

Städteverband Schleswig-Holstein – Reventlouallee 6 – 24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Herrn Vorsitzenden Thomas Rother
Landeshaus
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

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

vorab per Mail (ohne Anlage 1):
innenausschuss@landtag.ltsh.de

Unser Zeichen: 10.40.11 zi-sk
(bei Antwort bitte angeben)

Datum: 24.10.2011

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein
(Gemeindeordnung – GO)

Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 17/1291

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften

Gesetzentwurf der Fraktion der SPD Drucksache 17/1660

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalverfassungs- und wahlrechtlicher Vorschriften

Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 17/1663

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes, der Gemeindeordnung, der Amtsordnung sowie des Gemeinde- und Kreiswahlgesetzes für Schleswig-Holstein

Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 17/1693

Sehr geehrte Damen und Herren,

in vorbezeichneter Angelegenheit nehmen wir Stellung zu den vorbezeichneten Gesetzentwürfen, wobei Grundlage der Stellungnahme der Gesetzentwurf der Landesregierung bildet. Soweit es Gelegenheit zur mündlichen Anhörung gibt, könnte selbstverständlich auch umfassend auf die weiteren Gesetzentwürfe eingegangen werden. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die Landesregierung die kommunalen Landesverbände an der Entstehung des Gesetzentwurfs beteiligt hat und insoweit eine Reihe von Regelungen Ausdruck einer in Einzelfällen bereits gezeigten Kompromissbereitschaft ist und sich darin der Willen dokumentiert, in größtmöglicher Übereinstimmung mit den kommunalen Landesverbänden das kommunale Verfassungsrecht fortzuschreiben.

Gleichwohl ergeben sich nach wie vor eine Reihe von Anregungen und Bedenken in Bezug auf den vorgelegten Gesetzentwurf.

Im Einzelnen:

1. Fraktionsbildung

Der Städteverband fordert eine Neuregelung der Mindestfraktionsstärke in § 32 a GO. Sie sollte wie in anderen Bundesländern auch (vgl. z.B. NRW, M-V) in Abhängigkeit zur Größe der Gemeindevertretung differenzierte Mindeststärken vorsehen, indem beispielsweise für die kreisfreien Städte zukünftig eine Mindeststärke von 3 Mitgliedern vorgesehen wird. Sollte dieser Forderung nicht gefolgt werden, wäre zu erwägen, nach dem Vorbild der süddeutschen Bundesländern (Ba-Wü, Bay, Sachs, Thür) die Ausgestaltung der Fraktionsmindeststärke der Hauptsatzung oder Geschäftsordnung zu überlassen oder die gesetzliche Mindeststärke von 2 Mitgliedern beizubehalten, der Gruppe der kreisfreien Städte aber die Möglichkeit einzuräumen durch Hauptsatzung oder Geschäftsordnung eine höhere Mindestzahl festzulegen.

2. Große kreisangehörige Stadt

Die vorgeschlagene Regelung zur Großen kreisangehörigen Stadt wird als nicht ausreichend erachtet. Der Städteverband Schleswig-Holstein verweist insoweit auf das der Landesregierung vorliegende Schreiben vom 16.02.2009 und das darin enthaltene Regelungskonzept zur Großen kreisangehörigen Stadt. Die Einwohnergrenze sollte es auch anderen Städten als der Stadt Norderstedt ermöglichen, den Status der Großen kreisangehörigen Stadt anzustreben. Insoweit erweist sich die in Gesetzentwurf der SPD verankerte Einwohnergrenze als interessengerecht (vgl. dort den Vorschlag zu § 60a GO).

Mit Blick auf den Aufgabenübertragungsanspruch sollte auch in Betracht gezogen werden keine abschließende Auflistung zu erstellen, sondern auf die in den Landesgesetzen zugewiesene Aufgabenträgerschaft für Kreise und kreisfreie Städte zu rekurrieren. In den Fällen, in denen die Aufgabenträgerschaft den Kreisen und kreisfreien Städte durch Landesgesetz zugewiesen wird, sollte eine Ermächtigung aufgenommen werden, dass Große kreisangehörige Städte auf Antrag, mit entsprechender Anhörung des Kreises, die Trägerschaft für Aufgaben der jeweiligen Landesgesetze mit Zustimmung des zuständigen Ministeriums erhalten können. Voraussetzung für die Übernahme dieser Aufgaben ist jeweils ein öffentlich-rechtlicher Vertrag für einen sachgerechten Finanzausgleich.

3. Mittelbare Wahl der hauptamtlichen Bürgermeister in Städten und Gemeinden über 4.000 Einwohner ohne eigene Verwaltung

Es sollte innerhalb des kreisangehörigen Bereichs keine unterschiedlichen Systeme bei der Wahl des hauptamtlichen Bürgermeisters vorgesehen werden. Insofern sollte auch hier die Direktwahl der hauptamtlichen Bürgermeister ohne eigene Verwaltung erfolgen. Die Einstufung (A12/A13) erweist sich in keiner Weise als nicht aufgabengerecht.

4. Änderung der Amtsordnung

Die Amtsordnung sollte darauf ausgerichtet werden, dass auch im Stadt-Umland-Bereich Kooperationen von Ämtern und zentralen Orten unter vereinfachten Voraussetzungen ermöglicht werden (vgl. den Vorschlag des Städteverbandes Schleswig-Holstein zur Möglichkeit der Anordnung einer Verwaltungsgemeinschaft zwischen Amt und Zentralem Ort oder Möglichkeit zur Bildung von Verwaltungsgemeinschaften von Zentralem Ort und einzelnen Gemeinden). Insoweit sollte die Amtsordnung keine Sperrwirkung für Stadt-Umland-Kooperationen entfalten, sondern die Möglichkeit bieten, die tatsächlichen Verflechtungsbeziehungen auch in den Verwaltungsstrukturen auszubilden. Die Unterstützungsfunktion muss mit einer im Konnex stehenden finanziellen Ausgleichsregelung zu Lasten der um Unterstützung nachsuchenden amtsangehörigen Gemeinden versehen werden.

5. Wählbarkeit hauptamtlicher Bürgermeister in den Kreistag

Zusätzlich zu den bisher vorgestellten Änderungen der Kommunalverfassung sollten auch zukünftig die hauptamtlichen Bürgermeister zum Kreistag wählbar werden (Streichen des § 26a Abs. 1 Nr. 4 KrO).

Zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalverfassungs- und wahlrechtlicher Vorschriften nimmt der Städteverband Schleswig-Holstein im Einzelnen wie folgt Stellung:

I. Zu Artikel 1 Änderung der Amtsordnung für Schleswig-Holstein

§ 1

Allgemeine Stellung der Ämter

Zu Abs. 2 und 3:

Das Instrumentarium des Innenministeriums sollte unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten dahingehend erweitert werden, dass eine Ermächtigungsgrundlage für die Anordnung einer Verwaltungsgemeinschaft zwischen Zentralem Ort und Amt (Beispiel: Fallkonstellation Plön) geschaffen wird. Durch die Anordnung der Inanspruchnahme der Verwaltung eines Zentralen Ortes bleiben die kommunalverfassungsrechtlichen Grundstrukturen der Beteiligten unverändert. Dies erweist sich als milderes Mittel gegenüber einer Anordnung einer Einamtlung. Folgeänderungen hätte dies auch in § 23. Der Städteverband begrüßt, dass die Landesregierung bereit ist, diese Forderung des Städteverbandes Schleswig-Holstein umzusetzen.

Das Amt bildet zwar das grundlegende Organisationsprinzip der Verwaltung der ehrenamtlich verwalteten Gemeinden. Gleichwohl sollte der Gesetzgeber nachvollziehen, dass innerhalb der Freiwilligkeitsphase der Verwaltungsstrukturreform im kreisangehörigen Bereich auch eine Vielzahl anderer Organisationslösungen von den amtsangehörigen Gemeinden gewählt worden sind. Die Organisationshoheit der Gemeinden sollte grundsätzlich auch für die Wahl der Verwaltungsstruktur ausschlaggebend sein. Insoweit sollte bei Organisationsentscheidungen in erster Linie der Perspektive der Gemeinden der Vorrang eingeräumt werden und erst nachrangig die Perspektive des Amtes Berücksichtigung finden. Es sollte ehrenamtlichen Gemeinden ermöglicht werden, in eigener Zuständigkeit auch über die Inanspruchnahme einer hauptamtlichen Verwaltung zu entscheiden (VG). Es sollten Gemeinden nicht gegen ihren Willen in ein Amt gezwungen werden. Mindestens gleichrangig zu allgemeinen Verwaltungsstrukturüberlegungen sollten tatsächliche Verflechtungsbeziehungen treten. Eine Zusammenarbeit von Zentralen Ort und Umlandgemeinde im Rahmen einer Verwaltungsgemeinschaft kann als förderlich und als Grundlage für die im Landesentwicklungsplan angestrebte Verbesserung der Stadt-Umland-Kooperation angesehen werden.

§ 2

Abgrenzung der Ämter

Die Änderung des § 2 wird begrüßt. Es sollte aber auch in der Begründung herausgestellt werden, dass anzustreben ist, dass die administrativen Räume den tatsächlich existierenden Verflechtungsbeziehungen entsprechen sollten. Dies wird insbesondere zur Bewältigung der Herausforderungen des demographischen Wandels von Bedeutung sein.

§ 3

Amt und Gemeinde

a) Allgemeine Anmerkung

Als Folgeänderung zu der beabsichtigten Möglichkeit, in amtsangehörigen Gemeinden über 4.000 Einwohnerinnen und Einwohnern die hauptamtliche Funktion eines Bürgermeisters zu schaffen, sollte diesen Gemeinden gestattet werden, in der Hauptsatzung festzulegen, welche Selbstverwaltungsaufgaben sie in eigener Verantwortung durchführen wollen, wobei die Pflicht zur Erfüllung der Aufgaben durch das Amt unberührt bleibt. Es hat sich als unbefriedigend herausgestellt, dass vielfach bei der Beschlussausführung durch das Amt für die Einwohnerinnen und Einwohner gar nicht mehr erkennbar wird, dass die ursprüngliche Beschlussfassung in der Stadt bzw. Gemeinde stattgefunden hat. Insoweit wird z.B. im Rahmen der Beschlussausführung einer Förderung einer Einrichtung durch eine Gemeinde oder eine Stadt gar nicht mehr die Stadt oder Gemeinde als Fördermittelgeber identifiziert, sondern das Amt. Gleiches gilt bspw. für Teilnahme an imagebildenden Wettbewerben, in denen im

Rahmen der Beschlussausführung jeweils das Amt für die sich bewerbende Stadt und Gemeinde nach außen in Erscheinung tritt. Dies ist mit der ursprünglichen Funktion des Amtes als Schreibstube der Gemeinden nicht vereinbar.

Ein Formulierungsvorschlag mit Begründung befindet sich in dem Heft 18 der Schriftenreihe des Städteverbandes Schleswig-Holstein – Verwaltungsstrukturreform im kreisangehörigen Bereich – Korrekturbedarf aus Sicht der Zentralen Orte – Juli 2009, welches dem Innenministerium vorliegt (**Anlage 1**). Insoweit sollte gesetzlich geregelt werden, inwieweit nach Maßgabe der Beschlussfassung der Gemeinde, die über einen hauptamtlichen Bürgermeister verfügt, im Verhältnis zum Amt ausgestaltet wird.

Der Erlass der Durchführung der gemeindlichen Selbstverwaltungsaufgaben durch das Amt (Runderlass des Innenministers vom 13.02.1991 – IV 330 a – 160.130.2 – Amtsblatt Schleswig-Holstein 1991 Seite 103) stammt aus dem Jahre 1991 und ist damit zu einer Zeit entstanden, in der die Verwaltung eines größeren zentralen Orts innerhalb eines Amtes, ohne dass der Zentrale Ort zugleich die Geschäftsführung übernommen hatte, die Ausnahme bildete. Der Erlass ist deshalb komplett neu zu überarbeiten mit der Zielrichtung, die Stellung der Bürgermeister der amtsangehörigen Städte und Gemeinden zu stärken (Weisungsrechte der Bürgermeister) und die dienende und helfende Funktion der Ämter herauszuarbeiten. Darüber hinaus bedarf es eines weiteren Abschnitts über die Stellung eines hauptamtlichen Bürgermeisters innerhalb eines Amtes. Im Interesse einer einheitlichen Gesamtlösung sollte ein solcher Erlass bereits jetzt im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens mit erarbeitet werden.

b) Zum Initiativrecht, Absatz 3

Das Initiativrecht der Ämter erweist sich mit der grundsätzlich dienenden und helfenden Funktion als unvereinbar. In denjenigen Aufgabenfeldern, die nicht übertragen werden, sollte das Amt sich auf seine helfende Funktion für die verwaltungstechnische Durchführung beschränken. Es erscheint im Verhältnis Amt – Gemeinde als nicht sachgerecht, wenn dem Amt eigene inhaltliche Gestaltungsrechte zur Tagesordnung der amtsangehörigen Gemeinden auch gegen deren Willen eingeräumt werden. Das Initiativrecht der Ämter kann dazu führen, dass bspw. ein ehrenamtlicher Bürgermeister nach Willensbildung in der eigenen Gemeindevertretung im Amtsausschuss gegen einen Beschluss des Amtsausschusses stimmt, die Angelegenheit dann aber vom Amt erneut auf die Tagesordnung mit eigener Beschlussempfehlung gegen den Willen des Bürgermeisters und Vorsitzenden der Gemeindevertretung gesetzt werden kann. Dies sollte ausgeschlossen werden. Vertretbar erscheint es allenfalls, dass das Amt in den Konstellationen des § 3 Abs. 3 das Recht erhält, einen Punkt auf die Tagesordnung zu setzen, die Willensbildung der Gemeindevertretung sollte hingegen unbeeinflusst von der Beschlussempfehlung eines Amtsausschusses erfolgen.

c) Unterstützungsfunktion

Mit der Unterstützungsfunktion (Abs. 4) muss eine finanzielle Ausgleichregelung korrespondieren, die den Mehrbelastungsausgleich nach dem Prinzip „wer bestellt, bezahlt“ regelt. Es muss ausgeschlossen sein, dass diejenigen Gemeinden, die von der Unterstützungsfunktion nicht profitieren gegen ihren Willen über die Amtsumlage durch Beschluss des Amtsausschusses mit zur Finanzierung der Unterstützungsfunktion herangezogen werden.

§ 4

Gesetzliche Aufgaben der Ämter

Keine Anregungen oder Bedenken seitens des Städteverbandes Schleswig-Holstein.

§ 5

Übertragene Aufgaben

Der Städteverband Schleswig-Holstein hat sich intensiv mit der Zukunft der Amtsordnung und den kommunalen Handlungsalternativen nach dem Urteil des Landesverfassungsgerichts auseinandergesetzt und eine Darstellung der sich bietenden Handlungsalternativen dem Innenministerium übersandt (vgl. Schreiben vom 07.09.2010, **Anlage 2**). Die Landesregierung verfolgt das Ziel, eine Lösung innerhalb des bestehenden Systems zu suchen und hat - auch in Anbetracht der zeitlichen Umsetzungsvorstellungen – Handlungsalternativen, die sich außerhalb der geltenden Amtsordnung bewegen, aus dem Prozess ausgeklammert.

Unter dieser Prämisse erweist sich die vorgeschlagene Kompromisslösung innerhalb des Systems der Amtsordnung als vertretbar und versucht den Realitäten der Praxis gerecht zu werden. Der Städteverband räumt mit dem Blick auf die Zukunft dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit den größtmöglichen Stellenwert ein. Die Rechtsänderungen sollten nach Möglichkeit keine Anknüpfungspunkte bieten, erneut verfassungsrechtliche Zweifel hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit, insbesondere im Hinblick auf die hinreichende demokratische Legitimation, zu wecken.

Insofern sollte im Hinblick auf die Kompromisslösung unter dem Primat der Rechtssicherheit insbesondere der Frage der Parallelität von amtsinterner Aufgabenübertragungsmöglichkeit und amtsinternen Zweckverbänden vor dem Hintergrund der Perspektive der Gemeinde (Recht und Pflicht zur Selbstverwaltung) besondere Bedeutung zugemessen werden. Es sollte nicht die Stärkung der Ämter, sondern die Stärkung der Gemeinden im Vordergrund des Regelungsziels stehen. Mit Blick auf die in der Rechtswissenschaft einsetzende Diskussion über Grenzen und Reichweiten der Aufgabenübertragung im Selbstverwaltungsbereich sollte sichergestellt werden, dass eine Gemeinde ihrem Auftrag aus § 2 Abs. 1 GO dauerhaft gerecht wird. Nur auf die-

se Weise wird die kommunale Selbstverwaltung auf Dauer ihre Funktion als Wiege der Demokratie gerecht werden können, indem die gewählten Volksvertreter die Entscheidungen in den öffentlichen Aufgaben in eigener Verantwortung treffen.

§ 9

Zusammensetzung des Amtsausschusses

Mit Blick auf § 9 ist festzustellen, dass einer lang erhobenen Forderung des Städteverbandes Schleswig-Holstein Rechnung getragen wird, in dem das Stimmenverhältnis im Amtsausschuss angepasst wird. Der Vorschlag unterscheidet sich zu dem im Verwaltungsstrukturreformprozess bereits enthaltenen Formulierungsvorschlag der Landesregierung (Landtags-Drucksache 16/1003, Seite 15, 16) dadurch, dass anstelle je angefangener 100 Einwohnerinnen und Einwohner die Gemeinden nunmehr je angefangene 250 Einwohnerinnen und Einwohner eine Stimme erhalten sollen. Insofern bleibt der Gesetzentwurf an dieser Stelle hinter dem ursprünglich diskutierten Gesetzentwurf zurück. Der Städteverband Schleswig-Holstein spricht sich dafür aus, zu der ursprünglich schon einmal als sachgerecht erkannten Formulierung zurückzukehren und den Gemeinden je angefangene 100 Einwohnerinnen und Einwohner eine Stimme zuzubilligen und begrüßt es, dass die Landesregierung bereit ist, diese Forderung im Gesetzgebungsverfahren aufzugreifen.

§ 10

Aufgaben und Arbeitsweise des Amtsausschusses

Zum Öffentlichkeitsprinzip vgl. Anmerkungen zu bei § 35 GO.

Zukünftig werden weiterhin Selbstverwaltungsangelegenheiten im Falle der Übertragung Gegenstand der Beratung im Amtsausschuss sein. Darüber hinaus können Organisationsfragen sowie fiskalische Entscheidungen des Amtes direkte Auswirkungen auf die Verwaltung bzw. Finanzausstattung der amtsangehörigen Gemeinden haben, da die gesamte Aufgabendurchführung dem Amt obliegt. Bei größeren amtsangehörigen Gemeinden kann nicht sichergestellt werden, dass jede Fraktion im Amtsausschuss vertreten ist. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die verringerte Anzahl der Mitglieder des Amtsausschusses. Da alle Gemeindevertreter verpflichtet sind, Verschwiegenheit zu bewahren, sollte von einer Rechtsänderung abgesehen werden.

Zu den weiteren Änderungen der Amtsordnung hat der Städteverband Schleswig-Holstein keine grundlegenden Anregungen oder Bedenken vorzutragen.

II. Zu Artikel 2 Änderung der Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein

§ 15

Verfahren

Keine Anregungen oder Bedenken aus Sicht des Städteverbandes Schleswig-Holstein.

§§ 16 a bis 16 e (Unterrichtung der Einwohnerinnen und Einwohner/ Einwohnerversammlung/ Einwohnerfragestunde, Anhörung/ Hilfe bei Verwaltungsangelegenheiten/ Anregungen und Beschwerden)

Die Ersetzung der §§ 16 a bis 16 e durch einen neuen § 16 a, der die Vorschriften komprimiert zusammenfasst, begegnet zwar keinen grundsätzlichen Bedenken. Die Einführung einer Generalklausel für die vorgenannten Bürgerbeteiligungen einschließlich des (früher rechtlich umstrittenen) Rechtsinstituts der Einwohnerfragestunde § 16 c GO und der Anhörung würde dem Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden entsprechen. In Bezug auf das Regelungsziel der Deregulierung erweist sich die Neuregelung indessen als fragwürdig.

Mit der Novelle der Gemeindeordnung von 23.03.1990 sind die §§ 16 a ff. umfassend überarbeitet und ergänzt worden. Ob das seinerzeit verfolgte Ziel einer Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements in der Kommunalpolitik ohne Schwächung der repräsentativen Verantwortlichkeit erreicht worden ist, bleibt fraglich, auch vor dem Hintergrund des Vertretens von Partikularinteressen ohne Rücksicht auf die ganzheitliche Entwicklung einer Gemeinde. Rechtspolitisch ist indessen zu hinterfragen, ob und inwieweit die bisherige Rechtslage zu Auslegungsschwierigkeiten in der täglichen Kommunalpraxis geführt hat. Entsprechende Anmerkungen aus den Mitgliedsstädten liegen bisher nicht vor. Es sollte der Kommunalverfassung – wie der Begriff Verfassung bereits vorgibt – eine gewisse Kontinuität beigemessen werden und eine Änderung nur dann angestrebt werden, wenn aus der täglichen Anwendungspraxis der Änderungsbedarf nachvollziehbar abgeleitet werden kann.

Der Verzicht auf landeseinheitliche gesetzliche Verfahrensvorgaben und die Beschränkung auf gesetzliche Rahmenregelungen hätten zur Folge, dass binnen Jahresfrist nach Inkrafttreten der GO-Novelle (vgl. Art. 13 Ziff. 4) Verfahrensdetails durch örtliche Satzung zu regeln sind. Die Zusammenfassung der Vorschriften mit der Folge, dass bisher gesetzlich geregelte Sachverhalte in einer Vielzahl von Gemeinden in einer neu zu erstellenden Satzung geregelt werden müssen führt nicht zwangsläufig zu einer Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung durch Vorschriftenabbau. Das Regelungsziel der „Entrümpelung“ wird im Rahmen einer umfassenden Gesetzesfolgenabschätzung nicht erreicht. Vielmehr wird neue Bürokratie aufgebaut. Mangels hinreichender Ressourcen in den Kommunalaufsichten steht zu befürchten, dass eine

umfassende Beratungsleistung hinsichtlich der rechtlichen Ausgestaltung des Ortsrechts auch nicht immer sichergestellt werden kann.

§ 16 f

Einwohnerantrag

In Bezug auf § 16 b ergibt sich die Fragestellung, warum Entscheidungen über die Zulässigkeit, die eine rechtliche Bewertung enthält, von der Kommunalaufsichtsbehörde auf die Gemeindevertretung verlagert werden muss. Die Gemeindevertretung ist ihrerseits die Handlungsverpflichtete der Norm ist, weshalb die Zulässigkeitsentscheidung nicht durch das Kollegialgremium Gemeindevertretung erfolgen sollte; vgl. i.Ü. Anmerkung zu § 16a-§ 16e GO.

§ 16 g

Bürgerentscheid, Bürgerbegehren

Keine Anregungen oder Bedenken aus Sicht des Städteverbandes Schleswig-Holstein.

§ 26

Ehrenbürgerrecht

Die Streichung des § 26 GO erweist sich als begründungsbedürftig. Durch die gesetzliche Formulierung für die Verleihung von Ehrenbürgerrechten und Ehrenbezeichnungen wird der Stellenwert ehrenamtlicher Tätigkeit besonders herausgehoben. In einer Zeit in der Landtag aktuell über Initiativen zur Stärkung des Ehrenamtes diskutiert, wäre es das falsche Signal, diese Vorschrift zu streichen, zumal die Voraussetzungen entsprechende Auszeichnungen zu verleihen dann erneut in jeder einzelnen Gemeinde durch Satzung zu regeln wären. Darüber hinaus verschafft die Ermächtigunggrundlage in der Gemeindeordnung Rechtsklarheit und Rechtssicherheit für die Frage der grundsätzlichen Befugnis der Gemeinden, Ehrenbürgerrechte zu verleihen zu dürfen.

§ 28

Vorbehaltene Aufgaben

Vgl. Anmerkungen bei § 47 d, e GO

Die Formulierung erweist sich als zu offen. Gemeint sind offensichtlich die Grundsätze des Verfahrens der Meinungsbildung (Beteiligungsrechte usw.). Die Regelung wäre zu präzisieren, weil anderen falls die Abgrenzung „wichtige Angelegenheit“ zum „Geschäft laufender Verwaltung“ mit Blick auf den Tatbestand zu erheblichen prakti-

schen Problemen führt. Unstreitig sind Gemeinden auch ohne entsprechende gesetzliche Regelungen berechtigt, Beiräte für gesellschaftlich relevante Gruppen zu bilden und im Rahmen ihrer Organisationshoheit befugt, interne Strukturen und Abläufe selbst zu regeln. Soweit Beiräte auch künftig eine Rechtstellung erhalten sollen, so wie sie aktuell in § 47 e GO mit Sachantrags-, Teilnahme- und Rederechten verankert ist, bedarf es weiterhin einer entsprechenden gesetzlichen Regelung und Ermächtigung.

§ 32 a **Fraktionen**

Der in § 32 a Abs. 1 GO enthaltene „Fraktionszwang“ im wörtlichen Sinne, nämlich der zwangsweisen Mitgliedschaft in einer bestimmten Fraktion, begegnet durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken mit Blick auf das freie Mandat des Gemeindevertreters. Es ist gerade auf gemeindlicher Ebene gut vorstellbar, dass eine auf Bundes- und Landespolitik ausgerichtete Parteimitgliedschaft nicht zwingend mit parteipolitischer Solidarität vor Ort einhergeht. Vor diesem Hintergrund erweist sich die Regelung unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des OVG Schleswig vom 26.02.2003 (-2 L 49/02 -) als überarbeitungsbedürftig.

In dem Zusammenhang einer Überarbeitung der Regelung sollte klargestellt werden, dass die Bildung mehrerer Fraktionen derselben Partei ausgeschlossen ist. Insoweit ist es nicht Aufgabe der Stadtvertretung, innerparteilichen Auseinandersetzungen ein angemessenes Forum zu verschaffen, vielmehr liegt dem Gedanken der Fraktionsbildung gerade das Bemühen um Bündelung der Argumente innerhalb einer politischen Strömung zugrunde. Funktionaler Zweck des Fraktionswesens ist die Erleichterung der Arbeitsfähigkeit des Plenums und seiner Ausschüsse. Daneben sollen die Fraktionen aber auch Orientierung für den Wähler vermitteln. Beides wird durch das Zulassen mehrerer Fraktionen derselben Partei erschwert. Ferner ist bei dem Zulassen von mehreren Fraktionen einer Partei die Gefahr des Missbrauchs von Gestaltungs- und Finanzierungsrechten zu beachten.

Soweit es die Mindeststärke anbetrifft, muss diese Diskussion vor dem Hintergrund der Fraktionsrechte (Einfluss auf das Wahlverfahren, § 33 Abs. 2, § 46 Abs. 1 GO Wahlvorschläge für den hauptamtlichen Bürgermeister, Wahlvorschläge für die Stadträte, Antragsrecht zur Tagesordnung) geführt werden. Ein Blick in die Regelungssysteme anderer Bundesländer ergibt, dass in Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz und dem Saarland jeweils eine Mindeststärke von 2 vorgeschrieben wird. In Hessen besteht die Regelung, dass es zwar eine gesetzliche Mindeststärke von 2 gibt, im Übrigen jedoch die Geschäftsordnung abweichende Regelungen treffen kann. In Mecklenburg-Vorpommern ist eine Mindeststärke von 2 Vertretern vorgesehen, ab 25 Stadtvertreter 3 und ab 37 Stadtvertreter 4. In Brandenburg gibt es die Regelung, dass es eine Mindeststärke von 2, ab 32 Stadtvertretern aber 3 gibt. Sachsen-Anhalt legt die Mindeststärke auf 2, ab 50 Stadtvertreter auf 3 fest. Baden-

Württemberg, Bayern, Sachsen und Thüringen verzichten auf eine gesetzliche Mindeststärke.

Legt man die verschiedenen Regelungssysteme zugrunde, so sollte auch vor dem Hintergrund von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in Schleswig-Holstein ein Modell eingeführt werden, dass bei Beibehaltung der Mindeststärke von 2 Fraktionsmitgliedern entweder ab einer bestimmten Größenordnung die Mindeststärke angemessen erhöht oder es der Geschäftsordnung überlässt. Schlüssig erscheint eine gesetzliche Regelung, die sich an das Vorbild in Mecklenburg-Vorpommern anlehnt.

In diesem Zusammenhang steht auch die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg (VfGBbg 45/09) einer Regelung nicht grundsätzlich entgegen. Vielmehr wären die Grundsätze bei der Ausgestaltung der Regelung zu berücksichtigen und im Lichte der gesamten hierzu ergangenen Rechtsprechung zu würdigen. Zu verweisen ist insoweit auf den Beschluss des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 01.08.2006 (15 A 2611/06) in dem eindeutig formuliert wird, dass

„an der Verfassungsmäßigkeit der Regelung des § 56 Abs. 1 Satz 2 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW), wonach bei einem Rat mit - wie hier - mehr als 57 Mitgliedern eine Fraktion aus mindestens drei Personen bestehen muss, (...), keine Zweifel (bestehen).“

In den Beschlussgründen heißt es darüber hinaus:

„Der Wegfall der Sperrklausel für die Kommunalwahl hat zur Folge, dass Gruppierungen kleiner bis kleinster Stärke leichter im Rat vertreten sein können. Daraus folgt, dass es im Interesse der Funktionsfähigkeit der Ratsarbeit nunmehr sogar eher gerechtfertigt sein kann, Minderheitenrechte wie hier das Initiativrecht und das damit einhergehende Recht der Begründung der Initiative auf Gruppierungen mit einer Stärke von mehr als zwei Personen zu beschränken. Denn das Recht einer Gruppierung, nach den Grundsätzen der Wahlgleichheit entsprechend dem Wahlergebnis im Rat vertreten zu sein, deckt sich nicht mit einem Recht, bereits mit einer Stärke von zwei Personen Fraktionsrechte genießen zu dürfen. Fraktionen dienen einer effektiven Ratsarbeit, indem sie die unterschiedlichen Meinungen der in der Fraktion zusammengeschlossenen Mitglieder auf mehrheitlich für richtig befundene Standpunkte zusammenführen.“

Vor diesem Hintergrund wäre eine gesetzliche Heraufsetzung der Fraktionsmindeststärke in den kreisfreien Städten auf 3 verfassungsrechtlich unbedenklich.

Für den Fall der durch Gesetz übertragenen Befugnis, das Nähere über die Bildung einer Fraktion, die Fraktionsstärke, ihre Rechte und Pflichten innerhalb der Gemeindevertretung in der Geschäftsordnung zu regeln, ist anerkannt, dass den Gemeinden als kommunalem Vertretungsorgan auf Grund ihrer Geschäftsordnungsautonomie ein

weiter Ermessensspielraum zusteht, der ihr eine Entscheidung darüber ermöglicht, zu ihrer Selbstorganisation und zur Gewährleistung eines ordnungsgemäßen und effektiven Geschäftsgangs und damit im Interesse ihrer Funktionsfähigkeit eine Fraktionsmindestgröße festzulegen. Insoweit verweist der VGH Kassel in einem Urteil vom 03.05.2007 (8 N 2474/06) ausdrücklich darauf, dass

„Fraktionen dem Zweck dienen, durch eine kollektive Vorbereitung der Willensbildung in Gruppen politisch Gleichgesinnter den Meinungs- und Entscheidungsprozess zu fördern und durch diesen Bündelungseffekt die Arbeit der Gemeindevertretung zu straffen und zu konzentrieren. Die Bildung von Kleinstfraktionen könnte diesem Zweck der Fraktionsbildung aber gerade zuwiderlaufen und die Arbeit der Gemeindevertretung erschweren (vgl. BVerwG, Beschluss vom 31. Mai 1979 - 7 B 77.78 -, NJW 1980, S. 304 = juris Rdnr. 5; OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 18. Dezember 1990 - 7 A 11036/90 -, NVwZ-RR 1991, S. 506 ff. = juris Rdnr. 20; Bayer. VGH, Urteil vom 16. Februar 2000 - 4 N 98.1341 -, NVwZ-RR 2000, S. 811 ff. = juris Rdnr. 27).“

§ 33 Vorsitz

Der Wechsel der Berechnungsmethode für den Verhältnisausgleich anstelle des bisherigen Höchstzahlenverfahrens nach d'Hondt auf das Auszählungsverfahren nach Saint-Laguë/Schepers führt zu einem nicht unerheblichen Mehraufwand in den Verwaltungen. Das bisherige Verfahren nach d'Hondt hat in die Verwaltungspraxis Eingang gefunden und stellt sich als eingeübtes Verfahren dar.

§ 35 Öffentlichkeit der Sitzungen

Die Neuregelung begegnet insoweit Bedenken, als das es Sachverhalte gibt, die grundsätzlich nicht öffentlich zu beraten sind (Zuschlagsverfahren im Vergabeverfahren, Angelegenheiten, die das Sozialgeheimnis, das Steuergeheimnis oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse berühren, Personalangelegenheiten). Eine typisierende Betrachtungsweise hat sich in der Vergangenheit bewährt. Für die Sitzungen der Gemeindevertretung galt bereits in der Vergangenheit, dass diese grundsätzlich öffentlich sein müssen. Die Neuregelung des Verfahrens erweist sich als verwaltungsaufwändig und nicht praxismäßig. Aus der Praxis wird die Beibehaltung von typisiert nichtöffentlich zu beratenden Gegenständen aus Gründen des Daten- und Geheimnisschutzes als unabdingbar angesehen. Eine Zuordnung von vertraulich zu behandelnden Angelegenheiten zum nichtöffentlichen Sitzungsteil erst durch die Herbeiführung einer Beschlussfassung in der Gemeindevertreterversammlung ist nicht geeignet, den zu schützenden Belangen Dritter effizient Rechnung zu tragen.

Zwar gilt gemäß 32 Abs. 3 GO die Verschwiegenheitspflicht für alle Gemeindevertreter. Nach § 21 Abs. 2 GO gilt die Verschwiegenheitspflicht indessen nicht für Mitteilungen im dienstlichen Verkehr oder über Tatsachen, die offenkundig sind oder ihrer Bedeutung nach keine Geheimhaltung bedürfen. In der bisherigen Praxis war für allgemein im nichtöffentlichen Teil zu behandelnde Tagesordnungspunkte für die Gemeindevertreter ersichtlich, dass die Verschwiegenheitspflicht strikt einzuhalten ist. Nach der Entwurfsregelung obliegt nach dem Versenden der Vorlagen zu den Tagesordnungspunkten es der Einschätzung des Gemeindevertreters, ob die aus der Vorlage ersichtlichen Tatsachen der Bedeutung nach der Geheimhaltung bedürfen. Die Feststellung, dass überwiegende Belange des öffentlichen Wohls oder berechnigte Interessen Einzelner es (rechtlich) erfordern, dass Geheimhaltung zu wahren und die Öffentlichkeit auszuschließen ist, erfolgt erst durch Beschluss in der Sitzung der Vertretung bzw. des Ausschusses. Die Effektivität wäre Daten- und Geheimnisschutzes dann nur noch eingeschränkt gewährleistet. Hinzu kommen haftungsrechtliche und strafrechtliche Fragestellungen bei unbefugter Bekanntgabe.

Überdies würde der Sitzungsablauf durch eine Vielzahl von Verfahrensabstimmungen überfrachtet.

Sollte im Gesetzgebungsverfahren an der Entwurfsregelung festhalten werden, müsste zumindest ermöglicht werden, bei der Aufstellung der Tagesordnung eine Gliederung in öffentlich und nichtöffentlich zu behandelnde Tagesordnungspunkte durch den Vorsitzenden der Gemeindevertretung vorzunehmen und durch Verfahrensbeschluss den nichtöffentlichen Teil der Sitzung für mehrere Tagesordnungspunkte der Sitzung festzustellen.

§ 40

Wahlen durch die Gemeindevertretung

Keine Anregungen oder Bedenken aus Sicht des Städteverbandes Schleswig-Holstein.

§ 40 a

Abberufung durch die Gemeindevertretung

Keine Anregungen oder Bedenken aus Sicht des Städteverbandes Schleswig-Holstein.

§ 45

Aufgaben und Einrichtung der Ausschüsse

Keine Anregungen oder Bedenken aus Sicht des Städteverbandes Schleswig-Holstein.

§ 46

Mitglieder und Geschäftsordnung der Ausschüsse

Vgl. Erläuterungen zu § 35 GO.

Die beabsichtigte Beschränkung des Verlangens auf Neubesetzung aller Wahlstellen eines Ausschusses auf den Fall, dass sich in Folge von einer Änderung der Zusammensetzung der Gemeindevertretung das Stärkeverhältnis in den Ausschüssen geändert hat, ist im Hinblick auf die praktische Relevanz der bisherigen Fassung des Abs. 10 Satz 1 zu begrüßen. Die in Abs. 10 Satz 2 nunmehr vorgesehene Möglichkeit der Abberufung ist unseres Erachtens bereits durch § 40 a Abs. 1 GO geregelt. Der neue Satz 2 hätte deshalb allenfalls deklaratorische Bedeutung

§ 47 b

Ortsteilverfassung

Keine Anregungen oder Bedenken aus Sicht des Städteverbandes Schleswig-Holstein.

§ 47 d

Sonstige Beiräte

Die Regelungen stehen in einem gewissen Widerspruch zu dem auch in der Kommunalverfassung geltenden Prinzip der repräsentativen Demokratie. Die Interessen aller Bevölkerungsgruppen werden von durch die wahlberechtigte Bevölkerung gewählten und so demokratisch legitimierten Gemeindevertreter wahrgenommen. Die Bildung von Beiräten durch Satzung nach den §§ 47 d, e verschafft einer bestimmten gesellschaftlichen Gruppierung in der Gemeinde eine Sonderstellung, die gerechterweise zu gleichen Regelungen für andere gesellschaftlich relevante Gruppierungen führen müsste, wenn diese ebenfalls entsprechende Forderungen erheben. Eine solche Entwicklung ist problematisch, da sie dem Grundsatz widerspricht, dass die Meinungs- und Willensbildung der Gemeindevertretung und der Ausschussmitglieder nicht von Partikularinteressen beeinflusst werden soll, sondern sich am Gemeinwohl der Gemeinde orientieren muss. Hinzu kommt, dass eine weitere Zersplitterung der Gesellschaft in Partikularinteressen vermieden werden sollte. Die freiwillige Einrichtung von Beiräten wird durch den Wegfall der Neuregelung nicht berührt.

§ 47 f

Beteiligung von Kindern und Jugendlichen

Keine Anregungen oder Bedenken aus Sicht des Städteverbandes Schleswig-Holstein.

§ 48

Ehrenamtlich und hauptamtlich verwaltete Gemeinden

a) Einführung von hauptamtlichen Bürgermeistern in Städten ohne eigene Verwaltung

Der Vorschlag entspricht einer Forderung des Städteverbandes Schleswig-Holstein und wird daher grundsätzlich begrüßt.

b) Mittelbare Wahl von hauptamtlichen Bürgermeistern ohne eigene Verwaltung

Die mittelbare Wahl führt systematisch zu unterschiedlichen Wahlen von hauptamtlichen Bürgermeistern im kreisangehörigen Bereich. Die Unterscheidung ist sachlich nicht gerechtfertigt. Von der mittelbaren Wahl sollte absehen werden.

c) Besoldung von hauptamtlichen Bürgermeistern ohne eigene Verwaltung

Die in Art. 11 geregelte Neufassung der Kommunalbesoldungsordnung die das Bürgermeisteramt der Besoldungsgruppe A 12/13 zuordnet wird in diesem Zusammenhang abgelehnt.

- Die vorgeschlagenen Regelungen spiegeln aus unserer Sicht eine gewisse Unkenntnis der kommunalen Praxis wider. Schon heute ist es in hauptamtlich verwalteten Städten und Gemeinden teilweise schwierig, sachkundige, kompetente und engagierte Kandidatinnen und Kandidaten für das Bürgermeisteramt zu gewinnen. Schon bei den heutigen Regelungen ist für viele kommunale Praktiker nicht nachvollziehbar, aufgrund welcher fundierten Erkenntnisse die Besoldungseingruppierungen ohne Berücksichtigung von Zentralitätseinstufungen und andere Gegebenheiten vor Ort, vorgenommen werden. In anderen Bundesländern sind die Besoldungseinstufungen bei gleichen Einwohnerklassen teilweise deutlich höher als in Schleswig-Holstein.

In *Baden-Württemberg* werden aufgrund der aktuellen Novellierung der Kommunalbesoldungsvorschriften seit dem 01.11.2011 hauptamtliche Bürgermeister in Gemeinden bis zu 5 000 Ew. in die Besoldungsgruppe A 15 / A 16 und in Gemeinden bis zu 10 000 Ew. in die Besoldungsgruppe A 16 / B 2 eingestuft.

In *Bayern* sieht § 1 der BayKomBesV bspw. folgende Einstufung vor:

von 3001 bis zu 5000 Einwohnern	A 14/A 15
von 5001 bis zu 10000 Einwohnern	A 15/A 16

In *Hessen* wird nach § 2 HKomBesV folgende Einstufung vorgenommen:

Bei einer Größenordnung	in Besoldungsgruppe
bis zu 2 000 Einwohnern	A 15
bis zu 10 000 Einwohnern	A 16

In *Rheinland-Pfalz* wird gemäß § 2 Abs. 1 der Landesverordnung über die Besoldung und Dienstaufwandsentschädigung der hauptamtlichen kommunalen Wahlbeamten auf Zeit (Kommunal-Besoldungsverordnung – LKomBesVO) das Amt des Bürgermeisters in die Besoldungsgruppe A 14 oder A15 bei einer Einwohnerzahl bis zu 10.000 zugeordnet.

Vor diesem Hintergrund erweist sich die Absenkung auch im bundesvergleich als unvertretbar.

Mit der geplanten Änderung würde es noch schwerer, Personen für das hauptamtliche Bürgermeisteramt zu gewinnen, die den nötigen Gestaltungswillen für die jeweilige Stadt oder Gemeinde haben. Der mit der Gesetzesänderung angestrebte Gesetzeszweck, wieder über eine hauptamtliche Bürgermeisterfunktion für eine Gemeinde verfügen zu können, wird aufgrund der Ausgestaltung der Bedingungen konterkariert.

- Für die Absenkung der Besoldung für die Bürgermeister nach § 48 Abs. 2 GO fehlt in dem VO – Entwurf eine durchgreifende Begründung. Zwar haben die Bürgermeister nach § 48 Abs. 1 Satz 3 nicht die Aufgabe der Verwaltungsführung – wenn mit der Ausnahme nicht auch die Beibehaltung der Verwaltung verbunden ist - und sind auch hinsichtlich der Weisungsaufgaben durch § 4 Abs. 1 AO entlastet.

Das Aufgabenprofil eines Bürgermeisters folgt indessen nicht einem vorgegebenen Stellenprofil. Selbst ohne eigene Kernverwaltung sind sie Dienstvorgesetzte einer verbleibenden Mitarbeiterzahl in den Einrichtungen, die diejenigen in der Kernverwaltung oftmals übersteigt. Sie tragen die volle Verantwortung für die Infrastruktur und Entwicklung der Kommune, die je nach zentralörtlicher Einstufung und touristischer oder sonst wirtschaftlicher Bedeutung der Gemeinde größer sein kann als diejenige vieler Gemeinden mit eigener Verwaltung.

Die Bürgermeister nach § 48 Abs. 2 GO tragen wie alle anderen hauptamtlichen Bürgermeister so wichtige Aufgaben wie die Repräsentation (§ 10 GO), die Beantwortungspflicht gegenüber der Gemeindevertretung (§ 43 GO), die Vorbereitung der Gemeindevertretung (§§ 50, 55 Abs. 1 GO), Eilentscheidungen (§§ 50

Abs. 3, 55 Abs. 4 GO), Dienstvorgesetzter der Mitarbeiter (§§ 50 Abs. 4, 55 Abs. 1 GO), gesetzliche Vertretung der Gemeinde (§§ 51, 56 GO), all dies mit der entsprechend hohen Belastung und Verantwortung einer Stadt oder Gemeinde mit zentralörtlicher Funktion und mehreren 1000 Einwohnern.

Daher besteht kein Anlass und Grund, für die Besoldung von Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern nach § 48 Abs. 2 GO eine Sonderregelung für die Besoldung zu schaffen.

- Die vorgeschlagene Regelung in § 5 der Kommunalbesoldungsverordnung stellt aus unserer Sicht eine Art Bestrafungsaktion für solche Kommunen dar, die die Amtsfreiheit aufgegeben haben, da nur so die Gründung des Amtes überhaupt möglich war. Schon im Juli 2006 war z. B. klar, dass die Stadt Niebüll dem Amt Südtondern nur beitrifft, wenn für Niebüll die Hauptamtlichkeit erhalten bleibt. In der weiteren Konsequenz hat man diesen Weg auch nur deshalb unterstützt, weil die Besoldung der Bürgermeisterfunktion auf Augenhöhe mit dem Amtsdirektor erfolgte.
- Die im Entwurf vorgeschlagene Besoldungsstruktur setzt eine erhebliche Diskrepanz zwischen der Besoldung des Amtsdirektors und dieses hauptamtlichen Bürgermeisters und ordnet den hauptamtlichen Bürgermeister sogar unterhalb des Leitenden Verwaltungsbeamten ein. Dies erschwert im erhöhten Maße die Kommunikation und Zusammenarbeit der Städte und Gemeinden in einem solchen Amt und wird weder an Erfordernissen der Direktwahl noch den Aufgaben gerecht (s.o.). Wir möchten an dieser Stelle nur daran erinnern, dass nicht zuletzt auch der Leiter der Kommunalabteilung im Innenministerium von der Besoldung her bewusst auf Augenhöhe mit der Besoldung von Landräten und Oberbürgermeistern der kreisfreien Städte gesetzt worden ist. Es stellt sich deshalb hier die Frage, warum dieses Prinzip nicht im gleichen Maße für die kommunale Ebene angewandt wird.
- In der praktischen Umsetzung lässt sich am Beispiel der amtsangehörigen Städte belegen, dass weder der mit dem Amt eines hauptamtlichen Bürgermeisters verbundene Zeitaufwand, noch der Aufgabenbereich einer solchen Stadt sich mit der Amtsangehörigkeit wesentlich verändert hat. Der hauptamtliche Bürgermeister der Stadt Niebüll bspw. arbeitet nach wie vor 50 - 60 Wochenstunden, von Montag bis Sonntag tagsüber und drei bis viermal die Woche bis mindestens 22:00 Uhr. Der Aufgabenbereich des hauptamtlichen Bürgermeisters ist im Großen und Ganzen unverändert geblieben. Formal sind nun weniger Mitarbeiter zu führen, die Verantwortung und Anforderungen haben sich angesichts der Größe und Aufgabenstellung formal jedoch nicht verändert. Die Aufgaben beziehen sich z. B. auf Mitarbeiter der Kernverwaltung, in Regiebetrieben, in Schulen, Einrichtungen und gemeindlichen Gesellschaften, was die Bandbreite der Aufgaben darstellt.

- Für die Bürgerinnen und Bürger ist der hauptamtliche Bürgermeister nach wie vor Hauptansprechpartner wie zuvor. Der hauptamtliche Bürgermeister ist mit dem Wechsel zur neuen Verwaltungsstruktur nach wie vor die Netzstelle und das Bindeglied zwischen Stadtvertretung, Ausschüssen und Amtsverwaltung. Diese Tätigkeit hat im Gegensatz zur früheren Tätigkeit an Intensität und Komplexität eher zugenommen. Vergleichbares lässt sich z. B. auch für das Amt des Bürgermeisters in St. Peter-Ording sagen, einer der bundesweit bedeutendsten Tourismusstandorte überhaupt.
- Selbst wenn die These zuträfe, dass sich gemessen an dem Status quo ein weniger an Verantwortlichkeit bezogen auf die Aufgaben ergibt (bspw. gesetzlicher Übergang der Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung auf das Amt), so rechtfertigt dies nicht die Absenkung der Besoldung. Denn der hauptamtliche Bürgermeister oder die hauptamtliche Bürgermeisterin einer Stadt oder Gemeinde hat einen hohen Gestaltungsspielraum bei der Ausübung seiner Tätigkeit. Als Impulsgeber und Motor für die Entwicklung einer Stadt oder Gemeinde kommt es weniger auf die Zahl der nachgeordneten Mitarbeiter, als vielmehr auf die Funktion für die Stadt an. Schließlich ist zu bedenken, dass ggf. frei werdende Kapazitäten der formalen Mitarbeiterführung unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit für andere Aufgaben (z. B. strategische Stadtentwicklung, Stadtmarketing, Investitionsprojekte, Infrastrukturentwicklung usw.) gewinnbringend genutzt werden können.

§ 54

Gemeindeversammlung

Keine Anregungen oder Bedenken aus Sicht des Städteverbandes Schleswig-Holstein.

§ 57 a

Zeitpunkt der Wahl, Stellenausschreibung

Mit der Änderung entfällt auch die Pflicht der Gemeinde zur Vorstellung der Kandidaten in einer öffentlichen Versammlung. Angesichts des regelmäßig hohen Interesses an solchen Veranstaltungen, tragen die Veranstaltungen auch zur Aktivierung der Bürgerinnen und Bürger und damit zur Wahlbeteiligung bei.

§ 60a GO

Große kreisangehörige Städte

Für den Bereich der „Großen kreisangehörigen Stadt“ bekräftigt der Städteverband Schleswig-Holstein seine bisherigen Vorschläge für eine Regelung. Insbesondere die Einwohnergrenze sollte abgesenkt werden.

Wir halten es für sach- und interessengerecht, auf den Gutachtenergebnissen und die vorliegenden Vorschläge aufzubauen. Das von der Landesregierung vorgelegte Regelungskonzept des Gesetzentwurfs wird abgelehnt, weil es weder aufgabenbezogene noch finanzwirtschaftliche Anreize für die Erlangung des Status Große kreisangehörige Stadt setzt. Der Städteverband Schleswig-Holstein plädiert dafür

- a) den Vorschlag des Städteverbandes Schleswig-Holstein
 - b) die Gutachtenergebnisse von Prof. Dr. Ewer,
- sowie
- c) die Regelungssysteme anderer Bundesländer

als Vorbild für eine Regelung in Schleswig-Holstein nehmen.

Aus Sicht der kreisfreien Städte erweist sich das verbleibende Aufgabenspektrum aus § 60 a Abs. 2 und 3 GO als viel zu eng begrenzt. Hinzu kommt, dass finanzwirtschaftlich dauerhaft keine Anreize gesetzt werden, die Kreisfreiheit unter den Bedingungen des Gesetzentwurfs aufzugeben. Das Innenministerium wendet sich unseres Erachtens ohne Not und vor allen Dingen ohne gute und plausible Begründung von den Strukturmerkmalen der Regelungen anderer Bundesländer und dem Vorschlag des Städteverbandes sowie dem Gutachtenergebnis ab.

Auszug aus dem Gutachten Prof. Dr. Ewer, S. 254 ff.

„Begrüßenswert ist im Hinblick auf die Verbindung des Status der Großen kreisangehörigen Stadt mit der Aufgabenverteilung zwischen Stadt und Kreis schließlich, dass das Modell des Schleswig-Holsteinischen Städteverbandes ausdrücklich einen Katalog von Aufgaben enthält, deren Erfüllung in jedem Fall beim Kreis verbleibt, sofern das Gesetz nichts anderes bestimmt. Unabhängig davon, ob im Rahmen der weiteren politischen Beratungen der Gesetzgeber sich entschließt, einen solchen Katalog noch zu verändern, schafft eine solche Norm Rechtsklarheit. Auch wenn sich entsprechende Bestimmungen so im Landesrecht der übrigen Bundesländer nicht finden, ist anzuerkennen, dass es gute Gründe gibt, bestimmte Aufgaben in der Zuständigkeit des Kreises zu belassen, da diese für das gesamte Kreisgebiets aus übergeordneten Gründen, insbesondere Gesundheits- und Sicherheitsaspekten, in einer Hand liegen müssen. Um im Falle einer akuten Bedrohungslage keine zeit- aufwändigen Abstimmungen zwischen den Großen kreisangehörigen Städten

und dem Kreis notwendig zu machen, ist daher insbesondere anzuerkennen, wenn die besonders sicherheitsrelevanten Aufgaben allein beim Kreis verbleiben, wie

- *die Zivilverteidigung, der Katastrophenschutz und das Rettungswesen,*
- *das Veterinärwesen, einschließlich der Tierseuchenbekämpfung*
oder
- *die Gesundheitsaufsicht.*

Allerdings ist zu beachten, dass der Katalog der in jedem Fall beim Kreis zu belassenden Aufgaben eng zu begrenzen ist, da ansonsten die positiven Effekte der Verleihung des Status einer Großen kreisangehörigen Stadt auf die Bürgernähe der Verwaltung und die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung durch Aufgabenzuwachs und Aufgabenerhalt gerade für im Rahmen einer Gebietsreform einzukreisende Städte nicht erreicht werden könnten. Dies ist aber, wie dargestellt, gerade notwendig, um die Einführung Großer kreisangehöriger Städte in Schleswig-Holstein im Rahmen der Erforderlichkeit der Einkreisung bisher kreisfreier Städte beachten zu können.“

Bei einer gesetzlichen Regelung des Status Große kreisangehörige Stadt sollte der Großen kreisangehörigen Stadt auch ein umfangreicher Aufgabenbestand (d.h. über den Bereich des Naturschutzrechts hinausgehende Aufgaben) mit einem Aufgabenübertragungsanspruch zugewiesen werden.

Der Gesetzentwurf fordert, dass die wirtschaftliche und professionelle Erledigung der Aufgaben durch die Große kreisangehörige Stadt sichergestellt ist (§ 60a Abs. 2). Diese Darlegungslast erweist sich zum einen als überflüssig zum anderen als systemfremd. Die Kriterien für die Bestimmung des Verwaltungsträgers sind im Landesverwaltungsgesetz (§ 22 LVwG) geregelt.

Die Festlegung der Einwohnergrenze von 50.000 erweist sich aus Sicht des Städtebundes aus strukturellen Gründen als nicht interessengerecht, weil einzig die Stadt Norderstedt z. Zt. die Voraussetzungen erfüllt. Bereits eine Einwohnergrenze von 40.000 Ew. würde sicherstellen, dass eine Stadt für den Status große kreisangehörige Stadt doppelt so viele Einwohner aufweisen muss als eine Mittelstadt, für die das Organisationsprinzip des § 22 LVwG gilt. Vor diesem Hintergrund hält der Städtebund Schleswig-Holstein ein deutliches Absenken der Einwohnergrenze für geboten.

Neben einer verlässlichen Regelung über den Aufgabenbestand bedarf es einer verlässlichen Finanzausstattung für einen gesetzlich zugewiesenen Aufgabenbestand. Insoweit sei auf die Ausführungen in dem Gutachten von Prof. Dr. Ewer verwiesen. Dort heißt es u.a. auf Seite 240:

„Ein Vorgehen,

- *das die Großen kreisangehörigen Städte sowohl am allgemeinen kommunalen Finanzausgleich wie jede andere kreisangehörige Gemeinde teilhaben lässt,*
und

- *das ihnen aber zusätzlich Ausgleichszahlungen zuweist, die aus der spezifischen Mehrbelastung durch die Erfüllung der Kreisaufgaben resultieren, dürfte dieser besonderen Pflichtenstellung der Großen kreisangehörigen Städte sehr weitgehend gerecht werden.“*

Der Städteverband hat in seinem Konzept insoweit vorgeschlagen § 12 FAG um einen Absatz zu ergänzen:

„(X) Von den Schlüsselzuweisungen des Kreises erhalten die großen kreisangehörigen Städte des jeweiligen Kreises einen Anteil, der eine ordnungsgemäße Wahrnehmung der übertragenen Aufgaben sicherstellt und der in Abstimmung von Kreis und großer kreisangehöriger Stadt ermittelt wird. Der Innenminister setzt den von der Schlüsselzuweisung jährlich abzuziehenden Betrag für einen Zeitraum von vier Jahren abschließend fest.“

Prof. Dr. Ewer schlägt vor:

Aus diesem Grunde empfiehlt es sich daher zusammenfassend, dem Saarländischen Modell im Wesentlichen zu folgen und mithin

- *die zusätzliche finanzielle Ausstattung der zu bildenden Großen kreisangehörigen Städte durch eine Norm zu regeln, die ihnen je nach Einwohnerzahl einen bestimmten Betrag zuweist,*
- *für diesen Betrag einen in § 7 Abs. 1 FAG SH festzulegenden Anteil an der Finanzausgleichsmasse bereitzustellen*
und
- *die jährliche Anpassung des den Großen kreisangehörigen Städten zusätzlich zuzuweisenden Betrages anhand tatsächlicher Umstände zu bestimmen, etwa der zur Erfüllung der bei anderen Gemeinden vom Kreis erledigten Aufgaben notwendigen zusätzlichen Personalstellen, und diese Anpassung lediglich bezüglich der Stellgröße, nicht aber mit einem absoluten Betrag gesetzlich festzuschreiben.“*

Das Modell der Landesregierung erweist sich demgegenüber als ungeeignet, weil ein gesetzlicher Anspruch auf einen angemessenen Kostenausgleich nicht ausdrücklich normiert wird. Die Regelung, über ein Gutachterverfahren den Kostenausgleich zu ermitteln, erweist sich überdies in der Praxis als unzweckmäßig.

Ein Anspruch der Kreise auf Rückübertragung von Aufgaben wird abgelehnt. Eine solche Regelungssystematik ist dem Verwaltungsorganisationsrecht fremd. Die Feststellung der tatbestandlichen Voraussetzungen für einen Rückübertragungsanspruch lassen sich in der Verwaltungspraxis ohne ein vom Gesetzgeber festgelegtes Verfahren nicht feststellen. Es fehlt die gesetzliche Festlegung der Ermittlung der Aufgabekosten zum Zeitpunkt der Aufgabenübertragung sowie die Berücksichtigung des Aufgabentwicklungsrisikos und die Einbeziehung von qualitativen Merkmalen (z.B. Leistungsbündelung). Der Rückübertragungsanspruch (§ 60a Abs. 5) erweist sich

deshalb weder als interessengerecht noch als durchführbar. Die Zuordnung von Aufgaben auf die Träger der öffentlichen Verwaltung obliegt dem Gesetzgeber.

Gesamtbewertung:

Der Städteverband Schleswig-Holstein begrüßt die Zielrichtung des Gesetzentwurfs und ist gerne bereit, an der gesetzgeberischen Umsetzung konstruktiv mitzuwirken. Für den Bereich der Großen kreisangehörigen Stadt erweist es sich aus Sicht des Städteverbandes als unbedingt notwendig, dass

- a) eine umfangreiche gesetzliche Aufgabenzuweisung
 - b) eine verlässliche Finanzierung aus dem Finanzausgleichgesetz
- und
- c) eine mögliche Teilhabe mehrerer Städte aus dem kreisangehörigen Raum.

§ 61

Wahl, Rechtsstellung und Abwahl der Bürgermeisterin oder des Bürgermeisters

Diese Regelung erweist sich als nicht zwingend notwendig.

§ 62

Stellvertretung der Bürgermeisterin oder des Bürgermeisters

Diese Regelung erweist sich als nicht zwingend notwendig.

§ 75

Allgemeine Haushaltsgrundsätze

Keine Anregungen oder Bedenken aus Sicht des Städteverbandes Schleswig-Holstein.

§ 76

Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung

Die Begründung sollte eine Definition für die unbestimmten Rechtsbegriffe „vertretbar“ und „geboten“ enthalten, damit die klarstellende Änderung inhaltlich präzisiert wird.

Es wird begrüßt, dass die Landesregierung auch die Annahme und Einwerbung von Spenden regeln und bei der Ausgestaltung der Regelung die Bedenken der kommunalen Landesverbände zur Ausgestaltung des Verfahrens berücksichtigen will. Notwendig ist ein praxisgerechtes Verfahren, dass es ermöglicht, dass die Verwaltung er-

mächtigt, Spenden zu jedem Zeitpunkt entgegen zu nehmen, ohne dass sich in unmittelbarem zeitlichen Zusammenhang eine Befassungspflicht der Gemeindevertretung aktualisiert.

§ 89

Erwerb und Verwaltung von Vermögen

Keine Anregungen oder Bedenken aus Sicht des Städteverbandes Schleswig-Holstein. Die Regelung dient zur Umsetzung eines Urteils des VG Schleswigs.

§ 95 b

Nachtragssatzung

Der Städteverband Schleswig-Holstein begrüßt die Änderungen.

§ 95 o

Gesamtabschluss

Der Städteverband Schleswig-Holstein begrüßt die Änderungen.

§ 101

Wirtschaftliche Unternehmen

Die Änderung wird abgelehnt. Das kommunale Selbstverwaltungsrecht sollte im Rahmen der Organisationshoheit respektiert werden. Sollte es einen Rechtsformmissbrauch geben, kann die Kommunalaufsichtsbehörde aufsichtsrechtlich einschreiten. Der Städteverband Schleswig-Holstein kann nicht erkennen, dass es sich um ein flächendeckendes Phänomen handelt, sondern allenfalls um Einzelfälle, für die eine gesetzliche Regelung nicht notwendig ist. Vielmehr sind die weit überwiegende Anzahl der Kommunen in Schleswig-Holstein zurückhaltend mit den erweiterten Möglichkeiten des Kommunalwirtschaftsrechts umgegangen. Gleiches gilt für die Betätigung im Ausland. Es sollten keine Einzelfälle, die ggf. mit den Mitteln der Kommunalaufsicht gelöst werden können, zum Anlass genommen werden, die generell-abstrakte Regelung, die sich grundsätzlich bewährt hat, in Frage zu stellen.

Insgesamt ist festzustellen, dass insoweit die Gemeindeordnung nicht von dem Ziel der Deregulierung („Entrümpelung“) getragen ist, sondern neue und zusätzliche Tatbestände und Pflichten geregelt werden sollen.

(Die gemeindegewirtschaftlichen Regelungen sollten im Übrigen hinsichtlich der Zustimmungs-/ Genehmigungsvorbehalte vereinheitlicht werden. So heißt es an der einen Stelle „vorherige Zustimmung“ an der anderen „vorherige Genehmigung“, wobei

mit dem Blick in das Zivilrecht der Begriff der „vorherigen Genehmigung“ sich als rechtssystematisch verfehlt erweist (vgl. etwa § 184 BGB)).

§ 102

Beteiligung an Gesellschaften

Keine Anregungen oder Bedenken aus Sicht des Städteverbandes Schleswig-Holstein.

§ 104

Vertretung der Gemeinde in Gesellschaften

Keine Anregungen oder Bedenken aus Sicht des Städteverbandes Schleswig-Holstein.

§ 108

Anzeige

Die Änderung wird abgelehnt. Die bestehenden gesetzlichen Regelungen sind ausreichend. Es ist nicht erkennbar, dass gegenüber dem Status quo eine Verbesserung erreicht wird.

§ 133

Einwohnerzahl

Keine Anregungen oder Bedenken aus Sicht des Städteverbandes Schleswig-Holstein

Zu Artikel 4 - Änderungen des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit

§ 2

Aufgaben und Verbandsmitglieder

Bei der Öffnung für amtsinterne Zweckverbände muss die Fragestellung der demokratischen Legitimation in besondere Weise berücksichtigt werden. Das gilt insbesondere dann, wenn zusätzlich amtsinterne Aufgabenübertragungen in Selbstverwaltungsangelegenheiten zugelassen werden. Die Perspektive der abgebenden Gemeinde ist dabei mit einzubeziehen, insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Vertreter in der Zweckverbandsversammlung in Teilen über ein freies Mandat verfü-

gen und somit nicht an die Weisungen der Gemeindevertretung gebunden werden können.

Zu Artikel 5 – Änderung des Gemeinde- und Kreiswahlgesetzes

§ 8

Anzahl der Vertreterinnen und Vertreter

Die geplante Absenkung der Anzahl der Vertreterinnen und Vertreter steht im Spannungsfeld zu der immer weiter zunehmenden Komplexität und Ausdifferenzierung kommunaler Aufgabenwahrnehmung, die ein arbeitsteiliges Vorgehen innerhalb Fraktionen erfordert. Die gesetzliche Begründung, einen nennenswerten Einsparungseffekt erzielen zu wollen, ist grundsätzlich zwar nachvollziehbar, es fehlt hingegen an einem schlüssigen Nachweis, dass die bisherigen Demokratiekosten unangemessen hoch waren. Im Ergebnis kann sich eine maßvolle Absenkung der Anzahl der Vertreterinnen und Vertreter als vertretbar erweisen, die jedoch im Lichte der Aufgabenwahrnehmung der besonderen Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung als Wiege der Demokratie verhältnismäßig sein muss. In diesem Zusammenhang verweist der Städteverband auf die fehlende Zeit zur umfassenden Willensbildung, da diese Frage naturgemäß eine umfangreiche Befassung des Ehrenamtes erfordert.

§ 51

Wahlvorschläge

Das Wahlvorschlagsrecht sollte weiterhin an die Fraktionen gekoppelt werden.

Zu Artikel 9 – Änderung des Kommunalabgabengesetzes

§ 10 KAG

Die Änderung § 10 Abs. 3 einen vierten Satz hinzuzufügen wird vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des OVG Schleswigs vom 12.05.2011 (2 KN 2/10) ausdrücklich begrüßt.

Mit freundlichen Grüßen



Jochen von Allwörden
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied

Hinweis: Die Anlage 1 kann im Ausschussbüro - Zimmer 138 -
eingesehen werden

Anlage 2



Städteverband Schleswig-Holstein – Reventlouallee 6 – 24105 Kiel

Innenministerium
des Landes Schleswig-Holstein
Herrn Staatssekretär Volker Dornquast
Düsternbrooker Weg 92
24105 Kiel

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

Unser Zeichen: 10.40.02/10.40.04 zi-sk
(bei Antwort bitte angeben)

Datum: 07.09.2010

Zukunft der Amtsordnung – kommunale Handlungsalternativen nach dem Urteil des Landesverfassungsgerichts

Sehr geehrter Herr Dornquast,

ich nehme Bezug auf mein Schreiben vom 18.04.2010, in dem ich Ihnen mitgeteilt habe, dass der Städteverband Schleswig-Holstein das von Ihnen angekündigte Verfahren, dass eine Lösung zur Amtsordnung in enger Kooperation mit den kommunalen Landesverbänden erarbeitet werden soll, die volle Unterstützung des Städteverbandes Schleswig-Holstein findet. Gleichzeitig haben wir die Bereitschaft erklärt, für konstruktive Beratungen bei der Bewertung der möglichen Entscheidungsalternativen zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung jederzeit – auch kurzfristig – zur Verfügung zu stehen.

Die Geschäftsstelle des Städteverbandes Schleswig-Holstein hat in dem als **Anlage** beigefügten Papier cursorisch die kommunalen Handlungsalternativen nach dem Urteil des Landesverfassungsgerichts zusammengefasst. Eine Befassung mit den unterschiedlichen Handlungsalternativen zeigt, dass sie in jedem Fall erhebliche Auswirkungen auf die kommunalen Gebietskörperschaften in Schleswig-Holstein haben werden. Deshalb erweist es sich aus unserer Sicht als notwendig, in den Diskussionsprozess mit allen kommunalen Landesverbänden einzutreten. Aus Sicht des Städteverbandes Schleswig-Holstein möchten wir in diesem Zusammenhang insbesondere darauf verweisen, dass es sich als notwendig erweist, in den Kontext der vom Landesverfassungsgericht aufgestellten Fragestellung auch die in unserem bereits im Juli 2009 im Heft der Schriftenreihe des Städteverbandes Schleswig-Holstein dargelegten Korrekturbedarfe in die Diskussion einzubeziehen. Dies gilt namentlich für das Problem der Zusammensetzung des Amtsausschusses und der damit verbundenen Repräsentation der Stadt- und Gemeindeeinwohner im Amtsausschuss sowie für die Möglichkeit der Wahl eines hauptamtlichen Bürgermeisters in amtsangehörigen Städten und Gemeinden ab einer gewissen Größenklasse unter Fortfall der Rechtsfigur des Gemeindedezernenten.

Vor diesem Hintergrund würden wir uns freuen, wenn angesichts des vom Landesverfassungsgericht in dem Urteil zur Amtsordnung aufgezeigten Zeithorizont unter Einbeziehung des Sachverständes des kommunalen Landesverbände und ihrer Mitglieder zeitnah die Erörterungen zur Zukunft der Amtsordnung aufgenommen werden.

Mit freundlichen Grüßen

Ihr

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Jochen von Allwörden', written over the word 'Ihr'.

Jochen von Allwörden
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied

August 2010

Zukunft der Amtsordnung – kommunale Handlungsalternativen nach dem Urteil des Landesverfassungsgericht

A. Zur Ausgangslage

Mit dem Urteil des Landesverfassungsgericht vom 26. Februar 2010 (LVerfG 01/09) hat das Landesverfassungsgericht entschieden, dass die Amtsordnung für Schleswig-Holstein mittlerweile insofern mit Artikel 2 Abs. 2 Satz 2 und Artikel 3 Abs. 1 der Landesverfassung unvereinbar ist, als sie in § 5 Abs. 1 Satz 1 die Möglichkeit eröffnet, dass sich die Ämter infolge zunehmender Übertragung von Aufgaben durch die Gemeinden zu Gemeindeverbänden entwickeln, sie aber für diesen Fall im § 9 keine unmittelbare Wahl der Mitglieder des Amtsausschusses als dem zentralen Entscheidungsorgan der Ämter durch das Volk vorsieht. Infolgedessen wird der Gesetzgeber verpflichtet, die verfassungswidrige Rechtslage bis spätestens zum 31. Dezember 2014 durch eine Neuregelung zu beseitigen. Bis dahin bleibt § 9 der Amtsordnung insgesamt anwendbar. § 5 Abs. 1 Satz 1 der Amtsordnung bleibt bis dahin insofern anwendbar, als die Vorschrift die Rechtsgrundlagen für die Übertragungen bildet, die bis einschließlich 26. Februar 2010 erfolgt sind.

Die Entscheidung des Landesverfassungsgerichts löst somit zwingenden Handlungsbedarf durch den Gesetzgeber aus. Das Landesverfassungsgericht selbst hat in seinen Entscheidungsgründen unterschiedliche Wege zur Lösung (Begrenzung des Aufgabenbereichs des Ämter oder selbstständige direkt und unmittelbare Wahl einer Amtsvertretung durch das Amtsvolk) gekennzeichnet.

Unabhängig davon hatte der Städteverband Schleswig-Holstein bereits im Juli 2009 in einem Heft der Schriftenreihe des Städteverbandes Schleswig-Holstein (Heft 18) zur „Verwaltungsstrukturreform im kreisangehörigen Bereich - Korrekturbedarf aus Sicht der zentralen Orte –“ darauf verwiesen, dass sich kurzfristig ein zwingender Korrekturbedarf in Bezug auf die bestehenden Strukturen ergibt.

- Dieser liegt zum einen darin, dass für die zentralen Orte eine Möglichkeit geschaffen werden muss, ab einer bestimmten Größenklasse einen eigenen hauptamtlichen Bürgermeister zu wählen und dass zum anderen im Zuge dessen die Rechtsfigur des Gemeindedezernenten wieder abgeschafft wird. Hierfür hat der Städteverband Schleswig-Holstein auch einen eigenen Gesetzesvorschlag vorgelegt.
- Zudem hat der Städteverband Schleswig-Holstein vorgeschlagen, ehrenamtlich verwalteten Gemeinden ab einer bestimmten Größenklasse Möglichkeit vorzusehen, einen Hauptausschuss zu bilden.
- Des Weiteren hat der Städteverband Schleswig-Holstein den Vorschlag unterbreitet, dass zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung amtsangehörige Gemeinden mit hauptamtlichem Bürgermeister in der Hauptsatzung festlegen können, bestimmte Selbstverwaltungsaufgaben in eigener Verantwortung durchzuführen.
- Schließlich hat der Städteverband Schleswig-Holstein auch das Problem der Zusammensetzung des Amtsausschusses aufgegriffen und deutlich gemacht, dass die größeren Gemeinden in Ämtern durch die bestehende Vorschrift des § 9 Amtsordnung im Amtsausschuss unterrepräsentiert sind. Im Durchschnitt ergibt sich allein im städtischen Bereich eine Abweichung von 11 % zwischen der Repräsentation der Stadt- und Gemeindeeinwohner in einem Amt und der Repräsentation in dem Amtsausschuss. Im Ergebnis wurde durch die Reduzierung der Zahl der Ämter im Rahmen der letzten Verwaltungsstrukturreform im kreisangehörigen Bereich das vom Landesverfassungsgericht gerügte Legitimationsdefizit sogar noch verstärkt, in dem viele Ämter nicht mehr über eine homogene Struktur von etwa gleich großen Landgemeinden verfügen, sondern größere Gebietskörperschaften in Ämter eingegliedert worden sind.

B. Zu den Handlungsalternativen

Zur Lösung des gesetzgeberischen Auftrags stehen unterschiedliche Handlungsalternativen zur Wahl

- Die Amtsordnung könnte durch einen Positiv- und/oder Negativkatalog dahingehend geändert werden, dass der Aufgabenbestand bei den Ämtern wirksam begrenzt wird. Parallel dazu können Anzeige- oder Genehmigungspflichten durch die Kommunalaufsicht eine wirksame Kontrolle der Einhaltung des Rechts in der Praxis ermöglichen.

chen und die Entwicklung eines Amtes zu einem (materiellen) Gemeindeverband verhindern.

- Entsprechend der Rechtsentwicklung in anderen Bundesländern (vgl. etwa Niedersachsen, Rheinland-Pfalz oder Sachsen-Anhalt) kann das Amt zu einem (formellen) Gemeindeverband mit eigener Volksvertretung fortentwickelt werden.
- Als weitere Modellüberlegung tritt hinzu, die Amtsebene in Schleswig-Holstein ersatzlos zu streichen und die Aufgaben ganz oder teilweise den Kreisen zuzuordnen, die dann im Maßstab verkleinert werden müssten.
- Als Ultima ratio steht dem Gesetzgeber auch das Modell einer Gebietsreform zur Verfügung.

I. Grundsätzliche Fragestellung

Die Verwaltungsstrukturen in Schleswig-Holstein müssen sich auf geänderte technische, gesellschaftliche, wirtschaftliche, politische und rechtliche Anforderungen einstellen und anpassen. Sie ist in Schleswig-Holstein traditionell stark kommunal geprägt. So hat Schleswig-Holstein 1.116 Gemeinden, wovon 63 Städte sind. Unter den 63 Städten gibt es eine große kreisangehörige Stadt und 4 kreisfreie Städte. Insgesamt gibt es in Schleswig-Holstein einschließlich der kreisfreien Städte 145 Gemeinde-, Stadt- und Amtsverwaltungen. 80 Gemeinden sind amtsfrei, und die übrigen 1.036 Gemeinden gehören einem der 87 Ämter an. 22 Ämter und amtsfreie Gemeinden haben im Rahmen einer Verwaltungsgemeinschaft gem. § 19a Gkz eine andere Gemeinde oder ein anderes Amt zur Durchführung ihrer Verwaltungsgeschäfte in Anspruch genommen. Zu dieser Organisationsstruktur kommen 11 Kreise in Schleswig-Holstein. Ausgehend von dieser Struktur ergeben sich für die Lösung der durch das Landesverfassungsgericht aufgeworfenen Fragen eine Reihe von politischen und organisationsrechtlichen Fragestellungen.

Zu den politischen Ausgangsfragen des Prozesses gehören u.a.:

- Gibt es in Schleswig-Holstein kommunale, landespolitische und gesellschaftliche Bereitschaft für eine weitere Verwaltungsstrukturreform?
- Soll die Pflicht der Gemeinden zur Wahrnehmung von Selbstverwaltungsaufgaben politisch betont werden?

- Bedarf es zur Umsetzung der Ziele der Haushaltskonsolidierung, die alle staatlichen Ebenen betrifft, auch des Neubaus der Verwaltung im kommunalen Bereich?
- Sollen Fehlentwicklungen vorangegangener Prozesse (insbesondere Verwaltungsstrukturreform im kreisangehörigen Bereich) korrigiert werden?
- Bedürfen die Entwicklungen im Bereich e-government, des Europarechts und der Verwaltungsmodernisierung einer Anpassung der Verwaltungsstrukturen?
- Ist es der richtige Zeitpunkt auf der politischen Agenda für eine durchgreifende weitere Verwaltungsstrukturreform?

Zu organisationsrechtlichen Fragestellungen gehören u.a. Fragen:

- Welche Aufgaben soll welche kommunale Verwaltungsebene erfüllen?
- Welches sind die wichtigen und bedeutenden Aufgaben eine Gemeinde?
- Sollen die Verwaltungsebenen mit den Gebietskörperschaften übereinstimmen?
- Sollen die Aufgaben und Interessen der Gebietskörperschaften möglichst homogen gestaltet werden, um kommunale Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten zu erweitern?
- Soll eine kommunale Verwaltungsebene entfallen (= zweistufiger kommunaler Verwaltungsaufbau)?
- Soll die Ämterstruktur nach geltendem Recht („bekannt und bewährt“) , d.h. Amt gleich Bundkörperschaft, beibehalten werden?
- Sollen die Ämter zu Gemeindeverbänden im Sinne des formell des Gemeindeverbandsbegriffs fortentwickelt werden (= Gebietsreform, Schaffung einer neuen, d.h. zusätzlichen gebietskörperschaftlichen Verwaltungsebene) ?

Ausgehend von der Beantwortung dieser Fragestellung ergeben sich unterschiedliche Handlungsmöglichkeiten. Der Städteverband Schleswig-Holstein hat frühzeitig gefordert, unter Einbeziehung und Bewertung aller möglichen Entscheidungsalternativen zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung in engem Dialog mit den kommunalen Landesverbänden eine verfas-

sungsrechtlich tragfähige Lösung zu entwickeln, wobei maßgeblich für die Bewertung der Entscheidungsalternativen neben der Verwirklichung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts insbesondere die Aspekte der Wirtschaftlichkeit und der Leistungsfähigkeit sein sollten.

II. Bewertung denkbarer Handlungsalternativen:

Die aufgeworfenen Fragestellungen machen deutlich, dass diese nur in einem umfassenden Prozess unter Einbeziehung des Landtags, der Landesregierung und aller kommunalen Landesverbände gelöst werden können.

Der Städteverband Schleswig-Holstein bewertet die zur Verfügung stehenden Handlungsalternativen kursorisch wie folgt:

1. Schaffung eines Positiv- und/ oder Negativkatalogs zum Aufgabenbestand der Ämter

a) Allgemeine Anmerkungen

Ziel eines Positiv- und/oder Negativkatalogs ist eine Eingrenzung der Übertragungsfähigkeit von Aufgaben auf das Amt, um das (schleichende) Entstehen eines materiellen Gemeindeverbands zu verhindern.

Eine solche Lösung verspricht auf den ersten Blick Rechtssicherheit und manifestiert die bestehende Verwaltungsstruktur. Diese Lösung ist vergleichsweise zügig durch den Gesetzgeber umzusetzen und technisch einfach, in dem § 5 Abs. 1 AO z.B. folgenden Wortlaut erhalten könnte:

„§ 5

Übertragene Aufgaben

(1) Über die Regelung des § 3 Abs. 1 Satz 1 hinaus können mehrere amtsangehörige Gemeinden gemeinsam dem Amt Selbstverwaltungsaufgaben übertragen. Vor der Aufgabenübertragung sind der Kommunalaufsicht die Aufgabe und der Umfang der Aufgabenübertragung anzuzeigen.

Die Gemeinden können die Entscheidung über folgende Angelegenheiten nicht übertragen:

1.

2.

3.

4.

Bei der Beschlussfassung haben die Mitglieder des Amtsausschusses, deren Gemeinden von der Übertragung nicht betroffen sind, kein Stimmrecht.“

In die Bewertung einer solchen Lösung müssen folgende Gesichtspunkte einbezogen werden:

- Mangels hinreichender Bestimmbarkeit des Kernbereichs kommunaler Selbstverwaltungsaufgaben ist eine enumerative Aufzählung sowohl im Rahmen des Positiv- als auch im Rahmen eines Negativkatalogs erforderlich.
- Dies hat zur Folge, dass der Gesetzgeber eine Konkretisierung dieser Aufgaben vornehmen muss.
- Damit entscheidet der Gesetzgeber (und nicht die Gemeindevertretung selbst) über die Frage der Wichtigkeit einer kommunalen Selbstverwaltungsaufgabe, indem er sie entweder dem Amt (weniger wichtig) oder der Gemeinde (wichtig) zuordnet.
- Konkretisierungsbedürftig ist das Verhältnis zu § 28 GO. In § 28 GO werden die Aufgaben enumerativ aufgezählt, die der Gemeindevertretung vorbehalten sind, d.h. der Gesetzgeber hat in diesen Fällen zum Ausdruck gebracht, dass diese Aufgaben so wichtig sind, dass über sie die Mitglieder der demokratisch direkt legitimierten Vertretungskörperschaft entscheiden müssen. Es muss unter systematischen Gesichtspunkten beachtet werden, dass wenn nach den Regeln der Gemeindeordnung eine Übertragungssperre der Aufgabe auf die Ausschüsse oder den Bürgermeister besteht, diese auch für den Amtsausschuss gelten muss. Anderenfalls besteht die Gefahr eines Wertungswiderspruchs im Kommunalverfassungsrecht.
- Nach § 2 Abs. 3 GkZ dürfen nach bisherigem Recht Zweckverbände innerhalb eines Amtes nicht gebildet, wenn die Möglichkeit der Aufgabenübertragung nach § 5 Abs. 1 AO besteht. Im Falle der durch Negativ- und/oder Positivkatalog eingeschränkten Aufgabenübertragungsmöglichkeit ergibt sich verstärkt das praktische Bedürfnis Zweckverbände innerhalb eines Amtes zuzulassen. Im Ergebnis stellt sich für solche Zweckverbände in der Folgenabschätzung die Legitimationsfrage genauso wie bei einer Übertragung auf das Amt erneut.

- Mit einem Negativ- und/oder Positivkatalog wird nicht die Ursache für die Konzentration von Aufgabenübertragungen auf das Amt beseitigt. Vielmehr bleibt der Grund für Hochkonzentration einer Aufgabe, der zumeist in der mangelnden Leistungsfähigkeit oder der Unwirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung im kleinen Maßstab liegt, in vollem Umfang bestehen.

Mithin sind im Rahmen dieser Lösung die möglichen **Vorteile** wie insbesondere

- Beibehaltung der Strukturen (bekannt und bewährt),
- Stärkung der amtsangehörigen Gemeinden durch Rückübertragung von Aufgaben,
- Schaffung klarer Zuständigkeiten durch gesetzliche Aufgabenzuweisung (bzw. Aufgabenübertragungsverbot),
- Beibehaltung der bisherigen Struktur der gemeindlichen Ebene,

gegenüber den möglichen **Nachteilen**, wie z.B.

- Mangelnde Zukunftsfähigkeit der Strukturen,
- Ggf. Verlagerung auf Zweckverbände unter Inkaufnahme von Doppelstrukturen bei vermehrten Zweckverbänden innerhalb eines Amtes und vergleichbaren Legitimationsproblemen,
- Fehlende Flexibilität in der Aufgabenzuweisung,
- Fremdbestimmtheit der Aufgabenzuordnung,
- Fehlende Möglichkeit der Korrektur von Fehlentwicklungen der Verwaltungsstrukturreform,
- Ungeeignetheit der Lösung in bezug auf die Ursachen für die Fehlentwicklung der Vergangenheit,

abzuwägen.

b) Anmerkungen zum Konzept des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages (SHGT)

Der SHGT fordert in einem Vorschlagspaket vom Juni 2010 einen gesetzlich geregelten Negativkatalog von nicht übertragungsfähigen Selbstverwaltungsaufgaben. Dieser Katalog umfasst primär Planungsaufgaben. Ein weiterer Auswahlkatalog soll Aufgaben umfassen, die ganz oder teilweise übertragen werden können. Dieser Katalog soll durch

Verordnung festgelegt werden, damit er schnell bei neuen Aufgaben erweitert werden kann. Zudem sollen unter erleichterten Voraussetzungen vermehrt Zweckverbände innerhalb eines Amtes zugelassen werden.

Diese Regelungsvorschläge erweisen sich aus Sicht des Städteverbandes zur Lösung der aufgeworfenen Fragestellungen nur eingeschränkt als geeignet:

- Probleme bestehen insbesondere mit Blick auf die Rechtssicherheit, die durch eine Neuregelung vermittelt werden soll. So ist bereits fraglich, wie mit einer Selbstverwaltungsaufgabe verfahren werden soll, die in dem Auswahlkatalog nicht ausdrücklich bezeichnet wird. Die Gemeinde weiß in diesen Fällen nicht, ob sie die Aufgabe übertragen darf oder nicht. Angesichts der Allzuständigkeit der Gemeinde (Universalität des Wirkungskreises) sind die einzelnen Selbstverwaltungsaufgaben nicht erschöpfend zu beschreiben. Typisierende Aufgabenbeschreibungen werden aber nicht zu dem gewünschten und notwendigen Maß an Rechtssicherheit führen. Da der Auswahlkatalog aus verfassungsrechtlichen Gründen eng auszulegen wäre, bestünde aus formalen Gründen eine Aufgabensperre für diejenigen Aufgaben, die sich dem Auswahlkatalog nicht ausdrücklich zuordnen lassen. Problematisch ist dies in denjenigen Fällen, in denen das Bedürfnis für eine Übertragung besteht.
- Das Hauptproblem ist die subjektive Betrachtungsweise bei wichtigen Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft. Wie der SHGT richtigerweise festgestellt hat, ist eine weitergehende qualitative Bewertung von Aufgaben nicht möglich. Daher wäre tatsächlich eine Anzeigepflicht bei der Kommunalaufsicht für Aufgabendelegationen zu den Ämtern erforderlich. Dies ist ein Nachteil bei diesem Modell. Die Kommunalaufsicht muss im Einzelfall bei jeder neu übertragenen Aufgabe prüfen, ob die Übertragung zulässig ist. Unabhängig davon, dass dies dem Grundsatz des „Bürokratieabbaus“ zuwiderlaufen würde, ist von größerer Bedeutung, dass die Entscheidung über die Zulässigkeit einer vollständigen oder teilweisen Aufgabenübertragung auf das Amt in die Entscheidung der jeweiligen Kommunalaufsicht gestellt wird. Insoweit ist es die Kommunalaufsicht die entscheiden muss, wann das Amt die Schwelle zum materiellen Gemeindeverband überschreitet, ohne dass der Landtag hierfür Kriterien formuliert, an denen sich eine gleichmäßige Verwaltungspraxis entwickeln könnte. Insofern kann eine gleichmäßige Beurteilungspraxis vergleichbarer Sachverhalte durch die Kommunalaufsichten nicht sichergestellt werden, mit dem Ergebnis, dass in unterschiedlichem Maße Aufgabenübertragungen vorgenommen werden können.

- Es tritt hinzu, dass sowohl die Auswahl der Aufgaben als auch die Kontrolle über die Übertragungsfähigkeit allein in die Hände der Exekutive (Innenministerium/ Kommunalaufsicht) gelegt wird. Die Gemeinden als Bestandteil der Länder sind diesen jedoch nicht untergeordnet, sondern nehmen aufgrund Art. 28 GG und Art. 46 Landesverfassung verfassungsrechtlich geschützt ihre Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft als Selbstverwaltungsaufgaben wahr. Aus systematischen und verfassungsrechtlichen Gründen sollte sich die Aufgabe der Kommunalaufsicht auf die Rechtsaufsicht beschränken und nicht auf die Formulierung/ Kontrolle und Entscheidung von Aufgabenkatalogen ausgeweitet werden. Hierin liegt im Ergebnis eine Schwächung der gemeindlichen Ebene.

- Der SHGT schlägt vor, dass die Ämter ein Initiativrecht gegenüber den Gemeindevertretungen erhalten. Der Vorteil wäre, dass dem Amt die Möglichkeit gegeben wird die übertragenen Aufgaben wirtschaftlich zu erfüllen. Ansonsten führt das Amt viele unterschiedliche Aufgaben von Gemeinden durch, ohne jedoch Synergieeffekte der Aufgabendelegation nutzen zu können. Die Grenze finden die Ämter aber weiterhin in dem begrenzten Aufgabenbestand vor dem Umschlagen in einen materiellen Gemeindeverband. Das Initiativrecht steht letztlich nicht im Einklang mit der Funktion eines Amtes, vornehmlich als Verwaltungsdienstleister („Schreibstube“) für die amtsangehörigen Gemeinden zu wirken. Die Koordinierungsfunktion wird in § 4 Abs. 4 AO ausreichend beschrieben. Die Verankerung des Initiativrechts birgt die Gefahr in sich, weitere Aufgabenübertragungen gesetzgeberisch anzuregen, ohne dass durch den Gesetzgeber das verfassungsrechtliche Problem der Definition des Übergangs vom Amt zum materiellen Gemeindeverband zuvor in rechtssicherer Weise beantwortet zu haben.

- Die Forderung, Zweckverbände innerhalb eines Amtes zuzulassen, erweist sich mit Blick auf die Problemlösung als ungeeignet, weil eine direkte demokratische Legitimation für die Aufgabenwahrnehmung innerhalb eines Zweckverbandes ebenfalls nicht gegeben ist. Eine Verlagerung von Selbstverwaltungsaufgaben vom Amt auf die Zweckverbandsebene erfüllt die Anforderungen des Urteils des Landesverfassungsgerichts grundsätzlich nicht. Zudem entstehen Doppelverwaltungsstrukturen innerhalb eines Amtes. Ein Zustand, in dem einzelne Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden
 - a) auf das Amt übertragen und vom Amt in eigener Zuständigkeit durchgeführt werden,

- b) auf Zweckverbände innerhalb eines Amtes übertragen, aber durch die Amtsverwaltung durchgeführt werden,
- c) auf Zweckverbände außerhalb des Amtes mit eigener Zweckverbandsverwaltung übertragen und vom Zweckverband durchgeführt werden,
- d) selbst durch die Gemeinde wahrgenommen und durch das Amt im Namen der Gemeinde durchgeführt werden,

erweist sich nicht als Idealbild der Selbstverantwortung vor Ort, in der die Gemeinden mit ihren Gemeindevertretungen die öffentlichen Aufgaben in eigener Verantwortung erfüllen.

Insgesamt verfolgt der SHGT das Ziel die Ämter zu stärken. Ob es damit gelingen kann zugleich die amtsgehörigen Gemeinden zu stärken erweist sich als zweifelhaft. Denn eine Kompetenzverschiebung (vermehrte Bildung von Zweckverbänden) oder Kompetenzerweiterung (Initiativrecht der Ämter) hat direkten Einfluss auf das Selbstverwaltungsrecht der einzelnen amtsangehörigen Gemeinden.

Bewertung der Geschäftsstelle zu 1. und 2.:

Aus Sicht der Geschäftsstelle erweist sich ein Negativ- und/oder Positivkatalog nicht als ein in die Zukunft weisendes Modell. Es müsste wenigstens ergänzt werden um die Regelungen, die die Repräsentation und Funktion der größeren amtsangehörigen Gemeinden mit Zentralitätsstatus angemessen aufwerten. Hierzu gehört u.a.

- eine angemessene, d.h. einwohnergewichtete Vertretung im Amtsausschuss,
- die Möglichkeit, einen eigenen hauptamtlichen Bürgermeister/In zu wählen,
- einen Hauptausschuss zu bilden,
- nach Beschlussfassung der Gemeindevertretung Selbstverwaltungsaufgaben in eigener Verantwortung durchzuführen,
- Stellung des Bürgermeisters amtsangehöriger Gemeinden gegenüber der Amtsverwaltung zu stärken.

Trotzdem verbleibt das Problem, dass durch ein Negativ- und/oder Positivkatalog nicht an der Ursache für die Aufgabenübertragung auf ein Amt angesetzt wird, sondern nur die Auswirkungen mit der Verfassung in Einklang gebracht werden. Weitergehende Fragestellungen der Verwaltungsmodernisierung werden durch das Modell ebenfalls nicht gelöst. Deswegen sollte diese Handlungsalternative erst Platz greifen, nachdem auch al-

le anderen Alternativen geprüft und im Wege einer umfangreichen Bewertung nicht als bessere Lösung erkannt werden.

2. Schaffung eines formellen Gemeindeverbands

Der Gesetzgeber könnte sich auch entscheiden, einen formellen Gemeindeverband zu schaffen und damit dem Beispiel anderer Bundesländer folgen, in denen unterhalb der Kreisebene im Rahmen der Kommunalwahl eine Gemeindeverband direkt demokratisch legitimiert wird.

Beispiele für Gemeindeverbände in anderen Bundesländern sind z.B.:

a) Samtgemeinde Niedersachsen

=> §§ 71 ff. NGO

Die als Körperschaft des öffentlichen Rechts mit dem Recht zur Selbstverwaltung ausgebildete niedersächsische Samtgemeinde nimmt gemäß § 72 GO-Nds unter anderem die Aufgaben

- die Aufstellung der Flächennutzungspläne;
- Schulen und Erwachsenenbildung,
- Büchereien, die mehreren Mitgliedsgemeinden dienen;
- Sportstätten, die mehreren Mitgliedsgemeinden dienen,
- Gesundheitseinrichtungen und Altenbetreuung;
- Brandschutz; Gemeindeverbindungsstraßen;
- Anschluss- und Benutzungszwang;
- Hilfe für Bürger bei Verwaltungsangelegenheiten;
- gemeindliche Schiedsämter,
- außerdem von den Gemeinden übertragene Selbstverwaltungsaufgaben,
- Führung der Kassengeschäfte für Mitgliedsgemeinden,

wahr und ist hierfür direkt demokratisch legitimiert.

b) Verbandsgemeinde Rheinland-Pfalz

=> §§ 64 ff. GO-RP

In Rheinland-Pfalz nimmt die als Gebietskörperschaft (§ 64 Abs. 1 GO-RP) ausgebildete Verbandsgemeinde gemäß §§ 67 f. GO-RP u.a. die Aufgaben

- Schulwesen;
- Brandschutz und technische Hilfe;
- Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen;
- überörtliche Sozialeinrichtungen;
- Wasserversorgung;
- Abwasserbeseitigung;
- Gewässerunterhaltung, § 67 Abs. 1;
- Flächennutzungsplanung, § 67 Abs. 2;
- Straßenbau, § 68 Abs. 2;

als eigene Aufgaben wahr. Die Übernahme/Übertragung weiterer Aufgaben ist möglich, § 67 Abs. 3, Abs. 4 GO-RP.

c) Verbandsgemeinde Sachsen-Anhalt

=> Verbandsgemeindengesetz LSA

Die Verbandsgemeinde erfüllt anstelle ihrer Mitgliedsgemeinden folgende Selbstverwaltungsaufgaben:

- die Flächennutzungsplanung (Übertragung gem. § 203 Abs. 2 Satz 1 BauGB);
- die Trägerschaft der allgemeinbildenden öffentlichen Schulen;
- die Errichtung und Unterhaltung von zentralen Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen, die mehreren Mitgliedsgemeinden dienen;
- die Errichtung und Unterhaltung von Sozialeinrichtungen, die mehreren Mitgliedsgemeinden dienen, sowie von Tageseinrichtungen nach dem Kinderförderungsgesetz;
- die Straßenbaulast bei außerörtlichen Gemeindestraßen, die dem nachbarlichen Verkehr zwischen den Gemeinden oder dem weiteren Anschluss von Gemeinden oder räumlich getrennten Ortsteilen an überörtliche Verkehrswege dienen oder zu dienen bestimmt sind;
- die Aufgaben nach dem Wassergesetz für das Land Sachsen-Anhalt, insbesondere die Trinkwasserversorgung und die Abwasserbeseitigung;
- die Aufgaben nach dem Schiedsstellen- und Schlichtungsgesetz;

- die Aufgaben nach dem Brandschutzgesetz;
- die Hilfe bei Verwaltungsangelegenheiten im Sinne von § 23 der Gemeindeordnung .

Charakteristisch für Verbandsgemeinden ist, dass diese neben und anstelle der Ortsgemeinden gesetzlich zugewiesene Selbstverwaltungsaufgaben der örtlichen Gemeinschaft wahrnehmen. Dem Aufgabenbestand und der kompetenzrechtlichen Stellung der Verbandsgemeinde entspricht die unmittelbare demokratische Legitimation von Verbandsgemeinderat und Verbandsgemeindebürgermeister. Die Verbandsgemeinden sind als Gebietskörperschaften verfasst und werden verfassungsrechtlich den Gemeindeverbänden zugeordnet (h.M.). Die Finanzierung erfolgt durch Umlagen.

Als **Vorteile** kommen in Betracht:

- Es gibt bundesweit Vorbilder für diese Lösung, die seit Jahrzehnten praktiziert werden.
- Größere Gemeinden werden voraussichtlich ein höheres Gewicht in der Verbandversammlung erhalten.
- Die Gemeindeebene in der bisherigen Struktur bleibt erhalten.
- Die Lösung kann als Vorstufe für das Entstehen von Einheitsgemeinden konzipiert werden.
- Das Urteil des LVerfG wird umgesetzt.

Dem stehen beispielsweise **Nachteile** gegenüber:

- Es wird ein dreistufiger kommunaler Verwaltungsaufbau verfestigt.
- Es handelt sich im Kern um eine Gebietsreform.
- Die Mitgliedsgemeinden werden in ihrem Selbstverwaltungsrecht geschwächt.
- Die zentralen Orte verlieren wesentliche Funktionen. Ihnen droht nach dem Verlust der Hauptamtlichkeit, der Amtsfreiheit auch der Verlust der Planungshoheit sowie der Verlust der Personal- und Organisationshoheit für übergemeindliche Einrichtungen.

Bewertung der Geschäftsstelle zu 2:

Das Modell der Verbandsgemeinde oder Samtgemeinde erweist sich zunächst als rechtssichere und in anderen Bundesländern erprobte Alternative. In Rheinland-Pfalz ist

es im Zuge der Gebietsreformen als Nachfolgemodell und Weiterentwicklung der Ämterstruktur am 01.10.1968 eingeführt worden. Es ergeben sich jedoch mit Blick auf die Strukturen auch Unterschiede. In Niedersachsen ist die Zahl der Samtgemeindemitglieder bspw. auf 10 begrenzt und jede Samtgemeinde muss für sich mindestens 400 Einwohner aufweisen. Diese Strukturen lassen sich ohne vorherige Gebietsreform nicht auf Schleswig-Holstein übertragen. Eine direkte Legitimation durch das „Verbandsgemeindevolk“ muss den Grundsätzen der Gleichheit der Wahl entsprechen, d.h. die Stimme eines jeden Wahlberechtigten muss grundsätzlich den gleichen Zählwert und die gleiche Erfolgchance haben. Alle Stimmen sollen mithin den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben (vgl. LVerfG Schleswig-Holstein, Urteil vom 30.08.2010 – 03/09 – Rz. 45 f). Diese Umsetzung erweist sich in den teilweise sehr großen Ämtern Schleswig-Holsteins mit einer Vielzahl von Gemeinden als außerordentlich schwierig.

Hinzu tritt die Tatsache, dass die Bildung von Verbandsgemeinden eine echte Gebietsreform beinhaltet, weil durch die Zuordnung wesentlicher und bedeutender Selbstverwaltungsaufgaben, insb. der Planungshoheit eine neue gebietskörperschaftliche Ebene geschaffen wird. Dies führt dann zu der Fragestellung, ob eine „echte“ Gebietsreform dann nicht die bessere Handlungsalternative darstellt.

3. Modellüberlegung: Ämter zu Kreisen:

Als weitere Handlungsalternative für die Umsetzung des Urteils des Landesverfassungsgerichts kommt eine Modellüberlegung in Betracht, die gebietskörperschaftlich den Bestand der Gemeinden unangetastet lässt, aber die bestehende Amtsebene mit der Kreisebene verknüpft. Eine solche Regelung könnte folgende Eckpunkte umfassen:

- Bestehende Ämter werden aufgelöst, an deren Stelle treten ca. 30 Kreise.
- Bestehende hauptamtliche Verwaltungen (Gemeinden und Städte) bleiben erhalten.
- Die Zahl der kreisfreien Städte wird moderat erhöht, z.B. Norderstedt (ggf. auch Zusammenschlüsse von Städten im Hamburger Umland).
- Die ehrenamtlich verwalteten Gemeinden bleiben erhalten, sofern von den Einwohnern gewünscht.
- Die neuen Kreise nehmen die Aufgaben der alten Ämter und Teilaufgaben der alten Kreise wahr.
- Die unmittelbare Wahl der Kreisvolks trägt den Legitimationsanforderungen des Art. 2 LV Rechnung.

- Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung, die nicht mehr wirtschaftlich in ca. 30 Einheiten wahrgenommen werden im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit erfüllt oder gehen auf Landesämter über.

Im Ergebnis wird eine Verwaltungsebene eingespart, Transparenz hergestellt, die Selbstverwaltungsrechte (der Kreise) gestärkt und durch die Erhöhung der Selbstverwaltungsanteile wird die Kreisumlage ihrer ursprünglichen Bedeutung angenähert.

Bewertung der Geschäftsstelle zu 3:

Die Modellbeschreibung greift den Ansatz der Ergebnisse der Verwaltungsstrukturreform im kreisangehörigen Bereich der Jahre 2006-2008 auf. Insoweit sind auf freiwilliger Basis bereits Zuschnitte von Ämtern entstanden die fast an die Größe und den Zuschnitt ehemalige Kreise (vor der Kreisgebietsreform 1970/1971) heranreichen. Das Modell ist konkretisierungsbedürftig, bietet aber die Chance als Grundlage für einen tiefgreifenden Verwaltungsmodernisierungsprozess zu dienen. Angesichts der Konkretisierungsmöglichkeiten und Offenheit bietet es zudem die Chance, dass alle Kommunalgruppen im Rahmen des Prozesses ihre Interessen an das Modell definieren können.

4. Gebietsreform

Schleswig-Holstein hat im gemeindlichen Bereich keine durchgreifende Gebietsreform durchgeführt. 1970/1971 wurde die Anzahl der Kreise von 17 auf 11 verringert (vgl. die vorausgehende Untersuchung durch das Sachverständigen-Gutachten zur lokalen und regionalen Neuordnung in Schleswig-Holstein, 1968). Die Zahl der Gemeinden ist von 1.371 im Jahr 1959 auf 1.129 im Jahr 1987 und 1.119 im Jahr 2008 gesunken. Quantitativ wird Schleswig-Holstein geprägt von einer Vielzahl von Landgemeinden (724 Gemeinden unter 1.000 Einwohnern), wobei allerdings über die Hälfte der Einwohner in Städten und über 68 % der Einwohner in zentralen Orten leben.

Gemeinden und Bevölkerung in Schleswig-Holstein nach Größenklassen
- Übersicht -

Gemeindegrößen- klasse ¹ von ... bis unter ... Einwohner	Gemeinden ²				Bevölkerung			
	25.05.1987		31.12.2008		25.05.1987		31.12.2008	
	Anzahl	%	Anzahl	%	Personen	%	Personen	%
Unter 500	498	44,1	430	38,4	132 760	5,2	117 546	4,1
500 - 1 000	297	26,3	294	26,3	213 729	8,4	214 697	7,6
1 000 - 2 000	158	14,0	182	16,3	221 012	8,7	247 820	8,7
2 000 - 5 000	90	8,0	115	10,3	279 185	10,9	338 961	12,0
5 000 - 10 000	41	3,6	45	4,0	299 871	11,7	323 225	11,4
10 000 - 20 000	27	2,4	33	2,9	370 388	14,5	475 365	16,8
20 000 - 50 000	13	1,2	15	1,3	356 731	14,0	430 428	15,2
50 000 - 100 000	3	0,3	3	0,3	232 301	9,1	237 747	8,4
100 000 und mehr	2	0,2	2	0,2	448 264	17,5	448 471	15,8
Insgesamt	1 129	100	1 119	100	2 554 241	100	2 834 260	100

Orientierungsmaßstab für den optimalen Aufbau einer Verwaltung und das daraus ggf. abzuleitende Bedürfnis für eine Gebietsreform sind u.a. (vgl. bereits Maßstäbe für den optimalen Aufbau einer Verwaltung, Wagener 1969).

I. Wirtschaftlichkeit

1. Abgrenzung nach günstigen Einwohnerbereichen
2. Einsparung von Verwaltungsebenen
3. Günstige Zahl untergeordneter Verwaltungseinheiten
4. Finanzielle, personelle und strukturelle Ausgleichsmöglichkeit im Rahmen einer Verwaltungseinheit
5. Einheit der Verwaltung
 - a) Abgrenzung nach Planungsräumen
 - aa) Deckungsgleichheit mit Siedlungsräumen
 - bb) Deckungsgleichheit mit Wirtschaftsräumen
 - cc) Deckungsgleichheit mit Naturräumen
 - b) Abgrenzung nach Einzugsgebieten
 - aa) Berücksichtigung des Versorgungsnahbereichs zentraler Orte
 - bb) Zumutbare Entfernung vom und zum Verwaltungssitz

II. Leistungsfähigkeit

1. Beschäftigung von hauptamtlichen Personal
2. Hoher Spezialisierungsgrad des Personals
3. Gute Überschaubarkeit der Verwaltungseinheit

III. Festigung der Demokratie

1. Zusammengehörigkeitsgefühl der Bevölkerung
2. Größtmögliche Dezentralisation von Verwaltungsaufgaben

3. Einfachheit und Übersichtlichkeit des Verwaltungsaufbaus
4. Einräumigkeit der Verwaltung

Den möglichen **Vorteilen** dieser Handlungsalternative, wie z.B.,

- Vereinheitlichung der Aufgaben und Interessenlagen der Gemeinden,
- bessere Steuerung von Strukturveränderungen (Finanzausgleich, Schullandschaft, Gebietsentwicklung, Regionalplanung usw.)
- ggf. durchzuführender Verwaltungsneubau mit Blick auf notwendige Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen,

stehen eine Reihe von **Nachteilen**, wie z.B.

- die fehlende Akzeptanz im landes- und kommunalpolitischen Raum,
- die Strukturveränderung als zu groß empfundener Schritt,
- die Gefährdung ehrenamtlichen Engagements,
- der befürchtete Verlust von Bürgernähe,
- die Auswirkungen auf Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, Vereine und Verbände,
- die aus fehlender Akzeptanz resultierende Befürchtung mangelnder Effizienz einer Gebietsreform,

gegenüber, die abgewogen werden müssen.

Bewertung der Geschäftsstelle zu 4:

Angesichts der weitreichenden Folgen einer Gebietsreform im kommunalpolitischen und gesellschaftspolitischen Bereich sowie der emotionalen Vorbelastung erweist sich der gesetzgeberische Zwang zur Veränderung von Gemeindegrenzen als ultima ratio und wird deshalb in Schleswig-Holstein politisch bisher in weiten Teilen abgelehnt. Modernisierungsprozesse benötigen aber eine überwiegende Akzeptanz und sollten nicht gegen den Willen einer breiten Mehrheit durchgeführt werden. Dies entbindet aber nicht von einer Prüfung im Rahmen der Handlungsalternativen, insbesondere mit Blick auf die Vorteile und Herausforderungen der Zukunft (Bewältigung demographischer Wandel, Sicherung der Daseinsvorsorge, Haushaltskonsolidierungsdruck im kommunalen Bereich usw.).

Fazit:

Mit Blick auf die vielschichtige Betroffenheit aller Kommunalgruppen durch die unterschiedlichen Handlungsoptionen bedarf es eines umfassenden Beratungsprozesses der Entscheidungsalternativen. Ziel muss die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung sein. In engem Dialog mit allen kommunalen Landesverbänden muss eine verfassungsrechtlich tragfähige Lösung entwickelt werden, die aber auch die aktuellen Fragestellungen der Verwaltungsmodernisierung beantwortet. Es sollten die äußeren politischen Rahmenbedingungen und der objektiv festgestellte Handlungsbedarf (Urteil des LVerfG) zum Anlass genommen werden, eine intensive und ergebnisoffene Diskussion zu führen, die Verwaltung insgesamt erfasst und die Bevölkerung und die gesellschaftlichen Gruppen in die Diskussion einbindet.