversammlungen und –fragestunden durchführen.

Die Möglichkeit, Bürgerentscheide bzw. Bürgerbegehren durchzuführen soll erhalten bleiben; allerdings kann der in § 16 g ohnehin nicht abschließend formulierte Katalog von Selbstverwaltungsaufgaben, die bürgerentscheidsfähig sind, gestrichen werden. Die im Gesetz geregelten Fälle, in denen ein Bürgerentscheid nicht zulässig ist, sollen erhalten bleiben.

Die Regelung zu der Verleihung von Ehrenbürgerrechten (§ 26) kann entfallen; gleichwohl bliebe es den Gemeinden überlassen, Bürgerinnen und Bürger entsprechend zu ehren.

3. Wahl und Größe der Gemeindevertretung (§ 31 i. V. m. § 8 GKWG)

Von kommunaler Seite wurden dem Innenministerium in der Vergangenheit Vorschläge übermittelt, die darauf abzielen, den Gemeindevertretungen die Möglichkeit einzuräumen, die Größe der Vertretung vor einer Kommunalwahl durch Beschluss der Hauptsatzung innerhalb eines Korridors von 25 % selbst festzulegen. Intention dieses Vorschlages ist es, die Eigenverantwortung der kommunalen Selbstverwaltung zu stärken und finanzielle Entlastungen herbeizuführen. Dabei sind mögliche negativen Auswirkungen auf die Arbeitsfähigkeit der Fraktionen und Ausschüsse sowie auch erhöhte Schwierigkeiten kleinerer Parteien oder Wählergruppen, einen Sitz in der Vertretung zu erlangen (faktische Sperrklausel), zu berücksichtigen. Änderungen, die die Größe kommunaler Vertretungen betreffen, müssen sowohl im Zusammenhang mit den nächsten Kommunalwahlen als auch mit Blick auf das Urteil des LVerfG vom 30.08.2010 zum Wahlgesetz und seine Auswirkungen auf das GKWG betrachtet werden.

Sofern aus Sicht des Landtages dieser Vorschlag in der weiteren Diskussion aufgegriffen werden sollte, wäre es denkbar, sich an den in Baden-Württemberg bestehenden wahlrechtlichen Regelungen zu orientieren. Diese sehen die Möglichkeit vor, dass für die Anzahl der Vertreterinnen und Vertreter die nächst niedrigere Gemeindengrößenklasse maßgebend ist. Eine solche Regelung wäre inhaltlich sehr klar, würde eine Mindestgröße der Gemeindevertretung erhalten, eine weitgehende Einheitlichkeit im Lande wahren und überdies „spitze Berechnungen“ mit Blick auf mögliche Sitzverteilungen erschweren.

4. Generelle Zulassung eines hauptamtlichen Bürgermeisters/einer hauptamtlichen Bürgermeisterin in Gemeinden ab 4.000 Einwohnern und infolge dessen Streichung der Funktion des Gemeindezernenten (§§ 48 Abs. 1, 3 GO)

Durch das Zweite Verwaltungsstrukturreformgesetz wurde das Vorhandensein einer hauptamtlichen Verwaltung an die Sollgröße von mindestens 8.000 Einwohnern geknüpft. Gemeinden unterhalb dieser Größe werden grundsätzlich durch einen ehrenamtlichen Bürgermeister geführt. § 48 Abs. 1 S. 3 GO eröffnet die Möglichkeit, dass das Innenministerium durch Ausnahmeentscheidung – deren Voraussetzungen im Gesetz nicht näher definiert sind – auch bei Gemeinden ohne eigene Verwaltung einen hauptamtlichen Bürgermeister zulassen kann. Daneben eröffnet § 48 Abs. 3 GO ehrenamtlich verwalteten Gemeinden bei einer Größe von mindestens 4.000 Einwohnern die Möglichkeit, einen Gemeindezernenten zur Unterstützung des ehrenamtlichen Bürgermeisters zu bestellen.

Aus dem kommunalen Bereich wurde mehrfach der Vorschlag an das Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein herangetragen, größeren ehrenamtlich verwalteten Gemeinden und Städten die Befugnis einzuräumen, selbst über die Bestellung eines hauptamtlichen Bürgermeisters zu befinden. Besonders bei Städten/Gemeinden mit zentralörtlicher Funktion wurde eine Überforderung des ehrenamtlichen Bürgermeisters aufgrund der örtlichen Besonderheiten geltend gemacht. Dies ist nachvollziehbar. Als Regelgröße für eine den ehrenamtlich verwalteten Gemeinden einzuräumende eigenständige Regelungsbefugnis erscheint die bislang an die Institution des Gemeindezernenten anknüpfende Einwohnerzahl von 4.000 sachgerecht. Weitergehende Ausnahmen sollten jedoch nicht eingeräumt werden, um die Ergebnisse der Verwaltungsstrukturreform nicht vollständig aufzuweichen. Die z. Z. vorgesehene Möglichkeit der Wahl eines Gemeindezernenten würde in Folge der v. g. Anpassung obsolet werden.

5. Änderung des Wahlvorschlagsrechts bei der Wahl des hauptamtlichen Bürgermeisters (§ 57 GO i. V. m. § 51 GKWG)

Im Rahmen der Novellierung des Kommunalverfassungsrechts 1995 wurde bei der Einführung der Direktwahl das Vorschlagsrecht für Wahlen durch die Bestimmung in § 51 GKWG den Fraktionen eingeräumt. Vergleichbar den Regelungen in den anderen Bundesländern sollte dieses den Parteien und Wählergruppen zustehen.

6. Neukonzeption der Regelungen zu den Fraktionen (§ 32 a GO)

Das Fraktionsbildungsrecht als Ausfluss des freien Mandats ist verfassungsrechtlich abgesichert. In der aktuellen Fassung des § 32 a GO mit der darin vorgesehenen engen Bindung von Gemeindevertretern an „ihre“ Partei ist die Bestimmung mit Blick auf das freie Mandat verfassungsrechtlich fragwürdig. Das OVG Schleswig hat den Konflikt durch eine verfassungskonforme Auslegung insoweit „behoben“, als es den parteigebundenen Gemeindevertretern die Möglichkeit eines Fraktionsaustritts trotz fortbestehender Parteizugehörigkeit zugestanden hat, was der Wortlaut der Vorschrift

nicht vorsieht. In konsequenter Fortschreibung dieser verfassungskonformen Auslegung müsste auch der z. Z. vorgesehene Zusammenschluss kraft Gesetzes

entfallen und die Fraktionszugehörigkeit (vergleichbar zur Rechtslage in anderen Bundesländern) allein von der Entscheidung eines jeden Vertreters abhängig gemacht werden. Damit würde auch das in der Vergangenheit wiederholt aufgetretene Problem der Fraktionsabspaltung gelöst, in dessen Kontext z. T. erheblicher Beratungsbedarf ausgelöst wurde. Im Zuge der Neuregelung könnten auch Änderungsvorschläge zum Fraktionsausschluss mitberücksichtigt werden; dies entspricht einer Forderung aus der Kommunalpolitik. Nach der gegenwärtigen Rechtslage wäre ein Fraktionsausschluss nur über ein Parteiausschlussverfahren zu erreichen. Einzelheiten der Fraktionsarbeit wären durch ergänzende Geschäftsordnungsregelungen zu treffen.

Die derzeitige Regelung sieht eine Mindestzahl von zwei Mitgliedern für eine Fraktion vor. Zu erwägen wäre, zukünftig eine Abstufung der Mindestgröße nach Einwohnerzahlen vorzunehmen, um auch in größeren Vertretungen den Gesamtumfang von Zuwendungen an Fraktionen zu begrenzen und die Arbeitsfähigkeit der Vertretungen auch künftig sicherzustellen. Denkbar wäre es, bei Gemeinden ab 25.000 Einwohnern die Mindestfraktionsgröße auf drei zu erhöhen. In einzelnen Ländern sieht das dortige Kommunalverfassungsrecht eine vergleichbare Differenzierung vor.

7. Aufnahme von Qualifikationsanforderungen in § 43 KrO bzw. § 15 b AO für den Landrat bzw. Amtsdirektor

Nach Abschaffung der Direktwahl der Landrätinnen und Landräte im Jahr 2009 sollen für die nunmehr wieder mittelbar gewählten Landräte sowie für die Amtsdirektoren, die durch den Amtsausschuss gewählt werden, die vor Einführung der Direktwahlen geltenden Qualifikationsanforderungen „die für dieses Amt erforderliche Eignung, Befähigung und Sachkunde“ wieder eingeführt werden. Auf dieser Grundlage erfolgt wieder eine Vorauswahl innerhalb der Kommune, die ihr hauptamtliches Organ zu wählen hat.

Dies gilt nicht für die weiterhin direkt gewählten Bürgermeisterinnen bzw. Bürgermeister. Über die Eignung bzw. Befähigung der Bewerber entscheiden die Bürgerinnen und Bürger durch demokratischen Wahlakt. Zusätzliche Qualifikationsanforderungen wären durch Behörden zu prüfen; diese würden die Entscheidungsfreiheit des Wahlvolkes einschränken.

8. Einführung des Sonderstatus „Große kreisangehörige Stadt“ durch Einfügung einer entsprechenden neuen Bestimmung in die GO

Die Einführung des Sonderstatus bei Städten mit einer Größe von mindestens 60.000 Einwohnern war bereits mit dem Gesetzentwurf zur innerkommunalen Funktionalreform (Drs. 16/2632) beabsichtigt, der in der 16. Legislaturperiode nicht mehr verabschiedet wurde. Die Erfahrungen mit dem Modellversuch „Norderstedt“ sind durchweg positiv verlaufen. Die zunächst auf sechs Jahre befristete Ausnahmegenehmigung wurde nunmehr bereits verlängert, damit die erfolgreiche

Zusammenarbeit zwischen Norderstedt und dem Kreis Segeberg weitergeführt werden können. Der Status der „Großen kreisangehörigen Stadt“ sollte in die Gemeindeordnung integriert werden.

9. Begrenzung der „Gasthörerschaft“ von Mitgliedern der Gemeindevertretung in Ausschusssitzungen (§§ 46 Abs. 9 GO, 41 Abs. 9 KrO, 10 Abs. 5 S. 1 AO)

Aus datenschutzrechtlichen Gründen sollte das Teilnahmerecht der Gemeindevertreterinnen und -vertreter an den Ausschusssitzungen beschränkt werden. Entsprechend einer Bewertung des ULD besteht ein Zugangsrecht dann nicht, wenn schutzwürdige Belange Dritter betroffen sind und der Ausschuss nicht lediglich eine Befassung der Gemeindevertretung vorbereitet, sondern abschließend entscheidet. Bezogen auf den Amtsausschuss trifft dies nicht zu, da dieser nicht vorbereitend für die Gemeindevertretungen der amtsangehörigen Gemeinden berät. Fälle der nicht öffentlichen Sitzungen sind daher allumfänglich auszunehmen.

10. Verlagerung der Kommunalaufsicht über die Städte über 20.000 Einwohner vom Innenministerium auf die Kreise

Nach § 121 Abs. 1 GO obliegt die Kommunalaufsicht für die Gemeinden und für die kreisangehörigen Städte bis 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern der Landrätin bzw. dem Landrat. Zuständige Kommunalaufsichtsbehörde für die Städte über 20.000 Einwohnerinnen und Einwohner sowie für die Kreise ist das Innenministerium. Es ist zu erwägen, die Kommunalaufsicht auch für die Städte über 20.000 Einwohnerinnen und Einwohner mit Ausnahme der kreisfreien Städte auf die Landrätinnen bzw. Landräte zu übertragen. (ggf. Konnexität)

11. Neuregelung zur Zulässigkeit der Einbringung von Gemeindevermögen in Stiftungen (§ 89 GO)

Die Zulässigkeit der Einbringung von Gemeindevermögen (§ 89 GO) sollte neu geregelt werden. Eine solche (einschränkende) Neuregelung hätte folgende Eckpunkte zu berücksichtigen:

Die Gemeinde darf mit Genehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde Gemeindevermögen in Stiftungsvermögen einbringen, wenn

1. ein wichtiges Interesse der Gemeinde daran vorliegt,
2. der von der Gemeinde damit angestrebte Zweck nicht ebenso gut auf andere Weise erfüllt wird oder erfüllt werden kann,
3. der Verwaltungshaushalt oder der Ergebnisplan des Haushaltsjahres und der drei nachfolgenden Jahre nach der Finanzplanung oder nach dem mittelfristigen Ergebnisplan ausgeglichen ist sowie der Verwaltungshaushalt, der Ergebnisplan oder die Ergebnisrechnung in den beiden vorangegangenen Haushaltsjahren ausgeglichen war und
4. von Dritten, an denen die Gemeinde auch mittelbar nicht beteiligt ist, die von ihr nicht getragen oder mitgetragen werden und in denen sie nicht Mitglied ist, Vermögen mindestens in gleicher Höhe in das Stiftungsvermögen eingebracht wird.

Darüber hinaus sollte die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister verpflichtet werden, der Gemeindevertretung oder bei einer Übertragung der Entscheidung auf den Hauptausschuss nach § 28 Satz 1 Nr. 22 GO dem Hauptausschuss das Vorliegen der o. g. Voraussetzungen in einem Bericht darzulegen und dabei insbesondere auch auf die Vor- und Nachteile der Erfüllung des angestrebten Zwecks auf andere Weise sowie die Auswirkungen auf die Eigenkapitalausstattung, den Verwaltungshaushalt oder den Ergebnisplan der Gemeinde darzustellen.

Unabhängig davon sollte die Gemeinde Vermögen, das ihr von Dritten im o. g. Sinne mit einer entsprechenden Maßgabe zur Verfügung gestellt worden ist, in Stiftungen einbringen können.

12. Änderung der Zusammensetzung des Amtsausschusses¹

Bei der Zusammensetzung des Amtsausschusses soll künftig die Einwohnerzahl der amtsangehörigen Gemeinden stärker berücksichtigt werden. Dies könnte dadurch sichergestellt werden, dass Gemeinden über 1.000 bzw. 3.000 Einwohner ein bzw. zwei weitere Mitglieder in den Amtsausschuss entsenden sowie Stimmkontingente nach Einwohnerzahl (1 Stimme pro 100 Einwohner) vergeben werden. Dadurch würde eine adäquate Vertretung größerer amtsangehöriger Gemeinden im Verhältnis zu kleineren Gemeinden sichergestellt werden. Gerade Gemeinden mit zentralörtlicher Funktion haben in der Vergangenheit bemängelt, dass sie aufgrund der bestehenden Regelung nicht ausreichend repräsentiert seien.

13. Erweiterung der Kooperationsmöglichkeiten durch Änderung der AO und Einführung des Instituts eines „Verwaltungsverbandes“ in die Kommunalverfassung

Die von den Koalitionspartnern CDU und FDP eingesetzte Haushaltsstrukturkommission hat in ihren Empfehlungen zur Konsolidierung der Finanzen des Landes Schleswig-Holstein u. a. empfohlen, die rechtlichen Möglichkeiten zur Zusammenarbeit von Verwaltungen zu erweitern. Es wurde vorgeschlagen, die Kooperationsmöglichkeiten zwischen den Ämtern einerseits sowie zwischen Ämtern und zentralen Orten andererseits zu verbessern.

a) Kooperation der Ämter

Derzeit enthält die AO in § 1 Abs. 3 S. 2 Ziff. 2 eine Beschränkung der Möglichkeit der Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft dahingehend, dass die Zusammenarbeit nicht zulässig ist, wenn eines der Ämter weniger als 8.000 Einwohnerinnen und Einwohner umfasst. Diese wurde mit Blick auf die Zielsetzungen der Verwaltungsstrukturreform 2006 eingeführt. Eine Streichung würde einerseits die Möglichkeiten der Zusammenarbeit erweitern, andererseits könnte sie der bisherigen gesetzgeberischen Intention, dass kleine Ämter fusionieren sollen, zuwider laufen und damit zu kleinteiligeren Strukturen auch auf Amtsebene führen. Dies wird im weiteren Verfahren sorgfältig abzuwägen sein.

¹ Gilt nicht für die Variante Unmittelbare Wahl des Amtsausschusses

b) Einführung eines „Verwaltungsverbandes“

Neben den bereits im Rahmen des GkZ bestehenden Möglichkeiten der kommunalen Zusammenarbeit ist die Einführung einer weiteren zusätzlichen Kooperationsform in Form eines „Verwaltungsverbandes“ denkbar. Dieses Modell war bereits 2004 diskutiert worden. Ziel dieses Vorschlages war es, einen einheitlichen Träger der Verwaltung für mehrere kommunale Körperschaften bereitzustellen und damit der Kommunalpolitik einen stärkeren Einfluss auf einzelne Verwaltungsentscheidungen zu eröffnen. Mögliche Mitglieder könnten hauptamtlich verwaltete Gemeinden, Ämter oder auch Kreise sein. Eine solche Körperschaft sollte nach den geäußerten Vorstellungen - jedenfalls zumindest für eine Übergangsphase - unter der gemeinsamen Leitung aller Träger („Doppelspitze“) stehen.

Der Verwaltungsverband soll grundsätzlich nur die Ausführung der bei seinen Trägern verbleibenden Aufgaben übernehmen. Bezogen auf das Amt würde dies bedeuten, dass die dem Amt im wesentlichen obliegende Durchführungskompetenz für die amtsangehörigen Gemeinden (§ 3 AO) an den Verband weitergeleitet werden könnte; im Kontext mit einer deutlichen Beschränkung der Möglichkeit, Selbstverwaltungsaufgaben auf das Amt zu übertragen, könnte dies zur Folge haben, dass nahezu keine Aufgaben mehr beim Amt verbleiben und das Amt damit nahezu keine Funktion mehr hat.

14. Einführung einer kommunalen Schuldenbremse

Es wird zu prüfen sein, wie die Schuldenbremse für den kommunalen Bereich realisiert werden kann. Dabei wird auch der unterschiedlichen finanziellen Ausgangslage der Kommunen Rechnung zu tragen sein. Zugleich muss die Regelung praktikabel sein und einen effektiven Vollzug gewährleisten.

15. sonstige Änderungen

Daneben gibt es zu verschiedenen kommunalverfassungsrechtlichen Bestimmungen Anpassungsbedarf bzw. Änderungsvorschläge, die von der kommunalen Seite an das Innenministerium herangetragen wurden und im weiteren Verfahren mit diskutiert werden sollen (Erleichterung des Verfahrens zur Gebietsänderung, Verzicht auf Entschädigungen, Abschaffung des Berichtswesen pp). Dies wird im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens näher darzustellen sein.

C Hinweise zum weiteren Verfahren

Die Änderung der AO hat aufgrund der vom Landesverfassungsgericht vorgesehenen Umsetzungsverpflichtung (Beseitigung der verfassungswidrigen Rechtslage bis 31.12.2014) absoluten Vorrang. Sofern sich im weiteren Verfahren Verzögerungen im Zusammenhang mit den weiteren Änderungen kommunalverfassungsrechtlicher Bestimmungen ergeben, müsste das Verfahren zur Änderung der AO abgetrennt werden.

- Zur Handlungsoption: Änderung der Landesverfassung

Eine Änderung der Landesverfassung insofern, dass die Wahl auf die in Art. 28 GG vorgesehen Körperschaften der Gemeinden und Kreise beschränkt wird, bedarf der 2/3-Mehrheit im Landtag. Weitere (ergänzende) Rechtsänderungen zur Herstellung eines verfassungsgemäßen Zustands der Amtsordnung wären insofern nicht erforderlich, ergänzende Regelungen dennoch möglich.

- Zur Handlungsoption: Unmittelbare Wahl des Amtsausschusses

Im Falle der Einführung der unmittelbaren Wahl schon zur nächsten Kommunalwahl müsste die zeitgerechte Aufstellung der Bewerberinnen und Bewerber durch die Parteien und Wählergruppen gewährleistet sein; die Parteien und Wählergruppen dürfen in Vorbereitung auf die GWK 2013 ihre Bewerberinnen und Bewerber bereits ab dem 01.02.2012 aufstellen. Dies setzt wiederum voraus, dass bis dahin eine gültige Wahlkreiseinteilung erfolgt ist.

Nach Einschätzung des Innenministeriums ist daher aufgrund der vorgenannten Rahmenbedingungen die Einführung der unmittelbaren Wahl der Mitglieder des Amtsausschusses bis zur nächsten Kommunalwahl 2013 unter Berücksichtigung der Dauer des Gesetzgebungsverfahrens (ca. 1 ½ Jahre) nicht möglich. Hinzu käme das Problem, dass bei einer unmittelbaren Wahl des Amtsausschusses weitere Kandidatinnen und Kandidaten aufgestellt werden müssten. Für die bei der Gemeindevahl sehr stark vertretenen Wählergemeinschaften ergäbe sich in der Variante „Amtswahl“ die zusätzliche Problematik, dass sie im Gegensatz zu den Parteien aktuell nur auf gemeindlicher Ebene organisiert sind, zunächst also überörtliche Strukturen geschaffen müssten („Amtswählergemeinschaften“).

Eine weitere denkbare Option wäre eine „Zwischenwahl“ des Amtsausschusses während der laufenden Kommunalwahlperiode, was allerdings einen zusätzlichen Aufwand zur Folge hätte.

Schließlich käme auch ein „Systemwechsel“ erst zur nachfolgenden Kommunalwahl (2018) in Betracht. Denn dem Handlungsauftrag des Gerichtes zur Novellierung einschlägiger Vorschriften kann nicht zwingend entnommen werden, dass über die Neuregelung der Vorschriften zu dem vom Gericht vorgegebenen Stichtag (31.12.2014) hinaus bereits auch deren Umsetzung erfolgt sein muss. Das gilt umso mehr, als das Gericht nicht hat feststellen können, dass zum Zeitpunkt des Urteils in einem Amt bereits die Grenze der außerhalb eines Gemeindeverbands zulässigen Aufgabenübertragungen überschritten worden wäre und seit der Urteilsverkündung ein Verbot der Übertragung weiterer Selbstverwaltungsaufgaben auf der Grundlage des § 5 Abs. 1 AO besteht.

- Zur Handlungsoption: Beschränkung der Übertragung von Selbstverwaltungsaufgaben auf die Ämter

Für alle Varianten der Beschränkung der Übertragung von Selbstverwaltungs-

aufgaben auf die Ämter gilt, dass der gegenwärtige Aufgabenbestand der Ämter kritisch überprüft und in vielen, evtl. in allen, Ämtern mehr oder minder umfassend verändert werden muss. Für einen solchen Einschnitt erscheint der Beginn einer neuen Kommunalwahlperiode am ehesten geeignet. Vor diesem Hintergrund wäre für diese Handlungsoption ein Inkrafttreten des Gesetzes zum 1. Juni 2013 anzustreben.