

DIE GEMEINDE

Zeitschrift für die kommunale Selbstverwaltung
in Schleswig-Holstein

Herausgeber Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag

58. Jahrgang · September 2006

Impressum

Schriftleitung:

Jörg Bülow
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied

Redaktion:

Ute Bebensee-Biederer
Stellv. Geschäftsführerin

Anschrift Schriftleitung und Redaktion:

Reventlouallee 6, 24105 Kiel
Telefon (0431) 57 00 50 50
Telefax (0431) 57 00 50 54
E-Mail: info@shgt.de
Internet: www.shgt.de

Verlag:

Deutscher Gemeindeverlag GmbH
Jägersberg 17, 24103 Kiel
Postfach 1865, 24017 Kiel
Telefon (0431) 55 48 57
Telefax (0431) 55 49 44

Anzeigen:

W. Kohlhammer GmbH
Anzeigenmarketing, Corinna Rapp
70549 Stuttgart
Telefon (0711) 78 63 - 72 66
Telefax (0711) 78 63 - 83 93
Zur Zeit ist Anzeigenpreisliste Nr. 27 vom
1.1.2004 gültig.

Bezugsbedingungen:

Die Zeitschrift „Die Gemeinde“ erscheint
monatlich; einmal jährlich können zwei Hefte
zu einem Doppelheft zusammengefasst
werden. Bezugspreis ab Verlag jährlich
73,50 € zzgl. Versandkosten. Einzelheft
8,60 € (Doppelheft 17,20 €) zzgl. Versand-
kosten.
Abbestellungen: 6 Wochen vor Jahresende
beim Verlag.
Die angegebenen Preise enthalten die
gesetzl. Mehrwertsteuer.

Druck:

Howaldtsche Buchdruckerei, Kiel
Für unverlangt eingesandte Manuskripte
und Bildmaterial übernehmen Verlag und
Redaktion keine Verantwortung.
Die Redaktion behält sich Kürzungen und
Überarbeitungen vor. Rücksendung erfolgt
nur, wenn Rückporto beigelegt wird.

ISSN 0340-3653

Titelbild: Bauernhaus in Wiershop
Foto: Lothar Neinass, Aumühle

Inhaltsverzeichnis

Auf ein Wort

Klaus Lange
Schleswig-Holsteen-Leed 222

Aufsätze

Joachim Schwind
Auswirkungen des Ersten Verwal-
tungsstrukturreformgesetzes auf
das Verhältnis von Land und
Kommunen 222

Wilfried Zurstraßen
Kulturarbeit im ländlichen Raum –
das Beispiel Schönberg 232

Lutz Kettenbeil
Hanseatische Feuerwehr-Unfallkasse
Nord nimmt Fahrt auf 234

Rechtsprechungsberichte 235

Aus der Rechtsprechung 237

KrO § 4, KrO § 35 Abs. 4,
KrO § 41 Abs. 1, GG Art. 20 Abs. 3,
Kommunalrecht, Ausschussgröße,
Demokratieprinzip, Repräsentations-
prinzip, Willkürverbot, Wahlverfahren,
Zählergemeinschaft
OVG Schleswig 2. Senat
Urteil vom 15. März 2006
AZ:2 LB 48/05 237

GO § 16 g Abs. 3 Satz 1, DVO-GO
§ 7 Abs. 2, VwGO § 123 Abs. 1,
Kommunalrecht, Bürgerbegehren,
Bürgerentscheid, Kostendeckungs-
vorschlag, einstweilige Anordnung,
Anordnungsanspruch
OVG Schleswig 2. Senat
Beschluss vom 24. April 2006
AZ:2 MB 10/06 234

KAG § 8, VwGO § 47 Abs. 2 Satz 1
Straßenausbaubeitrag, Normenkon-
trolle, Antragsfrist, Aufwandsverteil-
ung, Anliegeranteil, Gemeindeanteil
OVG Schleswig 2. Senat
Urteil vom 26. April 2006
AZ:2 KN 7/05 234

Aus dem Landesverband

Infothek 244

Rechts-, Verfassungs- und Finanzaus-
schuss des SHGT tagte am
14. August 2006 244

Bürgermeister-Studienfahrt 2006. . . 244

Aus den Kreisverbänden 245

Mitteilungen des DStGB 246

Pressemitteilungen 247

Personalnachrichten 247

Buchbesprechungen 248

Schleswig-Holstein-Leed

Leewe Lüüd,
een Butenholsteener, der siek Sorgen üm sien oole Heimat mokt, hett mi nülich an dat Schleswig-Holstein-Leed erinnert un mi sein Gedanken öber de aktuelle politische Situatschoon in uns Land vertellt. Ick will mi Möch geewen, sien Indrück in uns plattdütsche Sprook to formuleern. Düstere Wulken hangt öber uns Land. Dor sünt mien Gedanken öber Stüer gohn, no vör in de Tokunft, denn wedder torüch in uns Geschich und sünt opn' End hangbleewen int' Jahr 1844 biet Sängerfest in Schleswig. Dor wur uns Hymne dat erste Mol sung. Dat weer zwor een annere Tied tomols, ober Geföhl, Verstand und Insatz för uns Heimatland sünt ok vündoog so aktuell as in de Mern vunt' 19. Jahrhundert.

In de erste Strooph heet dat:
„Wahre treu, was schwer errungen,
bis ein schöner Morgen tagt.“

Daran hett sick nix ännert. Dor schulln wie all an dinken und dorna hanneln, ok Peter Harry und sein Verwaltungsaristokratie in Kiel. Mokt ni kaputt, wat uns stark mokt!

„Doch wenn innere Stürme wüten,
drohend sich der Nord erhebt,
schütze Gott die holden Blüten,
die ein mildrer Süd belebt.“

Hüüt kommt de Gefohr allerdings ni ut den Noorn, de Süden hett sein Milde verlor. Brüssel, Berlin und vor allen de „ehrbore Hamburger Koopmann“ mit sien Metropolregion langt aggressiv no uns Land. Dor hett Kiel nix entgegengesetzt. Wer schull dat dor ok können? De Hoberflockenquetscher ut Elmshorn, de in uns Land keen Wutteln hett, befördert

die Nordstootdiskuschoon direktemang in Richtung Schaltzentrool Hamburg mit denn „Passiv- un Gestaltungsraum“ Holstein. De HSH-Nordbank, de Verhinderung vun de Fusion von Sparkassen- und Giroverband mit Niedersachsen un de Installatschoon vun de „Norddütsche Retail-Holding“ (wat för een Woort!) hebt de Wieken för de tokünftige Sparkassenlandschaft all stellt. De Haspa hett allns in Griff. De Vördeel för Hamburg liggt op de Hann, wo liegt de Sootkörns för uns?

Biet' Koffiedrinken hett Ole uns Heide de Elvertiefung affhannelt. Wie kriegd dorför een unwirtschaftliche Elvquerung bi Glückstadt. Un nu kümmt Carl Dreyer, de Big-Boss ut Hamburg mit de Konkurrenzautobahn in Hamburg-Süd.

Ick will ju Moot moken, denn uns Hymne seggt:
„Gott ist stark, auch in den Schwachen,
wenn sie gläubig ihm vertraun,
zage nimmer und dein Nachen
wird trotz Sturm den Hafen schau'n!

Heide Simonis hett zwar ers non' veerten Wahlgang in de oberspönsche Dreekoalitschoon ehrn Stohl opgeewen, dorför hett se nu ok bi RTL utdanz. Ok PHC hett all sinneert, dat he villich bloots eenmol Ministerpräsident vun uns Land ween kann. Wer weet, woto dat goot is.

Mit uns Leed roop ick ju to:
„Harre aus, mein Vaterland!“

Un dor heet dat ok:
„Von der Woge, die sich bäumet
Längs dem Belt am Ostseestrand,
bis zur Flut die ruhlos schäumet
an der Düne flücht'gem Sand.“

Wi süht dat vündoog bi uns uut?
„Masten reckt sick hooch in Heeven,
Flügel dreiht sick luut in Wind,
Schatten schmiet se, nemmt dat Lee-
wen,
Pech för Tiern', Natur un Kind.“

Obwohl uns Grootkoalitschoon und de Gröönen dat wöllt, beschicken deiht dat wenig förn Umweltschutz, dorför ober för een subventionierte Windindustrie und för Affschriewungsstrategen. Betohlen mött wie dat all. De Windrö mokt de Wietsichtigkeit in uns Land kaputt! Politiker fällt dat licht, denn Horizont twei to moken, wiel dat se sölben keenen hebt. Uns Leed seggt: „Bleibe treu mein Vaterland.“

Noch heff ick Hoffnung, dat sick de Schleswig-Holsteener besinnt un ehr Schicksool sölben in de Hann nemmt. Bloots sölbstbewußte, klooke Landlüüd könnnt uns Land regeern, und dat ward ohne Geföhl un Identifikatschoon ni gahn. Dat mött Ralf Stegner und Peter Harry Carstensen no begriepen. Desterwegen roop ick Ju to:
Landlüüt ut alle Regionen, doht ju tohopen! Wie könnnt dat alleen beeter un uns Schleswig-Holstein-Leed schul ok wedder Programmpunkt för all Minschen in uns Land warn.

Villicht heet dat jo ok bald: „Woher Di Garr,
de Buer, de kümmt!“

Leewe Lüüd, ick heff mi droöber freut, dass een Butenholsteener uns Moot moken will.

Hoolt Ju fuchtig!
Jüm Kloos Lang
(Klaus Lange,
Amtsvorsteher Amt Herzhorn)

Aufsätze

Auswirkungen des Ersten Verwaltungsstrukturreformgesetzes auf das Verhältnis von Land und Kommunen

Joachim Schwind, Diplom-Jurist (Universität Kiel)¹

I. Einleitung

Die These lässt sich nicht empirisch belegen, ist aber intuitiv einleuchtend: Ohne ein Grundvertrauen der handelnden Akteure zueinander kann eine grundlegende

und dauerhafte Reform der kommunalen Verwaltungsstrukturen in Schleswig-Holstein nicht gelingen, und ohne dieses Grundvertrauen werden die hochabstrakten und allseits konsentierten Ziele

des Koalitionsvertrags hinsichtlich einer Effizienzsteigerung der öffentlichen Verwaltung auf Landes- und auf kommunaler Ebene kaum erreicht werden können. Anders gewendet: Kaum jemand hätte wohl nach der Lektüre der Textzeilen 434 bis

¹ Der Autor ist zurzeit Rechtsreferendar im Bezirk des OLG Schleswig sowie Lehrbeauftragter für Staats- und Europarecht an der Fachhochschule für Verwaltung und Dienstleistung (Fachbereich Rentenversicherung) in Reinfeld und Dozent an der Verwaltungsakademie Bordesholm. Der Beitrag gibt ausschließlich seine persönliche Auffassung wieder.

513 des CDU/SPD-Koalitionsvertrages² im April 2005 erahnen können, welche erheblichen Eingriffe in die Verwaltungsstruktur im kreisangehörigen Raum der Landesgesetzgeber fast genau ein Jahr später in Form des „Gesetz zur Reform kommunaler Verwaltungsstrukturen (Erstes Verwaltungsstrukturreformgesetz)“ vom 28.3.2006³ in Kraft treten lässt. Zwar hatte bereits der Landesrechnungshof im Jahre 2003 in seinem Bericht „Verwaltungsstrukturen und Zusammenarbeit im kreisangehörigen Bereich“⁴ Reformbedarf angemahnt und auch die geplante Koalition/Kooperation von SPD, Grünen und SSW, die am 17. März 2005 keine parlamentarische Mehrheit fand, hatte umfangreiche Änderungen in der Struktur der kommunalen Organisation angekündigt. Da der Koalitionsvertrag der großen Koalition trotz der Festlegung der grundsätzlichen Zahl von 8.000 bis 9.000 Einwohnern⁵ pro künftiger Verwaltung eine „Gebietsreform durch Zwang“ ausschloss und sich dem „Grundsatz der Freiwilligkeit“, der „Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung“ sowie der „Förderung von freiwilligen Zusammenschlüssen von kommunalen Gebietskörperschaften“ verschrieb,⁶ dürfte es zunächst auf der kommunalen Ebene zu gespannt-positiven Erwartungen gekommen sein, wie die große Koalition den angekündigten Umbau der Verwaltung in Schleswig-Holstein angehen wird. Flankierend hatte die ausdrückliche Festlegung im Grundsatzteil des Koalitionsvertrages, das Land werde seine Finanzprobleme nicht zu Lasten der Kommunen lösen,⁷ ebenfalls für kurzfristige Beruhigung auf kommunaler Ebene gesorgt. In der Folgezeit jedoch lösten die Diskussions- und Konfliktpunkte Enttäuschungen zwischen Land und Kommunen in kaum mehr zu dokumentierendem Umfang aus.⁸ Die bisher einmalige Demonstration von wohl 1.500 Bürgermeistern, Amtsvorstehern, Landräten, Kreispräsidenten und kommunalen Mandatsinhabern⁹ vor dem Landeshaus am 1. Juni ist das sichtbarste Zeichen einer derzeit tief greifenden Kluft zwischen Land und Gemeinden, die auch nicht ohne Rückwirkungen auf die demokratisch-legitimatorische Einbindung der schleswig-holsteinischen Landtagsabgeordneten in die kommunalen Strukturen in ihren Wahlkreisen bleiben wird. Das bereits in dieser Zeitschrift ausführlich aus der Sicht des Gemeindetages dokumentierte Gesetzgebungsverfahren zum Erlass des Ersten Verwaltungsstrukturgesetzes¹⁰ dürfte – einschließlich seiner weit über das formelle Verfahren¹¹ hinausreichenden Vorgeschichte¹² – kaum dazu beigetragen haben, die vertrauensvolle Zusammenarbeit von Land und kommunaler Ebene zu stärken. Jedoch sind Vertrauen und Misstrauen zwischen den beteiligten Akteuren nicht primär rechtliche,

sondern in erster Linie außerrechtliche Phänomene, und der Ablauf eines Gesetzgebungsverfahrens sagt noch nichts über die Inhalte der verabschiedeten Regelung aus. Daher soll hier eine Analyse der zentralen, aus kommunalrechtlicher Sicht bedeutsamen Regelungen des Gesetzes unternommen werden,¹³ wobei die wenig umstrittenen Veränderungen im kommunalen Haushaltsrecht¹⁴ hier ausgeklammert werden.

II. Gesetzespräambel und prozedural fehlerhaftes Reformleitbild durch willkürliche 8.000-Einwohner-Grenze

1. Verzichtbarkeit der allgemeinen Programmsätze in der Gesetzespräambel

Das Gesetz zur Reform der Verwaltungsstrukturen, das schon durch seine Bezeichnung als „Erstes“ Strukturreformgesetz den Charakter der Teilregelung und Vorläufigkeit in sich trägt und zutreffend deswegen als „Vorschaltgesetz“ charakterisiert wird, beginnt überraschenderweise mit einer vier Absätze langen Präambel. Präambeln sind für Rechtstexte grundsätzlich nicht ungewöhnlich, sie sind sogar ein sehr altes Phänomen wichtiger juristischer Texte, insbesondere von Verfassungstexten.¹⁵ Sie sind auch keineswegs vollständig ohne rechtlichen Gehalt, wie etwa ein früheres Verfassungsziel des Grundgesetzes, das Wiedervereinigungsgebot, zeigt, das ausschließlich in der Präambel des Grundgesetzes verankert war.¹⁶ Präambeln können zudem eine bedeutende Rolle in der öffentlichen Diskussion eines Rechtstextes einnehmen, wie die Auseinandersetzungen um die Ausgestaltung des Gottesbezugs in der Präambel des europäischen Verfassungsvertrages gezeigt haben.¹⁷ Der einfache Gesetzgeber war allerdings in der Vergangenheit im Umgang mit Präambeln äußerst zurückhaltend: Eine Volltextsuche im elektronischen Bestand des Landesrechts ergibt, dass – nimmt man die Zustimmungsgesetze zu Staatsverträgen und untergesetzliches Recht aus – nur fünf schleswig-holsteinische Landesgesetze bis jetzt eine Präambel tragen.¹⁸ Der Grund für die Zurückhaltung des Gesetzgebers – übrigens auch hinsichtlich einer Präambel zur Landesverfassung – liegt darin, dass der normative Gehalt von Präambelbestimmungen unsicher ist: Handelt es sich um Bestimmungen, die (etwa in Form von Tatbestand und Rechtfolge) als verbindliches Recht wirken sollen, dann müssen sie in den Regelungstext des Gesetzes aufgenommen werden und sind typischerweise mit Artikel- oder Paragraphenzählung versehen. Handelt es sich aber um Aussagen, die keinen rechtlichen Regelungsgehalt haben, sondern unverbindlich-politische Absichtserklärungen des Gesetzgebers beinhalten, so steht unsere auf die Verbindlichkeit von

Rechtstexten angelegte Rechtskultur der Aufnahme großflächiger Programmsätze und Absichtserklärungen in Gesetzen sehr kritisch gegenüber, weil dahinter immer die Befürchtung steht, die Verbindlichkeit von Recht würde durch die vermehrte Existenz von unverbindlichem Gesetzestext gefährdet.¹⁹ Zudem gilt angesichts der gerade im Land unternommenen vielfältigen Bemühungen um den Abbau überflüssiger Rechtsvorschriften für den einfachen Gesetzgeber das Gebot, auf überflüssige Absichtserklärungen in Gesetzesform zu verzichten; dafür sind Gesetzesbegründungen,²⁰ Parlamentsdebatten, Presse-

² „In Verantwortung für Schleswig-Holstein: Arbeit, Bildung, Zukunft“ – Koalitionsvertrag zwischen der Christlich Demokratischen Union (CDU) und der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) in Schleswig-Holstein für die 16. Legislaturperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtags von 2005 – 2010, Endfassung vom 16. April 2005, S. 15 f., zugänglich etwa unter www.spd-schleswig-holstein.de/docs/1113806776_KoalitionsvertragSPD-CDU2005-2010.pdf.

³ Fundstelle: GVObI. SH 2006, S. 26 ff.

⁴ Bericht vom 28. November 2003, zugänglich unter www.landesrechnungshof-sh.de.

⁵ Aus Gründen der Lesbarkeit ist bei allen Bezeichnungen ausschließlich die männliche Sprachform verwendet worden; die weibliche ist selbstverständlich jeweils mitgemeint.

⁶ Koalitionsvertrag (Fn. 2), Tz. 434 ff.

⁷ Koalitionsvertrag (Fn. 2), Tz. 179 ff.

⁸ Dabei steht auch zu befürchten, dass der finanzielle Schutz des Konnexitätsprinzips durch gleichzeitige Kürzungen im kommunalen Finanzausgleich faktisch beseitigt wird, siehe zu diesem Themenkomplex jüngst Lohse, Kommunale Aufgaben, kommunaler Finanzausgleich und Konnexitätsprinzip, 2006.

⁹ Pressemitteilung des DSTGB vom 1.6.2006, zugänglich unter www.dstgb.de; Mitteilung des SHGT, Die Gemeinde 2006, S. 186 f.

¹⁰ Bülow, Die Gemeinde 2006, S. 90 ff.

¹¹ Zum formellen Gesetzgebungsverfahren siehe den Gesetzentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 16/407, den Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und SPD, LT-Drs. 16/106 (neu) – 2. Fassung (später zurückgezogen) sowie den Änderungsantrag der FDP-Fraktion, LT-Drs. 16/127, den abschließenden Bericht und die Beschlussempfehlung des Innen- und Rechtsausschusses, LT-Drs. 16/659, der gegenüber der Regierungsvorlage lediglich § 48 Abs. 3 GO n.F. (Regelung zum Gemeindefezernent) neu einfügte und die Formulierung von Art. 4 Nr. 1 (Übergangsvorschrift bezüglich der Auswirkung der Anhebung der Einwohnergrenze für Gleichstellungsbeauftragte) neu fasste. Das Gesetz wurde in zweiter Lesung in der 27. Sitzung des Landtags am 24.3.2006 mit den Stimmen von CDU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und SSW in der Fassung der LT-Drs. 16/659 angenommen, siehe Plenarprotokoll 16/27, S. 1869, dort auch (ab S. 1853 ff.) Dokumentation der abschließenden Aussprache.

¹² Auch dazu Bülow, Die Gemeinde 2006, S. 90 (91 f.).

¹³ Zum Gesetzentwurf aus Sicht des Innenministeriums jüngst ausführlich Witt/Bach, Die Gemeinde 2006, S. 181 ff.

¹⁴ Betroffen sind die Punkte 5 bis 11 des Gesetzes, die die Vorschriften der §§ 77 bis 80 und 84 bis 87 sowie 97 und 135 GO ändern bzw. ergänzen.

¹⁵ Dazu etwa Schwind, German Yearbook of International Law 46 (2003), S. 353 (355 ff.).

¹⁶ Ggf. in Verbindung mit Art. 23 GG a.F. Näher demnächst Schwind, Zukunftsgestaltende Elemente im Deutschen und Europäischen Staats- und Verfassungsrecht, Diss. Kiel 2006/2007, i.E. (Typoskript S. 418 ff., 423 f.).

¹⁷ Schwind, German Yearbook of International Law 46 (2003), 353 (366 ff.).

¹⁸ Es handelt sich um das Landespflegegesetz, das Friesischgesetz, das Landesblindengesetz, das Fischereigesetz und das Landesnaturschutzgesetz. Stand der Recherche: 30.6.2006.

¹⁹ Schwind, Zukunftsgestaltende Elemente (Fn. 16), Typoskript S. 72, 80, 182 ff.

²⁰ Nicht zufällig entspricht die amtliche Begründung zu Anlass und Ziel des Gesetzentwurfes und zu den wesentlichen Regelungsgegenständen praktisch den auch in der Präambel wiedergegebenen Argumenten, siehe LT-Drs. 16/407, S. 14.

erklärungen oder Koalitionsverträge geeignete Ausdrucksformen. Verzichtbar und gesetzgebungstechnisch kontraproduktiv ist also der erste Präambelabsatz des Gesetzes, der betont, dass das Land eine nachhaltige Modernisierung und Verschlankung der öffentlichen Verwaltung anstrebt und dazu professionelle, wirtschaftliche und bürgernahe Verwaltungen benötigt. Ebenso verzichtbar sind die Erläuterungen und Appelle im dritten und vierten Absatz der Präambel, dass Gemeinden und Ämter aufgerufen sind, eigene Vorschläge zur Reform einzubringen, dass mit dem Gesetz freiwillige Verwaltungszusammenschlüsse unterstützt werden sollen, dass die Regelungen nur vorläufig seien und dass spätestens zum 1. April 2007 eine gesetzliche Regelung zur Neuordnung im kreisangehörigen Raum erfolgen wird. Mit der gleich zweimaligen Erwähnung des Datums 1. April 2007 soll offenbar die Entschlossenheit des Gesetzgebers bekräftigt und dem kreisangehörigen Bereich bei Nichtnutzung der „Freiwilligkeitsphase“ in Präambelform gedroht werden.²¹ Eine mit der Nennung dieses Datums für eine gesetzliche Regelung erfolgte – auch terminlich enge – eigene Festlegung des Landtages bezüglich künftiger Gesetzesvorhaben ist zwar rechtlich wirkungslos, kann aber nur bedeuten, dass die Regierung und das federführende Innenministerium frühzeitig eine entsprechende politische Selbstverpflichtung des Landtages erreichen wollte. Nimmt man die Verfahrensgeschichte des vorliegenden Gesetzes mit in den Blick,²² dürfte die Behauptung nicht übertrieben sein, dass die Gesetzespräambel in den erwähnten Teilen nicht nur zum Drohinstrument gegenüber dem kreisangehörigen Raum, sondern auch zum Disziplinierungsinstrument der Landesregierung gegenüber ihren Abgeordneten geworden ist.

2. Die 8.000-Einwohner-Grenze als prozedural fehlerhaft gesetztes Leitbild der Strukturreform

a) Die 8.000-Einwohner-Grenze im Ersten Verwaltungsstrukturreformgesetz

Wenn auch aus allgemeinen Programmsätzen in Präambelform in der Regel keine rechtlich verbindlichen Pflichten folgen, so bedeutet dies jedoch nicht, dass dem Präambeltext insgesamt keine rechtliche Bedeutung beizumessen wäre: Der zweite Präambelabsatz, der die Reduzierung der Anzahl von Verwaltungseinheiten als Ziel vorgibt und eine Mindestgröße von 8.000 bis 9.000 Einwohnern pro Verwaltungseinheit postuliert, „um zu gewährleisten, dass Dienstleistungen kompetent und effizient erbracht werden“,²³ ist vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussionen um die zukünftige Verwaltungsstruktur des Landes schon deswegen

höchst bedeutsam, weil er die 8.000- bis 9.000-Einwohner-Grenze pro Verwaltungseinheit, an denen die Landesregierung sich nach den Festlegungen des Koalitionsvertrages und den vom Kabinett am 28.6.2005 neu beschlossenen „Leitlinien zur künftigen kommunalen Struktur“²⁴ orientieren will, zum ersten Mal in Form eines Gesetzes festlegt. Dabei nennt das Gesetz die Grenze nicht nur abstrakt in der Präambel, sondern legt sie auch gleich als neue Regel-Mindestgröße der Einwohnerzahl eines Amtes in § 2 Abs. 2 AO fest, die damit von 5.000 auf 8.000 erhöht wird. Ferner wird durch einen neu angefügten Halbsatz in § 1 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 AO eine Verwaltungsgemeinschaft nach § 19a GkZ verboten, wenn eines der Ämter weniger als 8.000 Einwohner umfasst. In der Gesetzesbegründung wird dazu darauf verwiesen, dass Verwaltungsgemeinschaften zwischen Ämtern im Rahmen der Verwaltungsstrukturreform als nicht zielführend begriffen werden.²⁵ Diese Aussage erscheint deswegen fragwürdig, weil im Rahmen einer Verwaltungsgemeinschaft die Verwaltungsgeschäfte eines Amtes in ihrer Gesamtheit übertragen werden können, so dass ein an der Verwaltungsgemeinschaft beteiligtes Amt vollständig auf eigene Dienstkräfte und Verwaltungseinrichtungen verzichten kann.²⁶ In der Logik des Gesetzgebers hätte es daher wohl eher nahe gelegen, eine Verwaltungsgemeinschaft als Ersatz für eine eigene Amtsverwaltung dann nicht zuzulassen, wenn die Beteiligten der Verwaltungsgemeinschaft insgesamt die 8.000-Einwohner-Grenze nicht erreichen. Ausweislich der an dieser Stelle deutlichen Gesetzesbegründung²⁷ ging es bei der neuen Regelung jedoch wohl eher darum, das Instrument der Verwaltungsgemeinschaft insgesamt für den anstehenden Reformprozess zu blockieren.

b) Herleitung des verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstabes unter Annahme eines Leitbildcharakters der 8.000-Einwohner-Grenze

Der Landesgesetzgeber hat mit der Festlegung der 8.000-Einwohner-Grenze für eigenständige Verwaltungen – möglicherweise in Unkenntnis über die weit reichende Wirkung des zweiten Präambelabsatzes und der neuen Regel-Mindestgröße in § 2 Abs. 2 AO – zum ersten Mal ein Leitbild für die anstehende Verwaltungsstrukturreform auf der Ebene eines Gesetzes²⁸ verabschiedet. Leitbilder – ein im wesentlichen von Boulding konturierter Begriff der Politologie²⁹ – lassen sich allgemein definieren als erstrebenswert geltende Vorstellungen, die einzelnen Personen, Gruppen, Schichten oder ganzen Gesellschaften tatsächliche Orientierung bieten.³⁰ Generell haben Leitbilder die Funktion, politisches Handeln zu lenken

und auf bestimmte Ziele hin zu vereinheitlichen und können insbesondere auch Begründungen für künftiges Handeln geben (orientierungs- und organisationskulturelle Transformationsfunktion).³¹ Im Kommunalrecht ist der Begriff des Leitbildes vor allem bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit von Gebietsreformen und kommunalen Neugliederungsgesetzen in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der Landesverfassungsgerichte verwendet worden.³² Zwar besteht keine Pflicht des Gesetzgebers, vor einer Gebietsreform oder anderen großflächigen Eingriffen in die kommunale Struktur ein Leitbild zu verabschieden.³³ Es hat sich aber insbesondere in jüngerer Zeit bei den Gemeindegebietsreformen in den neuen Bundesländern gezeigt, dass eine – ggf. sogar einvernehmliche – gesetzliche Kriterienfestlegung dazu beitragen kann, eine Verständigung über die Ziele einer Reform zu erreichen, weil damit die Grundlage für eine einheitliche Abwägung aller Reformbelange, eine gleichmäßige Ermessensausübung und eine Steigerung der Reformakzeptanz erreicht werden kann.³⁴ Da der Gesetz-

²¹Eine ähnliche Strategie scheint das Innenministerium mit der im Zweiten Verwaltungsstrukturreformgesetz geplanten Möglichkeit der Zusammenlegung von Verwaltungen durch Rechtsverordnung zu beabsichtigen, denn es wird bereits jetzt angekündigt, „von dieser Ermächtigung keinen oder nur in Einzelfällen Gebrauch“ zu machen, siehe Gudat, Die Gemeinde 2006, 164 (166).

²²Dazu nochmals Bülow, Die Gemeinde 2006, S. 90 (91 f.).

²³Zu dieser Aussage noch unten unter II. 2. e) bb).

²⁴„Leitlinien zur künftigen kommunalen Struktur“ der Landesregierung vom 28.5.2005 (zugänglich unter http://landesregierung.schleswig-holstein.de/core-media/generator/Aktueller_20Bestand/IM/Information/Kommunales_2C_20Sport/verwaltungsstrukturreform.html). Diese Leitlinien sind bereits zum heutigen Zeitpunkt – etwa durch die Festlegungen zu den Verwaltungsregionen – zum Teil überholt. Auch durch die Bezugnahme auf den Koalitionsvertrag und die Statuierung von Berichtsfristen bis zum März 2006 wird deutlich, dass diese Richtlinien keineswegs die Dauer der bisher geltenden Leitlinien der Landesregierung „Gebiets- und Verwaltungsstruktur auf Gemeindeebene“ vom 10.7.1973 (ABl. SH S. 576) erreichen werden. Zu den bis zum letzten Jahr geltenden Leitlinien Schliesky/Schwind, in: Borchert u.a. (Hrsg.), Kommunalverfassungsrecht Schleswig-Holstein, § 14 GO Rn. 99.

²⁵LT-Drs. 16/407, S. 17, siehe auch näher Witt/Bach, Die Gemeinde 2006, S. 181 (183).

²⁶Dazu näher Dehn, in: Borchert u.a. (Hrsg.), Kommunalverfassungsrecht Schleswig-Holstein, § 19a GkZ Erl. 3.1. Für die Amtsordnung ergibt sich dies auch bereits aus dem Tatbestand der Regelung in § 1 Abs. 3 Satz 2 AO, der einen Verzicht des Amtes auf eigene Dienstkräfte und Verwaltungseinrichtungen voraussetzt.

²⁷LT-Drs. 16/407, S. 17.

²⁸Zu den neuen Leitlinien der Landesregierung s. oben Fn. 24, zum Leitbildcharakter der Festlegung des Verwaltungsstrukturreformgesetzes auch Witt/Bach, Die Gemeinde 2006, S. 181 (182).

²⁹Siehe Boulding, *The Image*, 1956, deutsche Fassung: Boulding, *Die neuen Leitbilder*, 1958.

³⁰Hörnlein, *Leitbilder im Zielsystem der europäischen Integration*, 2000, S. 34 m.w.N.; Schwind, *Zukunftsgestaltende Elemente* (Fn. 16), Typoskript S. 68, 434 f.

³¹Hörnlein, *Leitbilder im Zielsystem der europäischen Integration*, S. 34 f., der (S. 36 f.) die Orientierungsfunktion von Leitbildern in die drei Teilfunktionen kollektive Projektion, synchrone Voradaption und funktionales Äquivalent aufgliedert.

³²Überblick bei Schliesky/Schwind (Fn. 24), § 14 GO Rn. 91 ff.

³³Schliesky/Schwind (Fn. 24), § 14 GO Rn. 98.

³⁴Schliesky/Schwind (Fn. 24), § 14 GO Rn. 97.

geber in Schleswig-Holstein den Weg einer die einzelnen Gebiete der Gemeinden berührenden Neuordnung auf der Grundlage der dafür zur Verfügung stehenden §§ 14 bis 16 GO bewusst nicht gegangen ist,³⁵ sondern sich für die Zusammenlegung von Verwaltungen entschieden hat, ist zunächst zu fragen, ob die zum Leitbild für eine Gebietsreform entwickelten rechtlichen Maßstäbe auch für die Zusammenlegung von Verwaltungen gelten. Diese Frage ist deswegen zu bejahen, weil die angestrebte Zusammenlegung von Verwaltungen für Gemeinden mit einer Einwohnerzahl unterhalb der Leitbild-Einwohnergröße zu einem faktischen Entzug einer eigenen Verwaltung führt und damit ihre Selbstverwaltungshoheit in Gestalt der Organisationshoheit qualitativ in gleicher Weise berührt wie eine Veränderung des kommunalen Gebietsbestandes. Beides sind gesetzliche Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie, die nicht nur die allgemeine institutionelle Garantie der Selbstverwaltung erheblich berühren, sondern auch die Eingriffs-schranken der beschränkt individuellen Rechtssubjektsgarantie jeder Gemeinde, die ebenfalls aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 46 LV folgt,³⁶ auslösen, denn zur Erfüllung aller öffentlichen Aufgaben in eigener Verantwortung, von dem Art 46 Abs. 1 LV spricht, gehört grundsätzlich auch die – allerdings unter dem Vorbehalt der Leistungsfähigkeit stehende – Möglichkeit der Errichtung einer eigenen Verwaltung.³⁷ Dass dabei der Gesetzgeber durch typisierende Betrachtung und Fallgruppenbildung Vorgaben machen kann, steht außer Frage.³⁸ Sein Eingriffsermessens ist jedoch nicht schrankenlos, sondern durch genau die Schranken begrenzt, die auch für Veränderungen im Gebietsbestand von Gemeinden gelten, weil es sich auch hier systematisch um die Begrenzung des Handelns des Gesetzgebers durch seine Gemeinwohlbindung handelt, die über den sich aus dem Rechtsstaatsprinzip ergebenden Grundsatz der Verhältnismäßigkeit für alle belastenden Maßnahmen des Landes in Richtung der Kommunen im Schutzbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie gilt.³⁹ Dem Rechtsstaatsprinzip ist auch ein allgemeines Willkürverbot zwischen Hoheitsträgern zu entnehmen.⁴⁰ Daher sind die rechtlichen Anforderungen, die in Literatur und Rechtsprechung für Leitbilder bei kommunalen Gebietsreformen und für die Frage der Systemgerechtigkeit von Einzelentscheidungen entwickelt wurden,⁴¹ mutatis mutandis auch für die angestrebte Verwaltungsstrukturreform anzulegen. Im Rahmen der Rechtsprechung zu solchen Leitbildern ist anerkannt, dass bereits das einer Reform zugrunde liegende gesetzgeberische Leitbild im Zuge der Anfechtung einer belastenden Einzelmaßnahme durch eine

Kommune der gerichtlichen Kontrolle zugänglich ist. Der Sächsische und der Thüringische Verfassungsgerichtshof stellen für die Überprüfung solcher Leitbilder daher übereinstimmend als Prüfungsmaßstab auf, „ob der Gesetzgeber sich aufdrängende Gemeinwohlaspekte übersehen hat, ob die den Leitsätzen zu Grunde liegenden Erkenntnisse offensichtlich unzutreffend sind und ob diese Leitsätze offensichtlich ungeeignet sind, um das Reformziel zu verwirklichen“.⁴²

c) Herleitung des verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstabes aus der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie

Leitet man den verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab ohne Rückgriff auf die zum Leitbild entwickelten Grundsätze konventionell aus dem Maßstab für Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie her, so ergibt sich letztlich ein identischer Prüfungsmaßstab: Die Erhöhung der Regel-Mindestgröße eines Amtes stellt zusammen mit dem aus der Neufassung des § 48 GO folgenden faktischen Verbot der eigenen Verwaltung für Gemeinden, die die neue Mindestgröße nicht erreichen, einen Eingriff in deren verfassungsrechtlich geschützte Organisations- und Personalhoheit dar. Den Eingriff in die Organisationshoheit der Gemeinde hat das OVG Greifswald in seinem Grundsatzurteil zur Einführung der Amtsordnung in Mecklenburg-Vorpommern zutreffend damit begründet, dass die Gemeinde nicht mehr alleine über die Gestaltung derjenigen Verwaltung befinden kann, die in Selbstverwaltungsangelegenheiten Beschlüsse der Gemeindevertretung vorbereitet und durchführt und die die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises wahrnimmt. Die mit der Amtszugehörigkeit der Gemeinde eingeräumten Einflussmöglichkeiten im Amtsausschuss würden nicht dazu führen, dass kein Eingriff in die Organisationshoheit vorliege, sondern milderten diesen Eingriff ab, so dass keine Verletzung des Kernbereichs der Selbstverwaltungsgarantie gegeben sei.⁴³ Mit ähnlichen Erwägungen wird auch der Eingriff in die Personalhoheit der Gemeinden begründet: Zwar sei den Gemeinden rechtlich nicht verboten (für Schleswig-Holstein ist auf § 16 AO und auf den neuen § 48 Abs. 3 GO hinzuweisen⁴⁴), aber faktisch schon unter dem Gesichtspunkt der Verpflichtung zu Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verwehrt, Dienstkräfte für solche Tätigkeiten zu beschäftigen, die nunmehr das Amt wahrnimmt.⁴⁵ Den Prüfungsmaßstab für diese beiden Eingriffe in den Randbereich der Selbstverwaltung skizziert das OVG Greifswald wie folgt:

„Erste Voraussetzung ist, daß Gesichtspunkte des öffentlichen Wohls den Eingriff rechtfertigen[n]. Sodann hat das

Gericht zu prüfen, ob der Gesetzgeber den für seine Maßnahmen erheblichen Sachverhalt zutreffend und vollständig ermittelt und dem Gesetz zu Grunde gelegt hat, ob er alle Gemeinwohlgründe sowie die Vor- und Nachteile der gesetzlichen Regelung umfassend und in nachvollziehbarer Weise abgewogen sowie die Gebote der Sach- und Systemgerechtigkeit beachtet hat.“⁴⁶

Das Bundesverfassungsgericht hat einen ähnlichen Maßstab jüngst in seinem Urteil zur Zulässigkeit der zwangsweisen Zuordnung von Gemeinden zur Verwaltungsgemeinschaften in Sachsen-Anhalt noch einmal verdeutlicht:

„Die Befugnis zu eigenverantwortlicher Führung der Geschäfte besteht nur nach Maßgabe der Gesetze, wobei der Gesetzgeber durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG gebunden ist. Inhaltliche Vorgaben müssen durch Gründe des gemeinen Wohls gerechtfertigt sein, etwa durch das Ziel, eine ordnungsgemäße Aufgabenwahrnehmung sicherzustellen (vgl. BVerfGE 79, 127 <153>; 83, 363 <382>). Sie sind auf dasjenige zu beschränken, was der Gesetzgeber zur Wahrung des jeweiligen Gemeinwohlbelangs für geboten halten darf. Dabei steht ihm ein weiterer Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu (vgl. BVerfGE 79, 127 <152 ff.>; 83, 363 <383>). [...] Die gesetzgeberische Entscheidung für einen bestimmten Organisationstyp gemeindlicher Aufgabenwahrnehmung muss aber eine vertretbare Ausfüllung des Rahmens darstellen, den das in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG normierte Prinzip einer eigenverantwortlichen gemeindlichen Verwaltungsebene vorgibt. Indem Art. 28 Abs. 2 GG den Gemeinden eine eigenverantwortliche Aufgaben erledigung verbürgt, verpflichtet er den

³⁵Zum Zusammenhang zwischen Gebiets- und Funktionalreform Schliesky/Schwind (Fn. 24), § 14 GO Rn. 122 ff.

³⁶Siehe zum Verhältnis dieser beiden Vorschriften, die einen einheitlichen Schutzbereich bilden, Schliesky/Schwind (Fn. 24), § 14 GO Rn. 42 m.w.N.

³⁷Vgl. Burgi, Kommunalrecht, 2006, § 6 Rn. 33 sowie zuletzt Magen, Jus 2006, 404 (408 f.).

³⁸Für den Bereich des Kommunalrechts BVerfGE 79, 127 (154); 91, 228 (241), zuletzt BVerfGE 107, 1 (14).

³⁹Siehe Schliesky/Schwind (Fn. 24), § 14 GO Rn. 135 ff.

⁴⁰BVerfGE 86, 148 (251); 89, 132 (141); Osterloh, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 3 Rn. 74; für die Geltung zu Gunsten der Kommunen Dreier, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 28 Rn. 120; siehe auch Schoch, Die Verwaltung 1993, S. 291 (313 f.).

⁴¹Darstellung bei Schliesky/Schwind (Fn. 24), § 14 GO Rn. 91 ff.

⁴²SächsVerfGH, LKV 2000, S. 21; ThürVerfGH, NVwZ-RR 1997, S. 639 (643); ferner Otting/Neun, NordÖR 2002, 139 (140) und zum Ganzen m.w.N. Schliesky/Schwind (Fn. 24), § 14 GO Rn. 91 ff., 148.

⁴³OVG Greifswald, U. vom 16.3.1993 (Az.: 4 K 1/92, Juris-Nr. MWRE100019600), Rn. 71; siehe zentral zur kommunalen Organisationshoheit BVerfGE 91, 228 (237 ff.) sowie Schmidt-Jortzig, Kommunale Organisationshoheit, 1979.

⁴⁴Siehe unten III. 3.

⁴⁵OVG Greifswald (Fn. 43), Rn. 70.

⁴⁶OVG Greifswald (Fn. 43) Rn. 50. Zur terminologischen Unterscheidung der Begriffe der Leitbild- und der Systemgerechtigkeit Schliesky/Schwind (Fn. 24), § 14 GO Rn. 92.

Gesetzgeber, bei der Ausgestaltung des Kommunalrechts den Gemeinden eine Mitverantwortung für die organisatorische Bewältigung ihrer Aufgaben einzuräumen. Seine Vorgaben dürfen die Gemeinden aus der ihnen von der Verfassung zugewiesenen Verantwortung nicht verdrängen (vgl. BVerfGE 91, 228 <241>). [...] Trotz der verbleibenden Aufgabenzuständigkeit der Beschwerdeführerinnen für den eigenen Wirkungskreis liegt in der Verlagerung der Aufgabenwahrnehmung auf eine gemeinschaftliche Verwaltung ein erheblicher Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht der Beschwerdeführerinnen. Die Mitgliedsgemeinde einer Verwaltungsgemeinschaft ist nicht mehr uneingeschränkte Herrin ihrer Selbstverwaltungsaufgaben. Der Gesetzgeber nimmt den Gemeinden weitgehend die Möglichkeit, ihre Aufgaben durch eine eigene Verwaltung zu erfüllen und die Aufgabenwahrnehmung nach eigenen Vorstellungen zu organisieren.⁴⁷

Auch aus diesen Zitaten dürfte deutlich werden, dass es letztlich stets der Maßstab des Verhältnismäßigkeitsprinzips und der Willkürkontrolle ist, dem der Gesetzgeber unterliegt.

d) Insbesondere: prozedurale Anforderungen an den Gesetzgeber zur Sachverhaltsermittlung

Für den Bereich der legislativen Maßnahmen im Wege der Gebietsreform hat insbesondere das Bundesverfassungsgericht relativ hohe verfahrensrechtliche Anforderungen an die Sachverhaltsermittlung durch den Gesetzgeber gelegt, die nach der hier vertretenen Auffassung auch für die Verabschiedung eines Leitbildes für die Reform der Kommunalverwaltungen gelten müssen, um Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie auch nur prozedural rechtfertigen zu können. Eine solche Sachverhaltsermittlungspflicht⁴⁸ lässt sich letztlich bereits aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz herleiten, denn sie dient der Sicherung einer breitmöglichsten Entscheidungsbasis des Gesetzgebers⁴⁹ und soll Abwägungsfehler⁵⁰ von vornherein vermeiden.⁵¹ Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wird dem Gesetzgeber grundsätzlich eine empirische Darlegung der Voraussetzungen abverlangt, an denen deutlich wird, dass der Gesetzgeber sich ein eigenes Bild vom tatsächlichen Vorliegen der das öffentliche Interesse an der Neuregelung ausfüllenden Voraussetzungen gemacht hat.⁵² Nach Ansicht der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ist dem Gesetzgeber ohne eine solche Sachverhaltsermittlung eine sachgerechte Abwägungsentscheidung, die im Hinblick auf die Geltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes von ihm verlangt wird, gar nicht möglich. Fehlt es an einer hinreichenden Ermittlung des

für die gesetzgeberische Entscheidung erheblichen Sachverhalts und deshalb notwendigerweise an einer verfassungsrechtlich tragfähigen Abwägung, so wird ein Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht schon aus diesen verfahrensrechtlichen Gründen nicht von Gründen des Gemeinwohls gedeckt und ist daher rechtswidrig und von betroffenen Kommunen auch anfechtbar.⁵³ Zwar nicht einhellig, jedoch etwa vom Sächsischen Verfassungsgerichtshof und wohl auch implizit vom Bundesverfassungsgericht folgt aus diesen prozeduralen Anforderungen bei Maßnahmen der Gebietsänderung auch eine entsprechende Begründungspflicht des Gesetzgebers für seine Maßnahmen,⁵⁴ die – jedenfalls mit Blick auf die 8.000-Einwohner-Grenze – der Landtag nur sehr unzureichend unternommen haben dürfte.

e) Subsumtion

Nach Darlegung der verfassungsrechtlichen Maßstäbe ist nun die gesetzgeberische Festlegung auf die 8.000-Einwohner-Grenze anhand dieser Vorgaben zu überprüfen.

aa) Fehlerhaftigkeit durch einseitige Ausrichtung auf die Einwohnerzahl pro Verwaltung

Bereits die in der Gesetzespräambel wiederholte Festlegung des Koalitionsvertrages zur Mindesteinwohnerzahl pro Verwaltung, die sich nun in § 1 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 und in § 2 Abs. 2 AO wieder findet, reduziert die Frage der eigenen Verwaltung einer Gemeinde einseitig allein auf die Frage der verwalteten Einwohner. Unter den vielen Kriterien, die für eine Abgrenzung zwischen haupt- und ehrenamtlicher Verwaltung oder dem Maß an notwendiger Verwaltungskooperation eine Rolle spielen, wird also ein Kriterium für die künftige kommunale Verwaltungsstruktur herausgegriffen und verabsolutiert. Dieses Verfahren hat zwar den Vorteil, dass es einen einfachen – und zugegebenen wichtigen – Indikator liefert, um die Anzahl der Verwaltungen im Land kurzfristig zu senken; gerade die derzeit andauernde sog. „Freiwilligkeitsphase“ zeigt, dass ein von Öffentlichkeit und kommunalen Mandatsträgern sofort nachprüfbares Kriterium ein wesentliches Element ist, Druck auf bisher selbständige Gemeindeverwaltungen und Ämter, die die erforderliche Mindestgröße nicht aufweisen, auszuüben. Und auch im bisher geltenden Kommunalverfassungsrecht orientiert sich der Gesetzgeber bei der Frage der Haupt- oder Ehrenamtlichkeit der Verwaltung und der Mindestgröße für Ämter ausschließlich an den Einwohnerzahlen.⁵⁵ Nicht zuletzt hat auch das Bundesverfassungsgericht wiederholt die Zulässigkeit gesetzgeberischer Typisierungen betont.⁵⁶ Analysiert man aktuelle

Entscheidungen zur kommunalen Neugliederung, so werden auch dort Regel-Mindestgrößen von Gemeinden grundsätzlich nicht beanstandet. Allerdings hat das Verfassungsgericht Brandenburg in einem Grundsatzurteil vom August 2002 im Rahmen der Beurteilung einer gesetzlichen Regel-Mindesteinwohnerzahl für amtsangehörige Gemeinden von 500 Einwohnern vor einer einseitigen Dominanz eines Abstellens auf das Einwohnerkriterium gewarnt:

„Die kommunale Selbstverwaltung hat nicht nur die Daseinsvorsorge der Bürger im Blick, sondern dient auch dazu, die Bürger zu integrieren, den Menschen ein Zusammengehörigkeitsgefühl („Heimat“) zu vermitteln und damit die Grundlagen der Demokratie zu stärken. Von daher können zum Beispiel auch geographische Besonderheiten (etwa die isolierte Lage einer Kommune, Entfernungen zu anderen Orten) eine Rolle spielen. Ferner können geschichtliche Zusammenhänge (etwa eine selbstbewußte Rolle der Kommune in der Geschichte) sowie sozio-kulturelle Gesichtspunkte [...] Berücksichtigung verdienen. Die Vielgestaltigkeit der verschiedenen Gesichtspunkte, die der Gesetzgeber in seine Abwägung einzustellen hat, verbietet es, einem Kriterium zwingend Vorrang einzuräumen oder die Abwägung rein schematisch vorzunehmen und von den konkreten örtlichen Besonderheiten abzusehen. Die Selbstverwaltung ist nicht ausschließlich an Rationalisierung und Verbesserung der Effizienz der Verwaltungsorganisation zu messen. [...] Bei Abwägung aller Kriterien müssen ggf. die Einwohnerzahlen zurückstehen, wenn die Würdigung des Einzelfalles eine vertretbare Lösung mit geringerer Einwohnerzahl zuläßt.“⁵⁷

Überträgt man diese hier angesprochenen Gesichtspunkte auf die gesetzgeberische Leitbild-Entscheidung von mindestens 8.000 Einwohnern pro Verwaltung, so liegt die verfassungsrechtliche Angreifbarkeit einer einseitigen Ausrichtung der Gesamt-

⁴⁷BVerfGE 107, 1 (14 f., 20 f.).

⁴⁸Dazu Dombert, NordÖR 2004, S. 6 (7), Schliesky/Schwind (Fn. 24), § 15 GO Rn. 87 f.

⁴⁹Siehe Schliesky/Schwind (Fn. 24), § 15 GO Rn. 145.

⁵⁰Zur Abwägungsfehlerlehre Schliesky/Schwind (Fn. 24), § 14 GO Rn. 143 ff.

⁵¹Vgl. auch zuletzt BVerfGE 107, 1 (26), wo das Bundesverfassungsgericht von dem Anhörungsrecht „in seiner Ausprägung als Ermittlungspflicht“ des Gesetzgebers spricht.

⁵²BVerfGE 50, 50 (51); 86, 90 (111, 119 f.); SächsVerfGH, LKV 2002, S. 21, 23; vgl. näher Schliesky/Schwind (Fn. 24), § 14 GO Rn. 82.

⁵³Vgl. BVerfGE 86, 90 (120); SächsVerfGH, LKV 2000, S. 21 (23) sowie näher Schliesky/Schwind (Fn. 24), § 14 GO Rn. 82.

⁵⁴Dazu näher mit den entsprechenden Nachweisen für eine Begründungspflicht solcher Gesetze Schliesky/Schwind (Fn. 24), § 15 GO Rn. 89 ff.

⁵⁵Siehe dazu nur §§ 48, 49 GO a.F. sowie § 2 Abs. 2 AO a.F.

⁵⁶BVerfGE 79, 127 (154); 91, 228 (241), zuletzt BVerfGE 107, 1 (14).

⁵⁷VerfG Bbg, LKV 2002, S. 573 (575 f.).

reform an dem Kriterium der Einwohnerzahlen auf der Hand. Jedenfalls wird man – schon wegen der gesetzgeberischen Entscheidung, die Regel-Mindestgröße eines Amtes in § 2 Abs. 2 AO von 5.000 auf 8.000 Einwohner, also um 60%, anzuheben – schon aus dem allgemeinen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eine gesteigerte Sachverhaltsermittlungs-, Dokumentations- und Darlegungslast des Gesetzgebers entnehmen können, bevor er die bisherigen Regelungen für die Ausgestaltung der Verwaltung der Kommunen in so einschneidender Weise und ausgerichtet an einem einzigen Indikator als neues Leitbild für die kommunale Ebene postuliert. Ohne eine solche verfahrensrechtliche Absicherung, aus der sich die Tauglichkeit des Einwohner-Kriteriums ergibt, ist eine einseitige Ausrichtung des neuen Leitbildes für die Verwaltungen im kreisangehörigen Raum nur an den Einwohnerzahlen nicht rechtmäßig, weil ein einziges Kriterium die komplexen verfassungsrechtlichen Anforderungen an den Abwägungsprozess, die für eine zentrale Leitbild-Vorgabe für einen großflächigen Eingriff in die Organisationsstruktur der Gemeinden gelten, über Gebühr verkürzt und alle anderen Aspekte zugleich als Kriterien ausschließt: Die kommunale Selbstverwaltung und ihre Verwaltungen, die einen wesentlichen Teil davon ausmachen, können nicht ausschließlich über ein Kriterium zur Rationalisierung und Verbesserung der Effizienz der Verwaltungsorganisation ausgerichtet werden.

bb) Fehlerhaftigkeit durch unzureichende Ermittlung und Begründung der Einwohnergrenze

Nicht nur die Verengung des Leitbildes der Verwaltungsstrukturreform auf das Kriterium der Einwohnerzahl, sondern auch die Bestimmung dieses Kriteriums ist nach den bisher vorliegenden Argumenten zu seiner Begründung abwägungsfehlerhaft, weil keine zureichende Ermittlung und rationale Begründung der 8.000-Einwohner-Grenze stattgefunden hat. Sofern der Eindruck entstanden ist, die Regierung und Parlament stützen sich auf den bereits erwähnten Bericht des Landesrechnungshofes von Ende 2003,⁵⁸ so ist zunächst das wiederzugeben, was Gernot Korthals, bis Ende Januar 2003 Präsident des Landesrechnungshofes, dazu bereits in der April-Ausgabe dieser Zeitschrift festgestellt hat:

„[E]s werden nur bestimmte Einwohnermindestgrößen für Ämter und amtsfreie Gemeinden festgelegt, ohne dass abgesehen von Gemeinplätzen nachvollziehbar dargelegt wird, aufgrund welcher Überlegungen diese Größenordnungen ermittelt worden sind. Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, dass es

sich um gegriffene Zahlen handelt, denen überhaupt keine überprüfbare und belastbare Untersuchung zugrunde liegt. Der Bericht des Landesrechnungshofes gibt zwar gute Anhaltspunkte, will aber entsprechend seiner Zielsetzung nur eine Bestandsaufnahme sein und ersetzt deshalb eine hieran anknüpfende eigene konzeptionelle Analyse des Landes kaum.“⁵⁹

Zum einen ist zu befürchten, dass hinter der Präambelaussage, dass Verwaltungen unterhalb der Größe von 8.000 Einwohnern „Dienstleistungen“ nicht „kompetent und effizient“ erbringen könnten, eine einseitige Ausrichtung des Reformkonzepts an der Idee der Verwaltung als Dienstleister steht, die wichtige andere, allein dem Gemeinwohl dienende – und von den Bürgern oftmals nicht als Dienstleistung empfundene – Bereiche der Eingriffsverwaltung in künftigen Strukturüberlegungen vernachlässigt.⁶⁰ Zum zweiten gibt es für die im Subtext stehende Behauptung, Verwaltungen mit einem Einzugsbereich von weniger als 8.000 Einwohnern seien gegenwärtig oder künftig nicht oder nicht mehr kompetent und effizient,⁶¹ jedenfalls keine über die pauschale Annahme, größere Einheiten seien effizienter als kleinere,⁶² nachvollziehbaren und auf die Situation der Verwaltung im kreisangehörigen Bereich in Schleswig-Holstein zugeschnittenen Argumente, so dass die soeben wiedergegebene Vermutung von „gegriffene[n] Zahlen“ sich durch diese Teilaussage noch verstärkt. Drittens trägt der Bericht des Landesrechnungshofes keine pauschale Ausrichtung auf die Zahl von 8.000 Einwohnern pro Verwaltung, er gab vielmehr auf S. 11 zur Einwohnerzahl folgende Empfehlung ab:

„Die Mindestgröße für Ämter sollte auf 6.000 Ew [Einwohner] und die anzustrebende Optimalgröße auf 9.000 Ew [Einwohner] und größer festgesetzt werden. Entsprechendes sollte auch für die amtsfreien Städte und Gemeinden geregelt werden. Ausnahmen in Bezug auf die Sondersituation von Insellagen können berücksichtigt werden.“⁶³

Angesichts der großen Bedeutung der Festsetzung einer Mindestzahl von 6.000 oder 8.000 Einwohnern pro Verwaltung gerade für Gemeinden, die – wie etwa Raisdorf mit einer Einwohnerzahl von ca. 7.600 – vom Verlust der eigenen Verwaltung bedroht sind, dürfte auch diese Diskrepanz zwischen Landesrechnungshof-Gutachten und Gesetz verfassungsrechtlich erheblich sein und den Eindruck einer „gegriffenen“ Zahl weiter verstärken. Sind Zahlen aber einfach „gegriffen“, so liegt der Verdacht der Willkür nahe. Aus dem bereits begründeten verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab ist der Ge-

setzgeber aber bei seinen Festlegungen an das Willkürverbot gebunden, so dass hier noch erheblicher empirischer und argumentativer Aufwand zu treiben sein wird, um die Verfassungsgemäßheit der getroffenen Festlegungen herzustellen.

cc) Fehlendes Gesamtkonzept der Reform, insbesondere zum künftigen Aufgabenbestand

Rechtlich bedenklich ist auch das Vorgehen des Gesetzgebers, eine Reform der Verwaltungsstrukturen im kreisangehörigen Bereich anzustoßen, ohne dass zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Gesetzes das Gesamtbild der künftigen Verwaltungsorganisation in Schleswig-Holstein und insbesondere die Frage der künftigen Aufgabenverteilung zwischen Land und kommunaler Ebene und innerhalb der kommunalen Ebenen hinreichend erkennbar ist.⁶⁴ Trotz Anerkennung von politischen Erfolgswängen und sich nähernden Kommunalwahlterminen kann eine verfassungsrechtlich einwandfreie Rechtfertigung aller in Erwartung der künftigen Aufgabenverteilung getroffenen Bestimmungen zur Unterscheidung von haupt- und ehrenamtlicher Verwaltung und von Mindestgrößen nur dann gelingen, wenn man vom Aufgabenbestand der Verwaltungseinheiten ausgeht, denn Art. 46 Abs. 1 LV bezieht ausdrücklich die Leistungsfähigkeit als zentrales Kriterium der Selbstverwaltungsgarantie heran.⁶⁵ Der künftige Aufgabenbestand der Verwaltungen im kreisangehörigen Bereich dürfte aber noch nicht so präzise feststehen, dass Aussagen über die dort vorzuhaltende Verwaltungskraft und die Effizienz möglicher Kooperationen zum

⁵⁸Die Gesetzesbegründung erwähnt den Bericht des Landesrechnungshofes in der Begründung zur Anhebung der Regel-Einwohnergröße des Amtes von 5.000 auf 8.000 Einwohner in § 2 Abs. 2 AO, siehe LT-Drs. 16/407, S. 18. Bezugnahme auf den Bericht des Landesrechnungshofes etwa auch in den Äußerungen des Fraktionsvorsitzenden der CDU-Fraktion, Abg. Dr. Wadepuhl, LT-Protokoll 16/27, S. 1854.

⁵⁹Korthals, Die Gemeinde 2006, S. 96 (100).

⁶⁰Bereits in einfachen dreipoligen Verwaltungsrechtsverhältnissen dürfte deutlich werden, dass die Verwaltung regelmäßig nur „Dienstleister“ sein kann, indem sie andere „Kunden“ belastet. Bei der allgemeinen Eingriffsverwaltung wie etwa der Steuer- oder Abgabenerhebung, die ohne spezifische Zweckbindung (Nonaffektationsprinzip) allein dem Gemeinwohl dient, wird man kaum sinnvoll von einer entsprechenden „Dienstleistung“ der Verwaltung reden können.

⁶¹Siehe für eine gegenteilige Aussage zur Ausräumung eines angeblichen „Missverständnis“ Gudat, Die Gemeinde 2006, 164 (164).

⁶²Gegen diese Annahme im Zusammenhang mit der Verwaltungsstrukturreform Borchert, Die Gemeinde 2006, 92 (92).

⁶³Bericht des Landesrechnungshofes (Fn. 4), S. 11.

⁶⁴Siehe zum – mutatis mutandis auch bei der Zusammenlegung von Verwaltungen geltenden – Zusammenhang zwischen Gebietsreform und Aufgabenbestand Henneke, NVwZ 1994, S. 555 (559); Rocke/Rüsen, Die Gemeinde 2003, S. 227 (229); Stürer, Funktionalreform und Kommunale Selbstverwaltung, 1980, S. 138 ff.; Schliesky, in: Borchert u.a. (Hrsg.), Kommunalverfassungsrecht Schleswig-Holstein, § 8 GO Rn. 12 f.; Schliesky/Schwind (Fn. 24), § 14 GO Rn. 77 ff., 122 m.w.N.

⁶⁵Grundlegend BVerfGE 79, 127 ff. sowie zum verfassungsrechtlichen Maßstab für die Aufgabenverteilung zuletzt BVerfGE 110, 307 (401).

Ausgleich fehlender Einwohnerzahlen möglich sind, die die nun getroffenen Vorentscheidungen tragen. Dies dürfte sich bereits aus den Unsicherheiten über die Struktur und den konkreten Aufgabenbestand der neuen Verwaltungsebene⁶⁶ Kommunalverwaltungsregion⁶⁷ ergeben, denn durch den Reformprozess werden die Kreise in eine Sandwich-Position gedrückt: Die Kreise werden – um die von der Landesregierung angestrebten Effizienzpotentiale auf der Ebene der Verwaltungsregionen ausschöpfen zu können – Aufgaben an die Verwaltungsregionen abgeben müssen; zugleich drängen die nun durch das Erste Verwaltungsstrukturreformgesetz angestrebten größeren Verwaltungseinheiten im kreisangehörigen Bereich verständlicherweise auf die Übernahme von weiteren Aufgaben.⁶⁸ Falls nicht insgeheim doch unter der Hand mit einer Großkreis-Konzeption operiert wird, so dürfte der unsichere künftige Aufgabenbestand der Kreise in ihrer derzeit bestehenden räumlichen Gliederung sich auch so auf den Aufgabenbestand der Gemeinden und Verwaltungen im kreisangehörigen Bereich auswirken, dass ein Abgehen vom Grundsatz, dass die Organisation der Aufgabenverteilung folgt, nicht nur eine Verletzung organisationstheoretischer Klugheitsregeln darstellt, sondern auch rechtlich bedeutsame Auswirkungen hat: Bei fehlendem Gesamtkonzept einer Reform, zu dem auch eine Grobverteilung der Aufgaben der einzelnen Verwaltungsebenen – über die Inhalte des „Abschlussbericht der Projektgruppe Verwaltungsmodernisierung und Entbürokratisierung“⁶⁹ (sog. Schlie-Bericht) hinaus – gehören dürfte, wird die Rechtfertigung von vorgezogenen Einzelmaßnahmen schon deswegen praktisch unmöglich, weil man eben zur Rechtfertigung von Maßnahmen im kreisangehörigen Raum (wie Verwaltungszusammenlegungen usw.) nicht von einem festen Aufgabenbestand ausgehen kann, solange nicht für alle kommunalen Ebenen ein künftiger Aufgabenbestand absehbar ist. Weiterhin ist darauf hinzuweisen, dass die umfangreichen Erwägungen zur Reform der Amtsordnung, die aus demokratisch-legitimatorischer Sicht schon wegen einer erheblichen Ausdehnung der seit 1979 durch das Amt wahrgenommenen Selbstverwaltungsaufgaben erforderlich erscheinen, ebenfalls bis jetzt nicht Gegenstand grundlegend-konzeptioneller Überlegungen des Gesetzgebers waren.⁷⁰

III. Neufassung von § 48 GO

Weiteres wesentliches Element des Ersten Verwaltungsstrukturreformgesetzes ist die Neufassung des für die innere Organisation der Gemeinden zentralen § 48 GO, der die kommunalverfassungsrechtliche Weichenstellung für die

Struktur der Verwaltung der Gemeinden enthält.

1. Neubestimmung der Unterscheidung von ehrenamtlich und hauptamtlich verwalteten Gemeinden

Durch das Gesetz sind die zentralen Vorschriften der §§ 48 und 49 GO zur Leitung der Gemeindeverwaltung für Gemeinden, die nicht Städte sind (in der Terminologie der Gemeindeordnung weiterhin Gemeinden mit „Bürgermeisterverfassung“), neu gefasst und nun in § 48 GO konzentriert; der bisherige § 49 GO ist gestrichen. Dabei ist die bisher in den §§ 48 f. GO enthaltene Grenze von 2.000 Einwohnern für die Unterscheidung von ehrenamtlicher und hauptamtlicher Verwaltung weggefallen; die Vorschriften der Gemeindeordnung orientieren sich nun ausschließlich an der Frage der eigenen Verwaltung. Danach gilt als Regel, dass amtsangehörige Gemeinden, die nicht die Geschäfte eines Amtes führen und amtsfreie Gemeinden, deren Verwaltungsgeschäfte von einer anderen Gemeinde oder einem Amt geführt werden, ehrenamtlich verwaltet werden (§ 48 Abs. 1 Satz 1 GO n.F.). Wie bisher (§ 48 Satz 2 GO a.F.) ist in den Fällen der ehrenamtlichen Verwaltung der Vorsitzende der Gemeindevertretung ehrenamtlicher Bürgermeister der Gemeinde (§ 48 Abs. 1 Satz 2 GO n.F.). Für alle übrigen Gemeinden bestimmt § 48 Abs. 1 Satz 3 GO n.F. – mit der Möglichkeit einer Befreiung durch das Innenministerium – nunmehr unabhängig von ihrer Einwohnerzahl, dass diese hauptamtlich verwaltet werden. Die im bisherigen Recht für Gemeinden mit Einwohnerzahlen zwischen 2.000 und 5.000 bestehende Möglichkeit, sich in der Hauptsatzung für eine ehrenamtliche Verwaltung zu entscheiden, ist damit entfallen. Nach der Begründung soll mit der Neufassung der §§ 48 f. GO die angeblich bisherige unübersichtliche Regelung ersetzt werden;⁷¹ und der Gesetzgeber verschweigt auch den größeren Zusammenhang der Neuregelung nicht: „Nicht zuletzt im Hinblick auf die von der Landesregierung beabsichtigte Verwaltungsstrukturreform wird die Vorschrift nunmehr erheblich vereinfacht“⁷². Diese Vereinfachung dürfte durch die Möglichkeit zur Bestellung eines Gemeindedezernenten, die sogleich näher behandelt wird,⁷³ bereits im Zeitpunkt der Gesetzesverabschiedung weitgehend wieder entfallen sein. Ansonsten stellt die Neufassung mit der alleinigen Orientierung an der Frage der hauptamtlichen Verwaltung eine konsequente Transmutation des Gedankens der 8.000-Einwohner-Grenze für das Bestehen einer hauptamtlichen Verwaltung auf die Gemeindeordnung dar, so dass die Möglichkeiten der Gemeinde, die für ihre Größe angemessene Verwaltungsstruktur zu wählen, noch

weiter als bisher beschränkt werden. Bisher ging die Gemeindeordnung – etwa in § 49 Abs. 1 Satz 1 GO a.F. – durchaus davon aus, dass im Regelfall Gemeinden mit über 2.000 Einwohnern hauptamtlich geleitet werden, wenn sie nicht einem Amt angehören, und erst für Gemeinden ab 5.000 Einwohnern ließ die Gemeindeordnung auch bei amtsfreien Gemeinden keine ehrenamtliche Struktur mehr zu. Diese Variationsbreiten sind durch die Neuregelung empfindlich zusammengeschrumpft; gemeinsam mit den Maßnahmen, die das Innenministerium zur Erreichung der 8.000-Grenze pro Verwaltung mit dem Hinweis auf die folgende gesetzliche Regelung „freiwillig“ initiiert, werden die Möglichkeiten, die Frage der eigenen Verwaltung nach den örtlichen Gegebenheiten selbst zu wählen, sich weiterhin reduzieren, so dass sich schon wegen der geographischen Lage und der zwar derzeit nicht mehr rechtlich gebotenen, aber langfristig stets sinnvollen Orientierung von Amts- an Kreisgrenzen⁷⁴ oftmals nur noch wenige sinnvolle Konstruktionen für die Gestaltung der Verwaltung einer Gemeinde ergeben werden. Besonders gravierend dürfte sich auch auswirken, dass amtsangehörige Gemeinden künftig keine Möglichkeit mehr haben, einen hauptamtlichen Bürgermeister zu bestellen, der ihre Interessen wahrnimmt. Dies dürfte sich als im Einzelfall schwer zu rechtfertigender Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie darstellen, weil er die Belastung, der in der Amtszugehörigkeit liegt, noch vertieft und die Chance auf eine Wahrung der Identität und des Selbstverständnis der Gemeinde, die in einem hauptamtlichen Bürgermeister liegen kann, weitgehend verspielt. Die Kompensation dieser wohl zumindest von einer Regierungsfraktion als wenig glücklich empfundenen Schwächung der Stellung größerer amtsange-

⁶⁶So auch Korthals, Die Gemeinde 2006, S. 96 (97).

⁶⁷Siehe dazu die am 25.4.2006 von der Landesregierung zustimmend zur Kenntnis genommenen „Eckpunkte zur Errichtung der Kommunalen Verwaltungsregionen“, zugänglich etwa unter http://landesregierung.schleswig-holstein.de/coremedia/generator/Aktueller_20Bestand/IM/Information/Kommunales_2C_20Sport/verwaltungsstrukturreform.html.

⁶⁸Siehe dazu etwa Abg. Puls, LT-Protokoll 16/27, S. 1858: „Mit der Verlagerung von Aufgaben nach unten darf auf der Kreisebene nicht halt gemacht werden“; ferner auch Korthals, Die Gemeinde 2006, 96 (99).

⁶⁹Veröffentlicht unter http://landesregierung.schleswig-holstein.de/coremedia/generator/Aktueller_20Bestand/FM/Information/abschlussbericht__vermodernisierung.html.

⁷⁰Zu den schleswig-holsteinischen Ämtern BVerfGE 52, 95 ff., insbesondere zu der Qualität der damals auf die Ämter übertragenen Selbstverwaltungsaufgaben ebda., S. 121 ff. Umfangreiche empirische und rechtliche Überlegungen zum Aufgabenbestand, zum Legitimationsbedarf und zum Entwicklungspotential der Ämter in Schleswig-Holstein bei Schliesky, Amt-Gemeinde-Untersuchung 2002, in: SHGT (Hrsg.), Das Amt – bewährt und zukunftsfähig, 2004, S. 9 ff.

⁷¹LT-Drs. 16/407, S. 20.

⁷²LT-Drs. 16/407, S. 20.

⁷³Sogleich unten 3.

⁷⁴Siehe unten V. 1.

höriger Gemeinden ist augenscheinlich dann mit dem Gemeindedezernenten versucht worden.

§ 48 Abs. 2 GO n.F. enthält zur Beschleunigung der Eingliederung einer bisher hauptamtlichen Verwaltung in ein Amt oder für amtsfreie Gemeinden, die ihre Verwaltungsgeschäfte auf eine andere Gemeinde oder ein Amt übertragen, die Regel, dass die Gemeinde bis zum Ausscheiden des Bürgermeisters, längstens bis zum Ablauf seiner Amtszeit, hauptamtlich verwaltet bleibt. In diesem Fall bleibt der Bürgermeister weiter für die Vorbereitung der Gemeindevertretung und die Durchführung ihrer Beschlüsse verantwortlich, er bleibt auch oberste Dienstbehörde und Dienstvorgesetzter des Personals. Da die Aufgaben des Amtes jedoch „unberührt“ bleiben, dürfte es zu einem insgesamt schwer vorstellbaren Nebeneinander der weiterhin hauptamtlich geleiteten Gemeindeverwaltung mit der Verwaltung des Amtes kommen, die zwar produktiv zur Bewältigung der Verwaltungsfusion genutzt werden, jedoch auch zu schweren persönlichen und sachlichen Verwerfungen zwischen den beiden Dienstvorgesetzten der parallel bestehenden Verwaltungen und ihrer Spitzenorgane führen kann. Die vordergründige Lösung dieses auch vom Gesetzgeber gesehenen Konflikts liegt im neu eingeführten § 48 Abs. 2 Satz 4 GO n.F., wonach die Gemeinde die Möglichkeit der Versetzung des Bürgermeisters in den einstweiligen Ruhestand hat, die allerdings der Zustimmung der Kommunalaufsichtsbehörde bedarf. Nach der Gesetzesbegründung soll damit die Eigenverantwortlichkeit der kommunalen Selbstverwaltung unterstrichen werden; das Zustimmungserfordernis bestehe mit dem Ziel, dass die Versetzung nach einheitlichen, sachgerechten Kriterien erfolgt.⁷⁵ Neben der Tatsache, dass damit der Kommunalaufsicht eine Schiedsrichterrolle in einer Entwicklung zukommt, die jedenfalls die oberste Kommunalaufsichtsbehörde durch den faktischen Fusionszwang selbst herbeigeführt hat, muss auch darauf hingewiesen werden, dass die durch § 48 Abs. 2 GO n.F. hervorgerufene Doppelstruktur zwar möglicherweise das Ziel, dass auch die Spitzenorgane der jeweiligen Gemeinde sich freiwillig zur Aufgabe der eigenen Verwaltung entschließen, vordergründig erreicht; der Preis, nämlich das temporäre Bestehen von Doppelstrukturen, schon deswegen hoch sein wird, weil der in der Vorschrift vorgesehene Konfliktlösemechanismus, die Versetzung des Bürgermeisters in den Ruhestand, in der Hand der Gemeindevertretung der Gemeinde liegt, die mit dem Wirksamwerden des Versetzungsbeschlusses ihre hauptamtliche Verwaltung verliert. Der

Anreizmechanismus des § 48 Abs. 2 GO schafft daher bis zum – unter Umständen mehrere Jahre dauernden – Ende der Amtszeit des Bürgermeisters der einzugliedernden Gemeinde eine konfliktträchtige Doppelstruktur, die durch die Verwaltungsfusion erhofften Synergieeffekte vor Ort noch auf viele Jahre hinaus empfindlich mindern kann.

2. Übertragung der Neuregelung auf die Städte

Durch die Änderung von § 60 GO, der nunmehr in Satz 1 für die Verwaltung von Städten auf den neu gefassten § 48 GO verweist und die bisherige Verweisungsnormen für ehrenamtlich verwaltete Städte in § 60 Abs. 2 GO a.F. in § 60 Satz 2 GO n.F. beibehält, werden die Regelungen für Städte weitgehend denen für Gemeinden ohne Stadtrecht angeglichen, weil der bisher in § 60 Abs. 1 GO enthaltene Grundsatz der hauptamtlichen Verwaltung von Städten aus der zutreffenden Sicht des Gesetzgebers⁷⁶ nicht mehr zeitgemäß ist. Auch für Städte entfällt daher konsequenterweise die bisher bestehende Option, sich für eine ehrenamtliche Leitung zu entscheiden, weil das neue Kommunalverfassungsrechtliche Unterscheidungskriterium allein die Frage der eigenen Verwaltung ist. Diese Neuregelung, die die Unterschiede zwischen Gemeinden mit und ohne Stadtrecht weiter einebnen, wirft natürlich die Frage auf, wann der Gesetzgeber die in der Literatur seit längerem geforderte Konsequenz⁷⁷ zieht und den insgesamt unübersichtlichen und in ihrer systematischen Gliederung überholten Aufbau der Vorschriften der GO zur Verwaltung von Gemeinden vollständig überarbeitet und neu fasst. Hierdurch dürften die Strukturen des schleswig-holsteinischen Kommunalrechts Klarheit gewinnen. Voraussetzung einer solchen Neufassung ist natürlich eine gewisse Stabilität der gefundenen Regelungen, wofür es leider wenig Anhaltspunkte gibt.

3. Der Gemeindegremien als Kompromiss

Das Unbehagen über die Neufassung des Systems von ehrenamtlicher und hauptamtlicher Verwaltung insbesondere hinsichtlich größerer amtsangehöriger Gemeinden fand seinen sichtbarsten Ausdruck in einer Ergänzung des § 48 GO n.F. um einen neuen Absatz 3, mit der die Figur des Gemeindegremien erst kurz vor dem Schluss der parlamentarischen Beratung auf Vorschlag der CDU-Fraktion⁷⁸ eingefügt wurde. Entgegen dem ursprünglichen Gesetzentwurf der Landesregierung⁷⁹ wird nun zwar nicht bei der Frage des haupt- oder ehrenamtlichen Bürgermeisters, wohl aber bei der Frage der Möglichkeit der Bestellung eines Gemeindegremien wie-

der auf eine Einwohnergrenze abgestellt: Ehrenamtlich verwaltete Gemeinden mit mehr als 4.000 Einwohnern können in Zukunft durch Beschluss der Gemeindevertretung der Bürgermeisterin oder dem Bürgermeister eine Gemeindegremienin oder einen Gemeindegremien „zur Unterstützung ihrer oder seiner Aufgabenerfüllung“ zuordnen. Für die Wahl durch die Gemeindevertretung hat der Bürgermeister das Vorschlagsrecht, für die Rechtsstellung des Gemeindegremien wird weitgehend auf die in § 67 GO geregelte Stellung der Stadträte verwiesen. Der Gemeindegremien muss also über die erforderliche Eignung, Befähigung und Sachkunde verfügen, darf das 60. Lebensjahr noch nicht vollendet haben und ist zum Beamten auf Zeit zu ernennen. Ausdrücklich ist auch bestimmt, dass bei der Bestellung eines Gemeindegremien § 16 Abs. 2 AO nicht gilt, wonach sich die Aufwandsentschädigung des Bürgermeisters einer amtsangehörigen Gemeinde, die nicht die Geschäfte des Amtes führt, um die Hälfte verringert, wenn die amtsangehörige Gemeinde Dienstkräfte beschäftigt.⁸⁰ Bewertet man diese wohl bundesweit einmalige Konstruktion, so dürfte die damit erhoffte Stärkung des Ehrenamtes mit einer Reihe von Nachteilen erkauft worden sein, die nicht nur abstrakt in systematischen Verwerfungen innerhalb der kommunalen Verwaltungsstruktur, sondern auch praktisch vor Ort eher zur Gefahr der Schwächung des Ehrenamtes durch unklare Doppelstrukturen und einen faktischen Wissensvorsprung des Gemeindegremien führen können: Während die Einstellung von Stadträten nach § 66 GO nur in Städten mit einer Einwohnerzahl von über 20.000 Einwohnern überhaupt zulässig ist und Stadträte sodann nach Weisungen des Bürgermeisters ein ihnen zugewiesenes Sachgebiet der Verwaltung leiten,⁸¹ können künftig ehrenamtliche Gemeinden mit über 4.000 Einwohnern einen Gemeindegremien beschäftigen, der dann allerdings über keinen direkte Einbindung in eine eigene Verwaltung verfügt; denn die Einrichtung eines Gemeindegremien ist ja nur dann möglich, wenn die Gemeinde ehrenamtlich verwaltet wird.⁸² Anders als für hauptamtliche Stadträte ergibt sich

⁷⁵LT-Drs. 16/407, S. 21.

⁷⁶LT-Drs. 16/407, S. 22.

⁷⁷Etwa Lütje, in: Borchert u.a. (Hrsg.), Kommunalverfassungsrecht Schleswig-Holstein, vor §§ 48 ff. GO Rn. 3 sowie Busch, Entwurf einer Neufassung der Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein, 2005, S. 48 ff.

⁷⁸Siehe den Fraktionsvorsitzenden Abg. Dr. Wade- phul, LT-Protokoll 16/27, S. 1855.

⁷⁹LT-Drs. 16/407, S. 7.

⁸⁰Ausdrückliche Anordnung in § 48 Abs. 3 Satz 4 GO n.F.

⁸¹§ 67 Abs. 5 GO, auf diesen verweist § 48 Abs. 3 Satz 3 GO n.F. nicht.

⁸²§ 48 Abs. 3 Satz 1 GO n.F. nimmt ausdrücklich auf die Regelung des § 48 Abs. 1 Satz 1 GO n.F. Bezug.

also kein klares Aufgabenprofil für den Gemeindedezernenten. Bei der vom Gesetzeswortlaut in Aussicht genommenen Unterstützung der Aufgabenerfüllung des ehrenamtlichen Bürgermeisters wird sich sofort ein Spannungsverhältnis zur hauptamtlichen Verwaltung, typischerweise zum Leitenden Verwaltungsbeamten oder zum Amtsdirektor herausbilden, denn nach § 3 Abs. 1 AO bereitet das Amt im Einvernehmen mit den Bürgermeistern die Beschlüsse der Gemeinde vor und führt nach diesen Beschlüssen die Selbstverwaltungsaufgaben der amtsangehörigen Gemeinden durch. Da der Gemeindedezernent weder Mitglied der Amtsverwaltung wird noch andere rechtliche Einflussmöglichkeiten auf die Verwaltung hat, wird er seinen Einfluss nur abgeleitet von den Einflussmöglichkeiten des ehrenamtlichen Bürgermeisters wahrnehmen können. Dies dürfte verdeutlichen, dass eine Option für einen hauptamtlichen Bürgermeister ab einer gewissen Einwohnergrenze wohl insgesamt die selbstverwaltungsfreundlichere Lösung gewesen wäre. Für den Gemeindedezernenten bleibt wahrscheinlich nur eine Stellung übrig, die bereits als „persönlicher Referent“ des ehrenamtlichen Bürgermeisters beschrieben wurde.⁸³ Eine solche Funktion dürfte aber unter den herrschenden finanzpolitischen Vorzeichen nicht nur überflüssig sein, sondern auch die Möglichkeit der gefährlichen Entwicklung einer heimlichen „Nebenverwaltung“ oder „Zweitverwaltung“ in sich bergen: Besteht das Bedürfnis nach einer „Schreibstube der Gemeinde“ so bietet vor allem die bereits jetzt häufig praktizierte Einrichtung einer Nebenstelle der Amtsverwaltung oder einer Außenstelle des Bürgerbüros eine kostengünstigere, überzeugendere und demokratisch klarer legitimierte Alternative als die Einrichtung eines einsamen Dezernenten, der für effiziente Arbeit auf engen Kontakt mit der Verwaltung angewiesen ist, ihr aber weder angehört noch ihr gegenüber weisungsbefugt ist. Da durch die Einrichtung eines Gemeindedezernenten eine Schwächung der Stellung des ehrenamtlichen Bürgermeisters – auch bei guten Willen auf beiden Seiten zur vertrauensvollen Zusammenarbeit, die der Bürgermeister über sein Vorschlagsrecht weiter forcieren mag – praktisch zwingende Folge ist und das Gleichgewicht der handelnden Akteure empfindlich stören kann, mag man sich dem im Landtag geäußerten Rat des für das Gesetz federführenden Innenministers⁸⁴ anschließen, von der Bestellung eines solchen Dezernenten besser Abstand zu nehmen.

IV. Übergangsbestimmungen des Artikel 4

Gravierende und rechtlich nicht bedenkenfreie Regelungen sind in den Über-

gangsvorschriften in Artikel 4 des Gesetzes enthalten. Während Art. 4 Nr. 1, der in letzter Minute noch verändert wurde,⁸⁵ die Festlegung einer Drei-Monats-Frist beim Widerruf der Bestellung einer hauptamtlichen Gleichstellungsbeauftragten beinhaltet und Art. 4 Nr. 2 eine Bestandsgarantie für die bei Inkrafttreten des Gesetzes amtierenden hauptamtlichen Bürgermeister von Gemeinden, die in Zukunft ehrenamtlich verwaltet werden sollen, enthält, findet sich in Art. 4 Nr. 3 eine Übergangsregelung für bereits im Amt befindliche Amtsdirektoren. Schwerpunkt der Übergangsbestimmungen ist jedoch Art. 4 Nr. 4, der einen weit reichenden und bis zum 31.10.2007 befristeten Genehmigungsvorbehalt des Innenministeriums enthält, wonach

- die Durchführung der Wahl eines hauptamtlichen Bürgermeisters in Gemeinden mit weniger als 8.000 Einwohnern,
- die Einführung einer hauptamtlichen Amtsverwaltung und
- die Bestellung eines leitenden Verwaltungsbeamten

ausnahmslos der Zustimmung des Innenministeriums bedürfen. Nach der Begründung des Gesetzes sollen die dienstrechtlichen Folgen, die sich aus der Zusammenlegung von Verwaltungen ergeben, regelmäßig nachteilige Auswirkungen auf den Erfolg der Verwaltungsstrukturreform haben, weil insbesondere die Versetzung von Amtsinhabern in den einstweiligen Ruhestand und das befristete Beibehalten der Hauptamtlichkeit einer Gemeinde erhebliche Folgekosten nach sich zögen.⁸⁶ Das Zustimmungserfordernis verpflichte das Innenministerium daher, „unter Berücksichtigung der Reformziele die Auswirkungen einer Funktionsbesetzung auf die Umsetzung der Verwaltungsstrukturreform zu prüfen“⁸⁷, wobei die Zustimmung „in der Regel zu versagen sein [wird], wenn die Besetzung der betreffenden Funktion den Erfolg der Verwaltungsstrukturreform wesentlich beeinträchtigen kann“⁸⁸. Zugleich teilt die Begründung mit, dass der Zustimmungsvorbehalt über das vorgesehene Inkrafttreten des Zweiten Verwaltungsstrukturreformgesetzes hinaus gilt, um den Gemeinden Rechnung zu tragen, die zwar zum 1. April 2007 auf eine eigene Verwaltung verzichten, aber bis zum 1.11.2007 die Wahl des Bürgermeisters durchführen müssten. – Es liegt auf der Hand, dass ein solch weit reichender Zustimmungsvorbehalt des Innenministeriums zur Sicherung der Durchführung einer Reform, deren Grundannahme hier bereits als problematisch gekennzeichnet wurde, die Frage nach der Verhältnismäßigkeit der getroffenen Maßnahmen aufwirft. Zwar sind einzelne Zustimmungsvorbehalte sowohl im kommunalen Aufsichts-

recht⁸⁹ als auch sonst in Übergangsvorschriften nicht unbekannt, die komplette Unterwerfung der genannten Maßnahmen unter ein Zustimmungserfordernis stellt jedoch einen erheblichen Eingriff in die Personal- und Organisationshoheit der Gemeinde und ihren Einfluss auf die Amtsverwaltung dar, der schon deswegen bedenklich ist, weil der Text der Gesetzesbegründung suggeriert, die Gemeinden würden die abzusehenden Konsequenzen für ihre Haushalte selbst nicht beachten. Dieses stark paternalistische Gepräge dürfte nicht nur die vielfältigen Sporbemühungen auf kommunaler Ebene außer Acht lassen, sondern auch dann unverhältnismäßig sein, wenn es etwa pauschal die Einführung von hauptamtlichen Amtsverwaltungen und der Bestellung von Leitenden Verwaltungsbeamten einem Zustimmungsvorbehalt unterwirft, auch wenn die betroffene Verwaltung die 8.000-Einwohner-Grenze bereits erreicht hat. Für diese Fälle dürfte der Zustimmungsvorbehalt unverhältnismäßig sein. Gleiches gilt für die Aufrechterhaltung des Zustimmungsvorbehaltes über den 1.4.2007 hinaus. Auch das Problem, dass Gemeinden möglicherweise in einem ungünstigen Zeitpunkt verpflichtet sind, Bürgermeisterwahlen durchzuführen, hätte mit einer gesetzlich geregelten Befreiung im Einzelfall durch das Innenministerium auf jeden Fall selbstverwaltungsfreundlicher gelöst werden können. Noch gravierender als die Einzelregelungen dürfte sich das besonders in diesen Zustimmungsvorbehalten ausgedrückte Misstrauen des Landes gegenüber dem sparsamen Umgang mit Haushaltsmitteln auf kommunaler Ebene und gegenüber dem effizienten Management der eingeleiteten Veränderungsprozesse auswirken; gerade auch die Übergangsregelungen dürften von der angekündigten „Freiwilligkeitsphase“ faktisch wenig übrig lassen, sondern erscheinen als klassische Instrumente einer von oben verordneten Reform.

V. Weitere Veränderungen

Kurz sind – neben einigen redaktionellen Änderungen⁹⁰ – weitere kommunalrecht-

⁸³Aus der Landtagsdebatte des Gesetzes: „quasi also ein Bürgermeisterreferent“ (Abg. Hildebrandt, LT-Protokoll 16/27, S. 1858); „Hilfsbürgermeister“ (Abg. Sporendonk, LT-Protokoll 16/27, S. 1864).

⁸⁴Innenminister Abg. Dr. Stegner, LT-Protokoll 16/27, S. 1868: „[...] dass die meisten Gemeinden klug genug sein werden, das Geld ihrer Bürger nicht dafür zu verschwenden, Posten zu schaffen, die überflüssig sind, will ich ganz deutlich sagen. Da, wo man etwas anderes will, mag man es in kommunaler Selbstbestimmung tun. Dann muss man es selbst bezahlen und den Bürgern auch selbst erklären.“

⁸⁵Siehe LT-Drs. 16/659, S. 2 Punkt 2.

⁸⁶LT-Drs. 16/407, S. 28.

⁸⁷LT-Drs. 16/407, S. 29.

⁸⁸LT-Drs. 16/407, S. 29.

⁸⁹Siehe zu Mitteln der präventiven Kommunalaufsicht Arndt, in: Borchert (Hrsg.), Kommunalverfassungsrecht Schleswig-Holstein, § 120 GO Rn. 6 ff.

⁹⁰Herausnahme der Worte „unter ehrenamtlicher Leitung“ in § 2 Abs. 1 Satz 1 AO, Einfügung des Amtsdirektors in § 23 Abs. 3 AO.

lich relevante Regelungen des Ersten Verwaltungsstrukturreformgesetzes zu nennen:

1. Kreisgrenzen überschreitendes Amt

Befristet bis zum Ablauf des 31.3.2007 sieht das Gesetz durch eine Streichung bei § 1 Abs. 1 Satz 1 AO vor, dass in Zukunft auch Kreisgrenzen überschreitende Ämter gebildet werden können. Zur Aufsichtsbehörde für ein solches Kreisgrenzen überschreitendes Amt bestimmt § 19a AO die Aufsichtsbehörde, in deren Bezirk der Sitz eines Amtes liegt. Damit hat der Landesgesetzgeber zunächst befristet⁹¹ und mit dem ausdrücklichen Wunsch, die Regelungen in ihren praktischen Auswirkungen zu beobachten,⁹² die seit längerem zuweilen erhobene Forderung nach einem Kreisgrenzen überschreitenden Amt erfüllt, um die Optionen der betroffenen Gemeinden bei der Bildung von Ämtern zu erweitern, ohne zugleich eine formelle Gebietsänderung nach den §§ 14 ff. KrO in Angriff nehmen zu müssen. Es wird abzuwarten sein, ob die bisher stets gegen Kreisgrenzen überschreitende Ämter angeführten Gründe (verschiedenes Kreisrecht innerhalb einer Amtsverwaltung, Zusammenarbeit mit zwei für die Aufsicht über die amtsangehörigen Gemeinden zuständigen Landräte, Berechnung der Kreisumlage) sich in der Praxis als Hemmnisse herausstellen werden. Dauerhaft dürfte es verwaltungstechnisch vorteilhaft bleiben, wenn der Amtsbezirk keine Kreisgrenzen überschreitet. Auf jeden Fall könnte ein Kreisgrenzen überschreitendes Amt gebildet werden zur Erschließung von Optimierungspotential in der Verwaltung, und nach einer Test- und Gewöhnungsphase könnte sodann die freiwillige Umkreisung eines Gebietes⁹³ erwogen werden.

2. Ruhestandsregelung des § 15a Abs. 1 AO

Ebenfalls befristet bis 31. 3. 2007 gilt die Ergänzung des § 15a Abs. 1 AO um einen neuen Satz 3, wonach der Amtsdirektor mit dem Verzicht des Amtes auf eine eigene Verwaltung in den einstweiligen Ruhestand tritt.

3. Veränderung der Einwohnergrenze für die Bestellung von hauptamtlichen Gleichstellungsbeauftragten

Seit Jahren wird um die Einwohnergrenze bei der Pflicht zur Bestellung von hauptamtlichen Gleichstellungsbeauftragten eine Diskussion zwischen den beiden großen Volksparteien in Schleswig-Holstein geführt, ohne dass erkennbar neue und nachprüfbar Sachargumente in die Diskussion eingeführt wurden. Der mit dem Ersten Verwaltungsstrukturreformgesetz gefundene Kompromiss zur Anhebung der Grenze von 10.000 auf 15.000

Einwohner (Änderung von § 22 a Abs. 1 Satz 2 und Abs. 4 Satz 2 AO, § 2 Abs. 3 Satz 2 GO) fügt sich nahtlos in diese Reihe ein: Zwar fühlen sich auf der eine Seite die Befürworter von mehr Eigenständigkeit der Kommunen durch die Anhebung der Einwohnergrenze um 50% bestätigt. Auf der andern Seite wird natürlich darauf verwiesen, dass durch die massive Reduzierung der Zahl von Verwaltungen im anstehenden Reformprozess in Zukunft mehr Verwaltungen unter die zwingende gesetzliche Verpflichtung fallen werden, so dass am Ende sich möglicherweise gleich viele oder sogar mehr pflichtige hauptamtliche Gleichstellungsbeauftragte in den schleswig-holsteinischen Verwaltungen finden. Der Gesetzentwurf spricht zudem die Empfehlung aus, dass die Aufgaben der Gleichstellungsbeauftragten in Kommunen, die von der Anhebung der Einwohnergrenze betroffen sind, auch weiterhin hauptamtlich wahrgenommen werden.⁹⁴

4. Änderung von § 94a des Mitbestimmungsgesetzes

Schließlich ist noch die vollständige Neufassung von § 94a des Mitbestimmungsgesetzes zu erwähnen, der künftig eine allgemeine Regelung über die Bildung von Übergangspersonalräten bei der Neubildung von Dienststellen im Rahmen von Umstrukturierungen enthält und bisher übliche spezialgesetzliche Übergangsbestimmungen in Zukunft weitgehend entbehrlich machen wird.

VI. Fazit

Das Erste Verwaltungsstrukturreformgesetz ruft in zentralen Punkten nachhaltige verfassungsrechtliche Bedenken hervor. Dies gilt vor allem für die mit diesem Gesetz erstmals auf legislativer Ebene erfolgte Ausrichtung des schleswig-holsteinischen Kommunalrechts an der 8.000-Einwohner-Grenze pro hauptamtlicher Verwaltung. Als Prüfungsmaßstab für diese Festlegung gelten die allgemeinen Grundsätze der Willkürkontrolle und des Verhältnismäßigkeitsprinzips, die entweder über die entsprechende Anwendung der von der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung entwickelten Maßstäbe für Leitbilder im Zuge von Gebietsreformen oder über die allgemeinen Anforderungen für Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 46 LV herzuleiten sind. Besonderer Augenmerk ist dabei auf die prozeduralen Anforderungen zu legen, die das Bundesverfassungsgericht für Veränderungen des kommunalen Gebietsbestandes durch Gesetz entwickelt hat und die auch für diese zentrale Strukturvorgabe des Ersten Verwaltungsstrukturreformgesetzes gelten: Danach muss der Gesetzgeber grundsätzlich die empirischen Voraussetzungen deutlich ma-

chen, an denen sich überprüfen lässt, ob er sich ein zutreffendes eigenes Bild von dem Vorliegen der zentralen Annahmen seiner Reform gemacht hat. Dies erscheint derzeit hinreichend fraglich; sowohl die einseitige Ausrichtung auf das Kriterium der Einwohnerzahl als auch die unzureichende Ermittlung und Begründung der Einwohnergrenze für hauptamtliche Verwaltungen sowie schließlich auch das fehlende Gesamtkonzept der Reform (insbesondere zur künftigen Aufgabenverteilung zwischen unmittelbarer und mittelbarer Landesverwaltung und den Ebenen der Kommunalverwaltungsregionen, Kreisen und Ämtern/Gemeinden) stimmen höchst bedenklich. Signifikant für den Erfolg der noch anstehenden Reformvorhaben dürften sich jedoch auch die anderen zentralen Veränderungen des Gesetzes wie die Neufassung des § 48 GO auswirken, denn insgesamt dürften diese Regelungen zu einer gravierenden Einschränkung der Optionen der schleswig-holsteinischen Gemeinden und Ämter führen, die für ihre örtliche Gegebenheit angemessene und aufgabeneffiziente Verwaltungsstruktur selbst zu bestimmen. Die neue Figur des Gemeindegemeinerten wird dabei kaum Abhilfe schaffen, sondern eher eine weitere Schwächung des Ehrenamtes beschleunigen. Auch wenn einige positive Regelungen zu berichten sind (wie die Eröffnung der Möglichkeit des kreisgrenzenüberschreitenden Amtes), so entspricht der Geist des Gesetzes (insbesondere auch bei den unverhältnismäßigen Zustimmungserfordernissen in Art. 4 Nr. 4, die den Charakter der „Freiwilligkeitsphase“ erheblich konterkarieren) insgesamt einem vollständigen Vertrauensverlust zwischen Land und kommunaler Ebene, so dass die Overtüre der Verwaltungsreform wohl eher Schlimmeres für die Zukunft befürchten lässt. Fehlt aber das Vertrauen zwischen Land und kommunaler Ebene, so sind zumindest Streitschlichtungsmechanismen vorzusehen, die die im Rahmen eines Reformprozesses auftretenden Konflikte wenigstens rechtlich endgültig, zügig und mit ortsnaher Sachkenntnis lösen können: Die bereits an anderer Stelle erhobene Forderung, vor grundlegenden Reformprojekten im Kommunalbereich zunächst endlich ein eigenes Landesverfassungsgericht zu errichten,⁹⁵ kann hier mit Blick auf das vorliegende Gesetz nur nachdrücklich wiederholt werden.

⁹¹Die Befristung ergibt sich aus Artikel 5 Satz 2 des Gesetzes.

⁹²LT-Drs. 16/407, S. 30.

⁹³Siehe zu den möglichen Veränderungsoptionen Schliesky/Schwind (Fn. 24), § 14 GO Rn. 12 ff., zum Automatismus nach § 14 Abs. 2 GO und den Auswirkungen auf Kreis- und Amtsgrenzen ebda. Rn. 153 ff.

⁹⁴LT-Drs. 16/407, S. 19.

⁹⁵So bereits Schliesky/Schwind (Fn. 24), § 15 Rn. 98; Argumentation etwa auch bei Knemeyer, Die Verwaltung 1993, S. 273 (285 f.).

Kulturarbeit im ländlichen Raum – das Beispiel Schönberg

Wilfried Zurstraßen, Bürgermeister der Gemeinde Schönberg

1. Schönberg – eine Gemeinde mit Besonderheiten

Schönberg ist eine Gemeinde mit rd. 6.600 Einwohnern. Wir nennen uns etwas unbescheiden die Hauptstadt der Probstei. Ein Etikett, für das es durchaus einige Berechtigung gibt, denn Schönberg ist Wirtschafts- und Verwaltungsmittelpunkt für die 17 Dörfer der Region mit gut 10.000 Menschen und Unterzentrum. Die Gemeinde ist der größte Tourismusort im Kreis Plön mit jährlich knapp 70.000 Urlaubsgästen und rund 450.000 Übernachtungen. Bei uns gibt es manche Besonderheit. Wir haben nicht sehr viel Geld, aber einen eigenen Bahnhof, den wir zum Museumsbahnhof ausgebaut haben. Bei uns kann man auf dem Meer flanieren, die Seebrücke macht's möglich. Wir haben den längsten Strand der schleswig-holsteinischen Ostseeküste, auf unserem Deich den schönsten Fahrradweg in Schleswig-Holstein und bei uns kann man zu Fuß von Kalifornien nach Brasilien gehen, denn so heißen zwei Ortsteile unserer Gemeinde. Zu diesen Schönberger Besonderheiten gehört auch unsere Kulturarbeit.

2. Aller Anfang ist schwer

Die Anfänge unserer Kulturarbeit reichen 18 Jahre zurück. Bis dahin war Kultur in Schönberg sozusagen Privatsache. Es gab den einen oder anderen Verein, der Musikveranstaltungen durchführte. Es gab Bälle und Tanzvergnügen und das Heimatmuseum, das im Aufbau begriffen war. Das wars. Die Gemeinde hielt sich raus. Kommunale Kulturarbeit gab es nicht. Wir fanden, dass eine Gemeinde, die Unterzentrum und größter Tourismusort im Kreis Plön ist bei allem verdienstvollem Engagement von privater Seite selber auf dem Feld der Kultur aktiv werden muss. Deshalb haben wir erstmals 1988 ein eigenes Kulturprogramm aufgelegt, dass wir „Schönberg kulturell“ nannten. Es war zunächst ein bescheidenes Programm mit relativ unbekanntem Gruppen und Künstlern, die ich aus meiner alten Heimat, dem Ruhrgebiet kannte. Wir schnürten ein Kulturpaket, das eine bunte Mischung aus Kleinkunst und Klassik, Theater und Literatur, aus Malerei und Musik war. Das Budget war bescheiden und der Widerstand anfänglich beträchtlich. Die Kritik reichte von schlichtem „datt bruk wi nich“ bis hin zu dem keines-

wegs als Kompliment gedachtem Etikett der „Räuchereikultur“, das auf das Kieler Kulturzentrum „Räucherei“ anspielte und die dortigen Angebote. Trotz dieser Kritik, die vor allem aus dem politischem Raum kam, fand das Angebot rasch eine breite Resonanz über Schönberg hinaus.

3. Der Tourismus braucht Kultur

Wir haben dann sukzessive dieses Veranstaltungsprogramm weiter ausgebaut. Zunächst im touristischen Bereich, denn – so hatte eine Gästebefragung gezeigt – die Menschen, die zu uns kommen, tun dies nicht nur der Ostsee und der Landschaft wegen, sie wollen auch Erlebnismöglichkeiten und ergänzende Freizeitangebote. In diesem Bereich war unser Angebot defizitär, und hier bot unsere Kulturarbeit eine sinnvolle Ergänzungsmöglichkeit zu den natürlichen touristischen Angebotspotentialen, über die das Ostseebad Schönberg verfügt. Wir haben deshalb als ABM-Projekt in Kalifornien eine kleine Freilichtbühne gebaut, wo wir unter dem Label „Kalifornien live“ Konzerte durchführen. Ebenso am Schönberger Strand. Dort haben wir mit dem Museumsbahnhof ebenfalls ein geeignetes Forum für Musikveranstaltungen. Seitdem wir wieder eine Seebrücke haben, finden auf dem Vorplatz der Brücke unsere Seebrückenkonzerte statt und jedes Jahr zum Seebrückengeburtstag unser Seebrückenfestival, das mehr als 30.000 Menschen anzieht.

Unsere Konzertangebote am Strand reichen vom Blues bis zur Volksmusik, vom Jazz bis zum Folk und Country. Es sind insgesamt rund 50 vorwiegend mit heimischen Musikgruppen aus Kiel, Lübeck und der Region. Es sind nicht die großen Namen wie bei unserem Programm „Schönberg kulturell“, aber dafür ist bei diesen Veranstaltungen auch der Eintritt frei. Seit einigen Jahren gibt es außerdem Filmnächte auf dem Deich, also Open Air-Kino direkt am Strand. Gezeigt werden Filmklassiker von High Noon bis Casablanca, von der Rocky Horror Picture Show bis zu Dirty Dancing und da die Filme erst abends spät mit Einbruch der Dunkelheit gezeigt werden können, wird im Vorprogramm immer die passende Live-Musik zum Film geboten.

4. Kultur braucht Raum

Kulturarbeit beschränkt sich natürlich nicht nur auf die Musik. Wir werben auch mit dem Slogan „Unsere Museen müssen sie sehen“. Schönberg hat drei Museen: das Probsteimuseum, das Kindheitsmuseum und das Schienenverkehrsmuseum. Schönberg ist eine Gemeinde, in der eine umfassende Ortskernsaniierung durchgeführt worden ist mit erheblicher Förderung des Bundes und des Landes. Die Städtebauförderung haben wir auch für unsere kulturellen Zwecke genutzt. Mit diesen Mitteln haben wir eine alte Hofanlage im Ortskern saniert und dort unser Heimatmuseum, das Probstei Museum, eingerichtet, das wir im letzten Jahr um ein zusätzliches Gebäude erweitert haben. Ebenfalls mit Städtebauförderungsmitteln haben wir ein rd. 200 Jahre altes Gebäude, die Alte Apotheke, saniert. Volkshochschule und Gemeindebücherei haben hier ein neues Domizil gefunden. Außerdem haben wir dort einen kleinen Konzertsaal eingerichtet, um Klassik-konzerte durchzuführen. Geld für einen Flügel hatten wir nicht. Den haben wir schließlich mit Zuschüssen des Landes beschafft, den Eigenanteil konnten wir aus Spendengeldern finanzieren. Das Kindheitsmuseum ist im alten Schönberger Amtsgericht untergebracht. Alle drei Museen werden von gemeinnützigen Vereinen betreut, die Gemeinde stellt die Gebäude kostenlos zur Verfügung und unterhält sie. In allen drei Museen gibt es neben einer ständigen Ausstellung wechselnde themenzentrierte Ausstellungen und Aktionen. Eine besondere Veranstaltung ist der jährliche Thing-Tag im Außengelände des Probsteimuseums. Hier werden historische Gerichtsverhandlungen nachgespielt, wie sie in früheren Zeiten vom Probst des Klosters in Preetz, dem Schönberg unterstand, abgehalten wurden. Unsere AWO-Theatergruppe engagiert sich hier in besonderer Weise. Sie recherchiert alte Fälle und bringt sie dann zur Aufführung.

Sowohl in der Alten Apotheke als auch im Tourismus-Gästecenter am Schönberger Strand finden regelmäßig Kunstausstellungen statt. Es sind vorwiegend Kulturschaffende aus unserer Region, denen wir hier im wahrsten Sinne des Wortes einen Rahmen bieten, um ihre Arbeiten der Öffentlichkeit zu präsentieren. Ergänzend hierzu finden im Rathaus Ausstellungen zur politischen Geschichte statt. Etwa zur Geschichte der Arbeiter- und Soldatenräte in Kiel, zur Widerstandsgruppe „Weiße Rose“ oder über das Wirken von Politikerpersönlichkeiten wie Konrad Adenauer oder Willy Brandt, wobei wir hierbei auch die Schulen einbinden.

5. Kultur ist auch für Kinder da

In den Anfangsjahren waren die Adressaten unserer Kulturarbeit ausschließlich Erwachsene. Das hat sich längst geändert. Inzwischen gibt es ein vielfältiges Programm für Jugendliche und Kinder. Rocknächte auf dem Deich und im Rathaus, Musik-AGs in unserem Jugendzentrum und Veranstaltungen mit Jugendlichen für Jugendliche. „Bühne frei“ ist z.B. eine regelmäßige Veranstaltung, die jungen Musikern aus Schönberg und der Region die Chance gibt, sich einem jungen Publikum zu präsentieren. Aber auch die Kids kommen nicht zu kurz. Unter dem Motto „Schönberg läßt die Puppen tanzen“ wird unser Rathaussaal zum Theater für unsere kleinen Bürgerinnen und Bürger umfunktioniert.

6. Kultur braucht Organisation

Eine solche Fülle an kulturellen Aktivitäten kann natürlich nicht vom Bürgermeister nebenbei organisiert werden, wie dies anfänglich der Fall war. Deshalb braucht man Mitarbeiter, die dies tun. Wir haben deshalb Anfang der 90er Jahre ein neues Amt geschaffen, das sich um die Kultur und die Umweltbelange kümmert. Auch unser Bauhof musste lernen, sich nicht nur um Straßenunterhaltung und Grünflächenpflege zu kümmern, sondern auch bei der Organisation von Kulturveranstaltungen mitzuhelfen.

Seit zwei Jahren sind es unsere Strandranger, die die vielen Sommerveranstaltungen betreuen. Das sind Langzeitarbeitslose, die wir zunächst im Rahmen eines ABM-Projekts beschäftigt haben und die seit einem Jahr nach den Regeln von Hartz IV bei uns tätig sind. Unser Jugend-Kulturprogramm wird von einem Mitarbeiter im Jugendzentrum organisiert, der selber Musiker ist und gute Kontakte zur Jugendmusikszene hat.

7. Wir brauchen beides: private und kommunale Kultur

Die Kultur lebt von der Vielfalt. Deshalb war es von Anfang an unser Bestreben, die kommunale Kulturarbeiten nicht als Alternative zu den privaten kulturellen Aktivitäten zu sehen. Wir brauchen beides: Den Landfrauenchor und Götz Alzmann, die AWO-Theatergruppe und Dieter Hildebrandt, Hannes Wader und den Schönberger Gospelchor. Die kommunale Kulturarbeit hat denn auch in praxi die private nicht verdrängt. Im Gegenteil. Sie hat private Initiativen ausgelöst. Etwa die Jazznächte im Hotel „Stadt Kiel“, wo eine heimische Jazzgruppe als Veranstalter auftritt und ihre engen Kontakte zur Jazzszene nutzt, um internationale Spitzenmusiker wie Chris Barber, Mr. Acker-

bilk, Monty Sunshine oder das Pasadena Roof Orchestra nach Schönberg zu holen. Außerdem veranstalten einige Gaststätten „Kneipenmusik“ mit Livebands. Beispiele, die zeigen, dass das gemeindliche Engagement das private nicht ersetzt, sondern es animiert und befördert hat.

8. Kultur braucht Förderung

Schönberg ist eine Gemeinde mit schwierigen Finanzverhältnissen. Wenn man weiß, dass wir alles in allem jährlich allein rd. 100.000 Euro für Kulturveranstaltungen ausgeben, dann stellt sich natürlich die Frage: wie finanziert man das. Allein könnten wir das nicht aufbringen. Deshalb haben wir uns von Anfang an um Sponsoren bemüht, und wir haben sie auch gefunden. Unser Programm „Schönberg kulturell“ kostet allein rd. 50.000 Euro jährlich. Rund 21.000 Euro bringen Sponsoren aus der Wirtschaft auf, der Rest wird über Eintrittsgelder finanziert. Der Gemeinde verbleiben die Personalkosten für die Mitarbeiter, die die Veranstaltungen organisieren. Im Laufe der Jahre ist es gelungen, zu verschiedenen Künstlern persönliche Kontakte aufzubauen. Das ist ausgesprochen hilfreich bei den Honorarverhandlungen. Auch auf diese Weise lassen sich Kosten sparen. Es gibt eine Reihe von Künstlern, die zu deutlich günstigeren Konditionen auftreten, einfach weil es ihnen in Schönberg gefallen hat. Und es gibt auch Künstler, die vor 18 oder 15 Jahren in Schönberg aufgetreten sind, aber damals noch nicht prominent waren. Viele vergessen das nicht und kommen wieder zu Bedingungen, die für uns machbar sind.

Bei den Open Air-Veranstaltungen im Strandbereich verpachten wir die Gastronomie. Diese Erlöse decken etwa 60 % der entstehenden Kosten. Uns verbleiben pro Jahr etwa 15.000 Euro, die aus unserem Kurbetriebshaushalt aufgebracht werden. Im Rahmen unseres Stadtmarketing veranstalten wir während der Adventszeit in unserer Fußgängerzone Weihnachtskonzerte und machen Open Air-Kino in Verbindung mit dem Gewerbeverein. Dabei haben wir eine einfache Arbeitsteilung: wir machen die Arbeit, der Gewerbeverein finanziert. Unsere Kulturarbeit wird gefördert, aber wir fördern auch das private Kulturengagement. Das können wir aufgrund unserer Haushaltslage nicht mit direkten Geldzuwendungen tun. Aber auch ohne direkte Subventionen gibt es Möglichkeiten der Förderung, und die nutzen wir. So stellen wir unser technisches Equipment oder unsere fahrbare Bühne kostenlos zur Verfügung. Wir kooperieren mit privaten Veranstaltern, indem unser Bauhof bei

Veranstaltungen von Vereinen oder Verbänden die Auf- und Abbauarbeit leistet. Wir unterstützen kulturelle Vereinsveranstaltungen, indem wir für sie werben, sie in unseren Veranstaltungskalender aufnehmen und die Plakate der Veranstalter auf unseren Anschlagflächen kostenlos aufhängen, aber auch, in dem wir künstlerische Programmpunkte mitfinanzieren. Zum Beispiel bei der Railwayfete an unserem Museumsbahnhof oder bei den Butt-Tagen des DeHoGa-Ortsverbandes.

9. Abschließende Bemerkungen

Vor 18 Jahren hat die Gemeinde erstmals ein eigenes Kulturprogramm aufgelegt. Ein Unternehmen, dessen Ausgang damals durchaus ungewiss war. Es ist eine Erfolgsgeschichte geworden. Ohne die Unterstützung unserer Sponsoren, aber auch der politischen Unterstützung, die es mehrheitlich aus der Gemeindevertretung gab, wäre das nicht möglich gewesen.

Aber für unsere Kulturarbeit gibt es auch gute Gründe. Jeder Dritte in Schönberg lebt vom Tourismus. Viele Arbeitsplätze hängen davon ab. Die Kultur ist zu einem wesentlichen Eckpfeiler unseres Tourismusangebotes geworden. Vor allem diese Tatsache war für manchen Gemeindevertreter, dessen Herz nicht unbedingt für die Kultur schlägt, Anlass, die Hand zu heben für den Kulturretat. Hinzu kommt: Kultur ist für immer mehr Menschen ein unverzichtbares Element ihrer Lebensgestaltung. Wie sie ihr Wohn- und Lebensumfeld kulturell erfahren, beeinflusst auch ihr Wohlbefinden, ihre Lebensqualität. Deshalb ist Kultur vermehrt ein wichtiger Präferenzfaktor wenn es um die Wohnortwahl geht. Sicherlich nicht nur der Kultur wegen ist Schönberg die mit Abstand größte Wachstumsgemeinde im Kreis Plön, aber sie hat dazu beigetragen. Kommunale Kulturarbeit ist letztlich aber weit aus mehr als ein Faktor, der touristische und Standortvorteile bringt. Sie folgt der Erkenntnis, dass der Mensch nicht nur vom Brot allein lebt und ist insoweit ein Element kommunaler Daseinsvorsorge. Sie prägt das Gesicht einer Gemeinde und macht sie bunter und lebendiger. Sie ermöglicht Begegnung, sie regt die Phantasie und Vorstellungskraft an und bietet so den Menschen einen Zugang zu sich selbst. So gesehen hat Kultur auch immer eine soziale Funktion. Sie ist kein Luxus, den man sich nur leisten darf, wenn man in finanziellen Überfluss lebt. Auch das ist für uns ein wichtiges Motiv, warum sich die Gemeinde stark macht für die Kulturarbeit.

Hanseatische Feuerwehr-Unfallkasse Nord nimmt Fahrt auf.

Lutz Kettenbeil

Kiel (hfuk) Die neue Hanseatische Feuerwehr-Unfallkasse Nord hat am 1. Juli 2006 die konstituierenden Sitzungen ihrer Selbstverwaltungsorgane durchgeführt und damit Fahrt aufgenommen. Künftig betreut die Feuerwehr-Unfallkasse mehr als 120.000 Feuerwehrangehörige in Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein.

Die Hanseatische Feuerwehr-Unfallkasse Nord ist Wirklichkeit geworden. Nachdem die Selbstverwaltungen der Feuerwehr-Unfallkassen Hamburg und Nord im Januar 2006 einen ehrgeizigen Zeitplan vorgegeben hatten, parierten die Landesregierungen der beteiligten drei Bundesländer Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein mit Erfolg. Rechtzeitig zu den geplanten konstituierenden Sitzungen der „Hanseatischen Feuerwehr-Unfallkasse Nord“ am 3. Juli 2006 wurden die gleich lautenden Rechtsverordnungen beschlossen und öffentlich bekannt gemacht. Maßarbeit! Schneller und reibungsloser geht es nicht, war unisono der Tenor, der sich durch die Reden der Festveranstaltung zog, zu der die Provinzial Versicherungen, Kiel, und die Hamburger Feuerkasse geladen hatten. Die Hanseatische Feuerwehr-Unfallkasse Nord ist der erste öffentliche Unfallversicherungsträger, der sich über drei Bundesländer erstreckt.

Die Glückwünsche der drei Landesregierungen überbrachte Innensenator Udo Nagel, Freie und Hansestadt Hamburg, in der Festveranstaltung im Anschluss an die konstituierenden Sitzungen von Vertreterversammlung und Vorstand. In seinem Grußwort lobte der Senator nicht nur die Geschwindigkeit sondern auch die Sinnhaftigkeit der Fusion dieser besonderen Unfallversicherungsträger für die Feuerwehren. Damit werde nicht nur die norddeutsche Zusammenarbeit sichtbar gestärkt, sondern auch den Überlegungen für eine mögliche Reform der gesetzlichen Unfallversicherung entsprochen.

Obwohl die Kasse gewachsen ist, wurden ihre Entscheidungsgremien verschlankt. Künftig sitzen aus jedem Bundesland zwei Vertreter im Vorstand und sechs in der Vertreterversammlung. Obligatorisch ist die paritätische Aufteilung in Arbeitgeber (Kostenträger)– und Versichertenvertreter. Um dieses Ziel zu erreichen, mussten bei der ehemaligen FUK Nord

sechs Mitglieder der Selbstverwaltung ihre Posten räumen. Auf eine Gewichtung nach Versicherten– oder Einwohnerzahlen wurde von vornherein verzichtet.

An der Spitze des Vorstandes der Hanseatischen Feuerwehr-Unfallkasse Nord steht mit Roland Reime, Kiel, ein erfahrener Selbstverwalter. Der gebürtige Hamburger war bis Ende Juni Vorstandsvorsitzender der Provinzial Versicherungen. Da er sich mit den Freiwilligen Feuerwehren eng verbunden fühlt, führt er dieses Ehrenamt weiter fort. Zum Vorsitzenden der Vertreterversammlung wurde Kreisdirektor Gerhard Wesser, Ludwigslust, gewählt.

Landesbereichsführer Hermann Jonas und die Vorstandssprecherin der Hamburger Feuerkasse, Antonia Aschendorf, vertreten die Freie und Hansestadt Hamburg im Vorstand der Feuerwehr-Unfallkasse.

Der Vorstandsvorsitzende im Gespräch



Roland Reime

SHGT: Herr Reime, was waren die Gründe für die Errichtung der Hanseatischen FUK Nord?

Wie Sie wissen, steht auch die gesetzliche Unfallversicherung auf dem Prüfstand der Politik. Bundesrat und Bundesregierung haben Reformbedarf signalisiert. Nachdem bekannt war, dass die Zahl der Unfallversicherungsträger verringert werden sollte, musste von uns die Frage beantwortet werden, ob ein regionaler Unfallversicherungsträger speziell für die Feuerwehren erhalten werden sollte oder ob man in einer Landesunfallkasse aufgeht und damit auch die Selbständigkeit und die paritätische Selbstverwaltung verliert.

Wir haben uns für den Erhalt einer Feuerwehr-Unfallkasse entschieden.

SHGT: Welche Vorteile hat dies für die Feuerwehrleute?

Nun erst einmal sind die Feuerwehrleute als Versicherte in allen Entscheidungsgremien der Feuerwehr-Unfallkasse paritätisch vertreten. Das heißt, dass Kostenträger und Versicherte nur im Konsens entscheiden können. Ich halte die ausgewogene Beteiligung der Feuerwehren an der Selbstverwaltung für äußerst wichtig. Dies gilt gerade für ehrenamtlich Tätige. Aus diesem Grunde haben wir auch die Drei-Länder-Parität in der Selbstverwaltung fest geschrieben. Aus allen drei beteiligten Bundesländern sitzt die gleiche Zahl von Entscheidungsträgern in Vorstand und Vertreterversammlung.

SHGT: Überall liest man, dass es den Sozialversicherungsträgern finanziell schlecht geht. Es soll gespart werden. Ändern sich durch die Fusion die Leistungen der Feuerwehr-Unfallkasse?

Nein, Leistungskürzungen stehen nicht auf der Tagesordnung. Veränderungen an den Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) kann sowieso nur der Bundesgesetzgeber vornehmen. In der Satzung der neuen Kasse wurde festgeschrieben, dass die bisherigen Mehrleistungsbestimmungen in Hamburg sowie für Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein bis 2010 weiter gelten. Bis dahin soll eine Anpassung der unterschiedlichen Bestimmungen erfolgen. Hier wollen wir jedoch erst die Reform der Unfallversicherung abwarten, bevor wir die Mehrleistungsbestimmungen neu formulieren. Dabei können Sie davon ausgehen, dass wir die Gewährung von Mehrleistungen als Gefahrenausgleich betrachten und nicht als Luxus in Form eines „Löffels Butter mehr“.

SHGT: Für die Versicherten sind Ihre Ausführungen ja beruhigend. Gibt es denn Vorteile für die Kommunen als Kostenträger?

Davon gehen wir aus. Sie werden sich jedoch nicht schon morgen bemerkbar machen. Vor der Fusion bestand schon seit sechs Jahren eine Verwaltungsgemeinschaft. Wenn die wesentlichen Synergieeffekte nicht schon gehoben worden sind, wäre etwas falsch gemacht worden. Mittel- und langfristig wird es zu Einsparungen bei den Dienstleistungskosten kommen, da bin ich mir sicher. Im Übrigen wollten wir mit der Fusion der Feuerwehr-Unfallkasse zur ersten Drei-Länder-Körperschaft den Rahmen des Grundgesetzes voll ausschöpfen. Damit geht auch ein Zeichen an die Politik einher, dass kleine Einheiten schnell und flexibel sind.

SHGT: Bei den öffentlichen Unfallversicherungsträgern gilt der Grundsatz: Keine Fusion ohne die Beteiligung der Landesregierungen. Drei Länder unter einen Hut zu bringen ist bekanntlich nicht ganz einfach. Gab es Schwierigkeiten?

Im Gegenteil. Nicht zuletzt durch die schnelle Arbeit in den Sozialministerien bzw. der Hamburger Sozialbehörde ist die Fusion in Rekordzeit zustande gekommen. Auch die Innenministerien bzw. die Innenbehörde und die kommunale Ebene haben unser Vorhaben positiv begleitet. Dafür sind wir dankbar. Das gilt auch für die Unterstützung durch die

Provinzial Versicherungen und die Hamburger Feuerkasse als öffentliche Feuerversicherer. Durch die Versicherer werden den Kommunen Kosten in Höhe von mehreren hunderttausend Euro von der Hand gehalten.

SHGT: Wie geht es mit der Hanseatischen FUK Nord weiter?

Zuerst werden wir uns selbst betrachten und sämtliche Geschäftsprozesse überprüfen müssen. Das ist eine Selbstverständlichkeit, die jedoch auch Ressourcen bindet. Als Hanseatische Feuerwehr-Unfallkasse Nord können wir in der strategischen Ausrichtung Vollzug

melden. Unserer Meinung nach sind wir für die Zukunft gut aufgestellt und solide finanziert. Den anstehenden Reformen in der Unfallversicherung sehen wir mit verhaltener Gelassenheit entgegen. Wir haben hier im Norden ein Modell des Public-Private-Partnerships seit gut 125 Jahren, was den Versicherten und den Kostenträgern nur Vorteile bringt. Warum sollte die Politik dies verändern wollen? Ich bin der Meinung, das sich Gutes immer durchsetzt.

SHGT: Wir danken Ihnen für dieses Gespräch.

Rechtsprechungsberichte

Kostenersatz bei Wasserrohrbrüchen an Hausanschlüssen

Nach einem Urteil des Landgerichts Stuttgart vom Mai 2006 musste eine Stadt im Rahmen der haftungsrechtlichen Bestimmung des § 2 Haftpflichtgesetz (Gefährdungshaftung von Versorgungsunternehmen) auch die Kosten für die Behebung von Wasserrohrbrüchen an Hausanschlüssen tragen. Die Stadt hatte in der Vorinstanz noch erfolgreich eingewandt, dass sie diese Kosten letztlich im Rahmen von satzungsrechtlich geregelten Kostenersatzansprüchen auf den Anschlussnehmer abwälzen darf. Das Landgericht Stuttgart hat sich hingegen für einen Vorrang der Einstandspflicht der Stadt gemäß § 2 Haftpflichtgesetz ausgesprochen und damit zu Ungunsten der Stadt entschieden. In dem erwähnten Fall des Landgerichts Stuttgart (Urteil vom 24. Mai 2006 - 8 C 444/05) hatte das Amtsgericht in der Vorinstanz noch für Recht befunden, dass die Stadt gegen den geltend gemachten haftungsrechtlichen Anspruch aus § 2 Haftpflichtgesetz gemäß § 404, 242 BGB einwenden könne, dass sie der Versicherungsnehmerin gegenüber gemäß § 15 Abs. 1 und 2 Wasserversorgungssatzung in Verbindung mit § 10a Abs. 1 KAG berechtigt sei, diese Kosten ihrerseits wieder in Rechnung zu stellen. Die Versicherung, die den auf sie übergegangen Anspruch der Hauseigentümerin geltend macht, ging in die Berufung zum Landgericht. Die beklagte Stadt hat in der Berufung geltend gemacht, dass der haftungsrechtliche Anspruch aus § 2 Haftpflichtgesetz voraussetzt, dass die Kommune die tatsächliche Herrschaft über die Wasserrohranlage inne hat und, dass dies an der Grundstücksgrenze nicht der Fall ist, weil die Einwirkungsmöglichkeiten beim Grundstückseigentümer liegen und eine Überprüfung, Unterhaltung und Instandsetzung dessen Einwilligung

voraussetzen. Dem ist das Landgericht Stuttgart in seinem Berufungsurteil vom 24. Mai 2006 nicht gefolgt. Es berief sich auf die in der Wasserversorgungssatzung enthaltenen Befugnisse der Stadt und führte aus, dass nur die Stadt im Augenblick des Lecks in der Lage gewesen sei, die Gefahr abzustellen. Es sei keine „unzulässige Rechtsausübung“ im Sinne des § 242 BGB gewesen, wenn sich die klagende Versicherung auf ihren Anspruch aus § 2 Haftpflichtgesetz beruft. Analog zu einem Fall des Landgerichts Karlsruhe vom 10. Dezember 2003 (10 K 308/02) teilt das Landgericht Stuttgart die Begründung des Landgerichts Karlsruhe, in dessen Fall letztlich auch der Anwendung des Haftpflichtgesetzes Vorrang gegeben wurde vor eventuellen Rückforderungsansprüchen auf Grund einer Wasserversorgungssatzung.

DStGB aktuell

OLG München zur Vergabe bei ÖPP-Projekten

Mit Beschluss vom 28.04.2006 (AZ.: Verg 6/06) hat das OLG München sich mit zahlreichen Aspekten der Auswahl der Berater für ein ÖPP-Verfahren beschäftigt. (Quelle: Vergabe News 2006, 76 f.)

Sachverhalt:

Die Vergabestelle (VSt) beabsichtigt, die Sanierung von Schulgebäuden einschließlich des teilweisen Betriebs an einen privaten Generalunternehmer im Rahmen einer Öffentlichen-Privaten-Partnerschaft (ÖPP) zu vergeben. Sie schrieb die wirtschaftliche Beratung (Los 1), die technische Beratung (Los 2) sowie die juristische Beratung (Los 3) europaweit als Teilnahmewettbewerb mit anschließendem Verhandlungsverfahren nach VOF aus. Die Auftragswerte für jedes der Lose schätzte die VSt auf

jeweils 150 000 Euro netto. In den Teilnahmeantragsunterlagen verlangte die VSt Referenzen für Beraterleistungen bei ÖPP-Projekten. Den Unterlagen war nicht zu entnehmen, wie viele Punkte für welche Angaben erzielbar waren. Im weiteren Verlauf gab die VSt als Faktor für die Bewertung der Angaben „1“ an. Die Antragstellerin (ASt) stellte einen eigenen Teilnahmeantrag für Los 3. Sie bewarb sich auch in Form einer Bewerbungsgemeinschaft für Los 1 bis 3. Die (ASt) rügte zugleich zahlreiche Verfahrensfehler. Die Bewertungsmatrix wurde wenige Tage nach Eingang der Teilnahmeanträge beschlossen. Da die Rügen der ASt unbeantwortet blieben, leitete sie ein Nachprüfungsverfahren ein. Die Vergabekammer ging von einer Unzulässigkeit des Nachprüfungsantrages wegen Nichterreichen des Schwellenwertes aus. Dagegen wandte sich die ASt mit der sofortigen Beschwerde. Im Verlauf des Beschwerdeverfahrens wurde ihr von der VSt mitgeteilt, dass sie nicht eine der vier ausgewählten Bewerber ist.

Entscheidung:

Das OLG hält den Antrag für zulässig, aber unbegründet.

1. Zulässigkeit

Der Schwellenwert ist überschritten, da Gegenstand der Ausschreibung die Vergabe von Dienstleistungsaufträgen mit einer voraussichtlichen Gesamtvergütung von über 200 000 Euro ist. Die einzelnen Lose sind zu addieren (§ 3 Abs. 5 S. 1 VgV). Wenn eine VSt unterschiedliche fachspezifische Leistungen zusammengefasst an einen Auftragnehmer vergeben will oder sich dies im Vergabeverfahren vorbehält, bleibt es bei dem Grundsatz, dass auf die Summe der Leistungen abzustellen ist. Der Antragsbefugnis steht nicht entgegen, dass die ASt bei Abgabe ihres Teilnahmeantrages mitgeteilt hat, sie

biete ihre Leistungen parallel in Kooperation mit einer Beratungsgesellschaft an, die die in den Losen 1 und 2 geforderten Leistungen übernehmen wolle. Die Parallelbewerbung war auch nicht unzulässig. Während sich im Bereich der VOL/A oder der VOB/A wegen der Gefahr der unzulässigen Abstimmung von Angeboten, die im Sinne des Wettbewerbs konkurrieren sollen, die Abgabe von Angeboten sowohl als Einzelbieter als auch innerhalb einer Bietergemeinschaft grundsätzlich verbietet, bestehen im konkreten Fall keine durchgreifenden Bedenken gegen die Zulassung einer solchen „Doppelbewerbung“.

2. Begründetheit

Die VSt schrieb die geforderten Leistungen zulässigerweise im Teilnahmewettbewerb mit anschließendem Verhandlungsverfahren nach VOF aus. Es handelt sich um eine freiberufliche Leistung, die vorab nicht eindeutig und erschöpfend beschreibbar ist. Es kommt nicht darauf an, wie häufig sich ein öffentlicher Auftraggeber bundesweit über ÖPP-Schulprojekte hat beraten lassen. Da die Lösung der Aufgabe nicht feststeht, benötigt die VSt das gestalterisch-schöpferische Potential des Auftragnehmers zur Ausarbeitung der optimalen Lösung. Das mit erheblichem Eigenaufwand letztendlich die Leistung beschreibbar wäre, ist keine Abgrenzungsmöglichkeit für den Anwendungsbereich von VOL/A und VOF. Die nach Eingang der Teilnahmeanträge erstellte Bewertungsmatrix hält das OLG für unbedenklich, weil nicht zwingend vorgeschrieben ist, dass diese bereits früher aufzustellen ist. Der VSt ist nicht verwehrt, die durch eine höhere Zahl an Referenzobjekten belegte größere Eignung in die Bewerberauswahl mit einzubeziehen. Vergaberechtlich bedenklich ist, dass die VSt für die Angabe von Schulprojekten bzw. Beratungen öffentlicher Auftraggeber bei ÖPP-Projekten je zwei Punkte vergeben hat. Bei übrigen Projekten nur einen Punkt. Eine differenzierte Nachfrage nach diesen Projekten in den Teilnahmeunterlagen erfolgte nicht. Die vorgenommene Punktzahlvergabe könnte dazu führen, dass Bewerber mit Erfahrung bei der Beratung öffentlicher Auftraggeber bei ÖPP-Schulprojekten allein für diese Angaben eine so hohe Punktzahl erreichen könnten, dass die übrigen geforderten Nachweise vollkommen unerheblich würden. Da der Senat jedoch feststellen konnte, dass die ASt auch dann nicht in den Kreis der ausgewählten vier Teilnehmer gekommen wäre, wenn diese in den fraglichen Registern für alle erbrachten Leistungen nur je einen Punkt erzielt hätten, liegt eine Rechtsverletzung der ASt nicht vor. Eine Wertungswiederholung ist daher nicht geboten.

Praktische Hinweise:

Der Entscheidung ist grundsätzlich zuzustimmen. Allen Vergabestellen, die einen Teilnahmewettbewerb nach VOF vorbereiten, empfiehlt sich die Lektüre des Beschlusses im Wortlaut. Einzig bedenklich erscheint, dass der Vergabesenat die Aufstellung der Bewertungsmatrix in Kenntnis der eingegangenen Teilnahmeanträge billigt. Auch wenn eine entsprechende Verpflichtung den Richtlinien nicht zu entnehmen ist, sollte die Vergabestelle sicherstellen, dass sie vor Öffnung der Teilnahmeanträge ihre Bewertungsmatrix erstellt.

DStGB aktuell

Aktuelle Entscheidungen zum Vergaberechtschutz unterhalb der Schwellenwerte

Unterschiedliche Verwaltungsgerichte haben im Juni und Juli 2006 zu dem für Städte und Gemeinden wichtigen Thema „Vergaberechtschutz unterhalb der Schwellenwerte“ Stellung genommen. Das Niedersächsische Obergericht hat in zwei aktuellen Entscheidungen festgestellt, dass Streitigkeiten über die Vergabe öffentlicher Aufträge, welche die in § 2 VgV festgelegten Schwellenwerte nicht erreichen, keine öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten sind, so dass es bei der allgemeinen Rechtswegzuweisung an die ordentlichen Gerichte verbleibt. Sowohl mit Beschluss vom 14.07.2006 (7 OB 105/06) als auch mit Beschluss vom 26.07.2006 (7 OB 65/06) hat das OVG Niedersachsen darauf hingewiesen, dass für die Einordnung einer Streitigkeit als öffentlich- oder privatrechtlich grundsätzlich die Natur des Rechtsverhältnisses maßgeblich ist, aus dem der Klageanspruch hergeleitet wird. Dies gilt insbesondere im Bereich des Vergaberechts, wo eine ausdrückliche Rechtswegzuweisung bei Auftragsvergaben unterhalb der Schwellenwerte fehlt. In dem dem Beschluss vom 26.07.2006 zugrunde liegenden Sachverhalt hatte sich eine Metallbaufirma um einen öffentlichen Auftrag unterhalb der Schwellenwerte beworben. Als diese erfuhr, dass sie den Zuschlag nicht erhalten sollte, beantragte sie beim Verwaltungsgericht den Erlass einer einstweiligen Anordnung, mit der dem öffentlichen Auftraggeber untersagt werden sollte, den Zuschlag an den vorgesehenen Bieter zu erteilen. Das Verwaltungsgericht hielt den Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten nicht für eröffnet. Gegen diesen Beschluss legte der Bieter sofortige Beschwerde zum OVG ein. Das OVG hat die sofortige Beschwerde mit der Begründung zurückgewiesen, der Antragsteller habe vorliegend seine Ansprüche im unzutreffenden Rechtsweg geltend gemacht. Dem Beschluss

des OVG Niedersachsen zufolge stellen Streitigkeiten über die Vergabe öffentlicher Aufträge, die die in § 2 VgV festgelegten Schwellenwerte nicht erreichen, keine öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten im Sinne des § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO dar, so dass es bei der allgemeinen Rechtswegzuweisung an die ordentlichen Gerichte verbleibt (§ 13 GVG). Das zwischen dem öffentlichen Auftraggeber und dem jeweiligen Bieter zustande kommende Rechtsverhältnis, aus dem der Bieter einen Anspruch auf Einhaltung der VOB/A und Unterlassung der Zuschlagserteilung herleiten könne, sei privatrechtlicher Natur. Hierfür spreche, dass die Vergabe öffentlicher Aufträge allein durch den Abschluss privatrechtlicher Verträge erfolge. Werden aber zwischen Rechtssubjekten Verhandlungen geführt, die die Abgabe rechtlich verbindlicher Willenserklärungen zum Gegenstand haben, seien die während der Verhandlungen abgegebenen Erklärungen in gleicher Weise zu qualifizieren wie die Willenserklärungen, auf die die Verhandlungen abzielen. Die zivilrechtliche Rechtsnatur des Vertrages schlage auf die während des Vergabeverfahrens abgegebenen Verhandlungen durch. Somit verpflichte die VOB/A den öffentlich-rechtlichen Auftraggeber nicht in seiner Eigenschaft als Träger öffentlicher Gewalt, sondern binde ihn in seiner Eigenschaft als (zukünftigen) Partner eines zivilrechtlichen Vertrages.

Das OVG Niedersachsen hat sich mit seinen vorgenannten Beschlüssen ausdrücklich gegen die Rechtsauffassung des OVG Rheinland-Pfalz gestellt, welches mit Beschluss vom 25.05.2005 (7 B 10656/05) die Auffassung vertreten hatte, dass das Vergabeverfahren in Anwendung der so genannten 2-Stufen-Theorie in eine öffentlich-rechtliche erste Stufe des Vergabeverfahrens und eine privatrechtliche Stufe des Vertragsschlusses aufzuspalten sei. Nach Auffassung des OVG Niedersachsen lässt sich das Vergabeverfahren nicht in ein dem öffentlichen Recht zuzuordnendes Vergabeverfahren und einen dem Zivilrecht zuzuordnenden Vertragsschluss „künstlich“ aufspalten, da es ohne weitere Zwischenentscheidung auf die Zuschlagserteilung und damit das Zustandekommen eines zivilrechtlichen Vertrages gerichtet sei. Auch das VG Karlsruhe hat mit Beschluss vom 14.06.2006 (8 K 1437/06) festgestellt, dass für die Überprüfung der Vergabe öffentlicher Aufträge unterhalb der Schwellenwerte der Rechtsweg zu den ordentlichen Gerichten gegeben ist. Die öffentliche Hand handele bei der Vergabe von Aufträgen privatrechtlich in Form eines einstufigen Verfahrens.

Entgegen der vorgenannten Rechtsauffassung hat das OVG Nordrhein-Westfalen in

zwei Entscheidungen vom 04.05.2006 (15 B 692/06 und 15 E 453/06) den Verwaltungsrechtsweg für gegeben angesehen. Im letztgenannten Fall wurde die Entscheidung der Vorinstanz (VG Köln) bestätigt, dass der Verwaltungsrechtsweg im Falle der Bewertung eines Vergabeverfahrens unterhalb der Schwellenwerte grundsätzlich zulässig sei. Unabhängig davon, dass bereits die zivilrechtliche Prägung eines Konzessionsvertrages hinter die Vertragsteile zurücktreten könne, die der Sicherstellung der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dienen, sei das Vergabeverfahren regelmäßig als öffentlich-rechtlich zu qualifizieren.

Im gleichen Sinne hat das VG Gelsenkirchen mit Beschluss vom 12.07.2006 (12 L 673/03) entschieden. Es hat seinen bisherigen Standpunkt, im Vergabeverfahren unterhalb der Schwellenwerte gebe es keinen Primärrechtsschutz, ausdrücklich aufgegeben. Nach Ansicht des VG Gelsenkirchen ist das Vergabeverfahren in zwei Phasen unterteilt, nämlich in die – durch Normen des öffentlichen Rechts geprägte – Ausschreibungs- und Auswahlphase einerseits sowie in die Abschlussphase andererseits, die sich im zivilrechtlichen Vertragsschluss widerspiegeln. Das VG Gelsenkirchen hat somit ebenfalls die Entscheidung des OVG Rheinland-Pfalz vom 25.05.2005 zur so genannten „2-Stufen-Theorie“ in Bezug genommen.

Anmerkung:

Die vorstehend aufgeführte uneinheitliche Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte belegt eindrucksvoll, dass es dringend einer gesetzgeberischen Klarstellung zum Vergaberechtschutz unterhalb der Schwellenwerte bedarf. Ungeachtet der Vorfrage, ob es überhaupt eines vergaberechtlichen Primärrechtsschutzes unterhalb der Schwellenwerte aus verfassungsrechtlichen Gründen bedarf, ist der Gesetzgeber aufgefordert, sich mit der Frage der Rechtswegzuständigkeit auseinander zu setzen. Nach Auffassung des DStGB kann eine Rechtswegzuständigkeit der Verwaltungsgerichte für Unterschwellenvergaben nicht bejaht werden. Grund ist, dass eine Abstufung nach öffentlich-rechtlichen Vergabeverfahren und einer zivilrechtlich zu beurteilenden Zuschlagserteilung mit dem Charakter und dem Ablauf eines Vergabeverfahrens

in der Praxis nicht vereinbar erscheint.

DStGB aktuell

BVerfG: Versorgungsabschlag bei vorzeitiger Versetzung in den Ruhestand

Nach einem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Juni 2006 ist der Versorgungsabschlag bei vorzeitiger Versetzung eines Beamten in den Ruhestand verfassungsgemäß. Nach der im Jahr 1990 in Kraft getretenen Regelung des § 14 Abs. 3 Beamtenversorgungsgesetz vermindert sich das Ruhegehalt um 3,6 v.H. für jedes volle Jahr, um das der Beamte vorzeitig in den Ruhestand tritt. Der Gesetzgeber begründete die Neuregelung mit den zunehmenden Belastungen der Versorgungshaushalte durch die steigende Lebenserwartung und das niedrige Pensionierungsalter. Ein Betroffener legte gegen eine Ruhegehaltsminderung von 201,11 DM ohne Erfolg Rechtsmittel und schließlich eine Verfassungsbeschwerde ein. Diese wurde mangels Aussicht auf Erfolg vom Bundesverfassungsgericht nicht zur Entscheidung angenommen. Das Gericht begründete seine Entscheidung in dem Beschluss vom 20. Juni 2006 – 2 BvR 361/03 – im Wesentlichen mit folgenden Erwägungen:

1. Die durch den Versorgungsabschlag bewirkte Kürzung der Versorgungsbezüge ist im Hinblick auf die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtenrechts nicht zu beanstanden. Ungeachtet des Versorgungsabschlages bleibt die Länge der Dienstzeit Berechnungsgrundlage der Versorgungsbezüge. Soweit der Beschwerdeführer berücksichtigt wissen möchte, dass er bereits mehr als 40 Dienstjahre abgeleistet hat, verkennt er, dass das Alimentationsprinzip nicht im synallagmatischen Verhältnis zu einer in Jahren bemessenen Dienstzeit steht, sondern dazu, dass der Beamte sein ganzes Arbeitsleben bis zum Erreichen der vom Gesetzgeber festgelegten Altersgrenze in den Dienst des Staates gestellt hat. Dagegen, dass die Versorgungsleistungen in einem angemessenen Abstand hinter dem aktiven Arbeitseinkommen zurückbleiben, und folglich auch gegen die Festlegung eines Versorgungshöchstsatzes bestehen keine verfassungsrecht-

lichen Bedenken. Nach welcher Dauer des Dienstverhältnisses der Beamte diesen Höchstsatz erreicht, betrifft lediglich die – einfachrechtliche – rechnerische Ausgestaltung des Versorgungsrechts. Der Gesetzgeber ist nicht daran gehindert, einem vorzeitigen Ausscheiden des Beamten durch eine Verminderung des Ruhegehalts Rechnung zu tragen. Dies gilt jedenfalls dann, wenn das vorzeitige Ausscheiden des Beamten nicht dem Verantwortungsbereich des Dienstherrn zuzurechnen ist. Die Kürzung der Versorgungsbezüge ist auch sonst nicht zu beanstanden. Art. 33 Abs. 5 GG garantiert nicht die unverminderte Höhe der Bezüge. Der Gesetzgeber darf sie vielmehr kürzen, wenn dies aus sachlichen, im System der Altersversorgung liegenden Gründen gerechtfertigt ist. Derartige systemimmanente Gründe können darin liegen, dass das Versorgungsrecht Frühpensionierungen dadurch begünstigt, dass der Höchstruhegehaltssatz bereits mehrere Jahre vor der gesetzlichen Altersgrenze erreicht wird. Die mit dem vorzeitigen Eintritt in den Ruhestand verbundenen Belastungen der Staatsfinanzen rechtfertigen deshalb Einschnitte in die Beamtenversorgung mit dem Ziel, das tatsächliche Pensionierungsalter anzuheben und die Zusatzkosten dadurch zu individualisieren, dass die Pension des Beamten um einen Abschlag gekürzt wird.

2. § 14 Abs. 3 BeamtVG verstößt auch nicht gegen den rechtsstaatlichen Grundsatz des Vertrauensschutzes. Das Vertrauen des Beschwerdeführers in den Fortbestand der bisherigen günstigen Rechtslage ist nicht generell schutzwürdiger als das öffentliche Interesse an ihrer Änderung. Die Einführung des Versorgungsabschlages wie auch deren Vorziehen tragen dem drastischen Anwachsen der Versorgungszahlungen Rechnung. Sie wirken dem Anreiz zu einem vorzeitigen Ausscheiden aus dem aktiven Dienst entgegen. Diese Maßnahmen führen bei dem Beschwerdeführer nicht zu unzumutbaren Belastungen. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass es der Beschwerdeführer selbst in der Hand hatte, eine Minderung der Versorgung dadurch zu vermeiden, dass er bis zum Erreichen der Regelaltersgrenze im aktiven Dienst verblieb.

DStGB aktuell

Aus der Rechtsprechung

KrO § 4, KrO § 35 Abs. 4, KrO § 41 Abs. 1, GG Art. 20 Abs. 3, Kommunalrecht, Ausschussgröße, Demokratieprinzip, Repräsentationsprinzip, Willkürverbot, Wahlverfahren,

**Zählgemeinschaft
LEITSATZ:
1. Die Festlegung der Anzahl der Ausschussmitglieder stellt eine rein kom-**

munalpolitische Entscheidung des Kreistages dar, bei der dieser frei ist und sich ausschließlich von Zweckmäßigkeitserwägungen leiten zu lassen hat.

2. Zur Einhaltung des Demokratieprinzips ist nicht von Belang, ob durch die Größe des Ausschusses gewährleistet ist, dass alle Fraktionen in den Ausschüssen mitwirken können. Es ist jedoch rechtswidrig, eine kleine Zahl von Ausschussmitgliedern deshalb vorzusehen, um bestimmte Fraktionen von der Ausschussarbeit auszuschließen.

3. Die Ausschüsse sollen allerdings als Ausfluss der repräsentativen Demokratie ein Spiegelbild der Zusammensetzung des Plenums darstellen, so dass die Gestaltungsfreiheit des Kreistages dort endet, wo ansehnlich große Gruppen von der Vertretung im Ausschuss ausgeschlossen werden. Bei einem Verhältnis von 47 Plenumsitzen zu neun Ausschusssitzen ergibt sich noch keine Verzerrung des Kräfteverhältnisses innerhalb der Ausschüsse.

4. Zählgemeinschaften widersprechen nicht zwingend dem bundesverfassungsrechtlichen Demokratiegrundsatz. Ein Widerspruch und damit ein Verstoß gegen Verfassungsrecht entsteht erst, wenn es zu einer mathematischen Verschiebung der Sitzverteilung aufgrund der Zählgemeinschaften zu Lasten der Minderheit kommt.

5. Die Abtretung von Sitzen an andere Fraktionen ist rechtlich nicht zu beanstanden.

**OVG Schleswig 2. Senat
Urteil vom 15. März 2006
AZ:2 LB 48/05**

Zum Tatbestand:

Die Klägerin – eine mit 4 Sitzen im Kreistag vertretene Wählergemeinschaft – macht Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Beschlüsse zur Verkleinerung und der Besetzung der Ausschüsse des beklagten Kreistags geltend. Die Verkleinerung der Ausschüsse von bisher 11 auf 9 Mitglieder und die von der CDU, SPD und FDP gebildete Zählgemeinschaft verzerrten das Wahlergebnis der Kreistagswahl und führten zu einem undemokratischen Ergebnis, da die Klägerin in den Ausschüssen nicht mehr repräsentiert werde. Klage und Berufung blieben ohne Erfolg.

Aus den Gründen:

Die zulässige Berufung der Klägerin ist nicht begründet. Die von ihr beanstandeten Beschlüsse des Beklagten sind rechtmäßig.

Der Beschluss über die Verkleinerung der Mitgliederzahl in den Ausschüssen hält den rechtlichen Anforderungen stand. Er verstößt weder gegen das demokratische

Repräsentationsprinzip noch gegen das Willkürverbot.

Ein Kreistag und damit der Beklagte ist bei seinen Beschlüssen zur Hauptsatzung gemäß § 4 KrO grundsätzlich frei. Dieser Entscheidungsfreiraum stößt nur dort an seine Grenzen, wo gemäß Art. 20 Abs. 3 GG die verfassungsmäßige Ordnung, das Gesetz und das Recht verletzt werden (von Mutius/Rentsch, Kommunalverfassungsrecht SH, 6. Aufl., § 4 GO, Rn.1).

In diesem Zusammenhang stellt auch die Festlegung der Anzahl der Ausschussmitglieder eine rein kommunalpolitische Entscheidung des Kreistages dar, bei der dieser frei ist und sich ausschließlich von Zweckmäßigkeitserwägungen leiten zu lassen hat. Die Entscheidung steht also in seinem Ermessen (von Mutius/Rentsch, a.a.O., § 45 GO, Rn. 2; Bracker/Dehn; Kommentar zur KrO, 3. Aufl., § 40, S. 254).

Dabei ist zur Einhaltung des Demokratieprinzips, welches besagt, dass die Ausübung jeder staatlichen Gewalt der Legitimation durch das Volk bedarf, nicht von Belang, ob durch die Größe des Ausschusses gewährleistet ist, dass alle Fraktionen in den Ausschüssen mitwirken können (BayVGh, Urt. vom 17.03.2004 – 4 BV 03.1159 –, NVwZ-RR 2004, 602; OVG NRW, Urt. vom 02.03.2004 – 15 A 4168/02 –, DVBl. 2004, 1052). Die Ausschüsse sollen allerdings als Ausfluss der repräsentativen Demokratie ein Spiegelbild der Zusammensetzung des Plenums darstellen, so dass die Gestaltungsfreiheit des Kreistages dort endet, wo ansehnlich große Gruppen von der Vertretung im Ausschuss ausgeschlossen werden. Diesbezüglich bildet eine Fraktion mit 10 % der Plenumsitze jedoch noch keine ansehnlich große Gruppe (BayVGh, Urt. vom 07.10.1992 – 4 B 91.2372 –, NVwZ-RR 1993, 267).

Des Weiteren ist es auch rechtswidrig, eine kleine Zahl von Ausschussmitgliedern deshalb vorzusehen, um bestimmte Fraktionen von der Ausschussarbeit auszuschließen (OVG NRW, Urt. vom 27.05.2005 – 15 B 673/05 –, DVBl. 2005, 987; Urt. vom 02.03.2004 – 15 A 4168/02 –, DVBl. 2004, 1052; Bracker/Dehn, Kommentar zur GO, § 45, S. 280). In der Regel wird die Größe der Ausschüsse dann als angemessen erachtet, wenn sie ungefähr ein Viertel der Plenumsgröße beträgt (Quecke, Kommentar zur GO für Freistaat Sachsen, § 42 Rn. 10; BVerwG, Beschl. vom 14.10.1993 – 7 B 19/93 –, NVwZ-RR 1994, 109). Bei einer Plenumsgröße von 37 Personen wurde ein Ausschuss von sieben Mitgliedern für verhältnismäßig und damit rechtmäßig erachtet (OVG Lüneburg, Beschl. vom 26.02.1998 – 10 M

5793/97 –, NVwZ-RR 1999, 189).

Vorliegend lässt allein die nunmehr bestehende Größe von neun Sitzen keinen Verstoß gegen das Demokratieprinzip erkennen. Bei einem Verhältnis von 47 Plenumsitzen zu neun Ausschusssitzen, das ungefähr dem Verhältnis im Beschluss des OVG Lüneburg vom 26.02.1998 entspricht, ergibt sich noch keine Verzerrung des Kräfteverhältnisses innerhalb der Ausschüsse. Denn zum einen muss zur Einhaltung des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes nicht jede Fraktion im Ausschuss vertreten sein. Zum anderen stellt die Klägerin mit einem Stimmenanteil von 8,5 % auch nicht eine solch große Gruppe dar, die aus ihrer Stärke einen Anspruch auf einen Ausschusssitz ableiten kann.

Die Verkleinerung der Mitgliederzahl der Ausschüsse ist auch nicht willkürlich.

Das Willkürverbot, welches aus der Bindung des Staates an Gesetz und Recht gemäß Art. 20 Abs. 3 GG fließt, verbietet eine Differenzierung ohne sachlichen Grund und allgemein Entscheidungen auf der Grundlage sachfremder Erwägungen. Ein sachlicher Grund fehlt, wenn sich vernünftige, aus der Natur der Sache sich ergebende oder sonst wie einleuchtende Gründe nicht finden lassen. Dabei ist Willkür im objektiven Sinne zu verstehen und stellt sich folglich als Fehlen jeglichen Grundes dar (Bonner Kommentar, 67. Lfg., Okt. 1992, Art 3 GG, Rn. 16, 20, 21; BVerfG, Beschl. vom 26.04.1978 – 1 BvL 29/76 –, BVerfGE 48, 227 (237)).

Ein Verstoß gegen das Willkürverbot könnte dann angenommen werden, wenn der Ausschuss in den vorangegangenen Wahlperioden mit mehr stimmberechtigten Mitgliedern besetzt gewesen ist, keine größenbedingten Zweifel an der Arbeitsfähigkeit des Ausschusses entstanden sind und ohne einen weiteren besonderen Anlass bei einer bloßen Veränderung der Fraktionsstärken und gewissen Anzeichen für ein Ausgrenzenwollen eine Verringerung der Mitgliederzahl vorgenommen wurde (so VG Osnabrück, Urt. vom 19.11.2002 – 1 A 56/02 –, juris).

In der vorhergehenden Wahlperiode waren die Ausschüsse zwar mit 11 Mitgliedern besetzt. Sachlicher Anlass für die Reduzierung der Mitgliederzahl war jedoch das Ziel, Beratungsabläufe zu straffen und Kosten einzusparen. Dass mit der Verkleinerung der Ausschüsse (auch) das Ziel verfolgt worden wäre, die Mitwirkung der Klägerin an den Ausschüssen durch deren Verkleinerung zu vereiteln, ist von den Beteiligten und auch von der Klägerin in der mündlichen Verhandlung ausdrücklich verneint worden.

Die zur Besetzung der Ausschüsse durch-

geführten Wahlen stellen sich ebenfalls als rechtmäßig dar. Dass die CDU, die SPD und die FDP eine Zählgemeinschaft für die Wahlen zur Ausschussbesetzung bildeten, führt im Ergebnis nicht zur Rechtmäßigkeit der Wahlen.

Zunächst gilt es klarzustellen, dass an der bisher erfolgten Auslegung des § 46 Abs. 1 GO und des hier einschlägigen § 41 Abs. 1 KrO, Zählgemeinschaften aufgrund der Offenheit der Regelungen in ihren Formulierungen generell zuzulassen (OVG Schleswig, Urt. vom 20.06.1996 – 2 L 215/95 – NVwZ-RR 1997, 486; v. Mutius/Rentsch, a.a.O., § 46 GO, Rn. 1; Praxis der kommunalen Verwaltung SH, § 40 GO, Rn. 12), nicht mehr festgehalten werden kann.

Mit Urteil v. 10.12.2003 (– 8 C 18.03 –, DVBl. 2004, 440) hat das BVerwG ausgeführt, dass solche Zählgemeinschaften mehrerer Fraktionen bei der Besetzung der Ausschüsse unzulässig seien, die nur der Erlangung eines zusätzlichen Sitzes dienen. In solch einem Fall werde das Erfordernis, dass die Ausschüsse die Zusammensetzung des Plenums und das darin wirksame politische Meinungs- und Kräftespektrum widerspiegeln, nicht mehr gewahrt und demnach der aus dem Demokratieprinzip folgende Repräsentationsgrundsatz verletzt.

Das BVerwG führt weiter aus, dass so gebildete Zählgemeinschaften als solche weder vom Volk gewählt worden seien noch über die Ausschusswahlen hinausgehende gemeinsame politische Ziele verfolgten. Grund des Zusammenschlusses sei allein das Gewinnen von zusätzlichen Ausschusssitzen. Ein erst nach der Kommunalwahl vereinbartes ad-hoc-Bündnis zum Zweck der besseren Reststimmenverwertung, das sich nur gebildet hätte, um bei dem anschließenden Verteilungsverfahren einen mathematischen Vorteil zu erlangen, dürfe nicht Grundlage der Sitzverteilung in den Ausschüssen sein. Vielmehr müssten in diesen die vom Volk gewählten Vertreter entsprechend ihrem politischen Stärkeverhältnis nach Fraktionen oder Gruppen repräsentiert werden. Eine Zählgemeinschaft seitens der Mehrheit dürfe die Zusammensetzung der Ausschüsse nicht zu Lasten der Minderheit verändern. Ansonsten werde der Minderheitenschutz missachtet (so auch BVerwG, Urt. vom 29.11.1991 – 7 C 13/91 –, NVwZ 1992, 488).

Zählgemeinschaften widersprechen deshalb nicht zwingend dem bundesverfassungsrechtlichen Demokratiegrundsatz. Ein Widerspruch und damit ein Verstoß gegen Verfassungsrecht entsteht erst, wenn es zu einer mathematischen Verschiebung der Sitzverteilung aufgrund der

Zählgemeinschaften zu Lasten der Minderheit kommt. Nur dann ist nämlich das Spiegelbild verzerrt.

Zu diesem Ergebnis gelangen das Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein in einem Erlass (IV 311 – 160.152.3) wie auch ein vom wissenschaftlichen Dienst des Schleswig-Holsteinischen Landtages verfasstes Gutachten ebenfalls. Das Innenministerium geht nämlich davon aus, dass eine Zählgemeinschaft nicht generell unzulässig sei, sondern erst dann die verfassungsrechtlichen Grundsätze verletze, wenn eine andere Fraktion dadurch einen Nachteil erleide. So muss auch das Gutachten des Landtages verstanden werden, wenn ausgeführt wird, dass Zusammenschlüsse zulässig seien, wenn dadurch die Mehrheitsverhältnisse der Gemeindevertretung im Übrigen gewahrt blieben (S. 9 des Gutachtens).

Die vorliegend gebildete Zählgemeinschaft ist auch nicht bereits aufgrund ihres bloßen Bestehens und ihrer Einflussnahme auf die Wahlen für die Ausschussbesetzung rechtswidrig; sie führt nicht zu einer mathematischen Verschiebung der Kräfteverhältnisse. Es kann dabei außer Betracht bleiben, ob man die Beurteilung der Ausschussbesetzung anhand einer Ausschussgröße von 11 Sitzen oder an den verteilten 9 Ausschusssitzen vornimmt. Das Ergebnis für die Auswirkungen der Zählgemeinschaft auf die Wahlen bleibt das Gleiche. Die Zählgemeinschaft hat bzw. hätte niemals zu einem Nachteil für die Klägerin in der Sitzverteilung der Ausschüsse geführt. Dies ergibt sich aus ihren eigenen Berechnungen zu den Ausschussbesetzungen. So ergeben diese Berechnungen, dass bei – infolge des Beschlusses über die Verkleinerung – nur noch neun zu vergebenden Sitzen die Klägerin mit oder ohne Bestehen der Zählgemeinschaft keinen Sitz erlangt hätte. Bei einer Ausschussgröße mit 11 zu vergebenden Sitzen hätte die Klägerin ebenfalls mit oder ohne Bestehen der Zählgemeinschaft keinen mathematischen Nachteil hinsichtlich der Sitzverteilung erlitten, da sie jeweils nur einen Sitz erlangt hätte.

Die Zählgemeinschaft ist auch nicht etwa deshalb rechtswidrig, weil die CDU sich auf der Grundlage der gebildeten Zählgemeinschaft verpflichtet, der schwächsten Fraktion im Kreistag, der FDP, einen Sitz in jedem Ausschuss abzutreten, obwohl diese ohne das Bestehen der Zählgemeinschaft sowohl bei einer Ausschussgröße von neun Sitzen als auch bei einer Ausschussgröße von 11 Sitzen jeweils leer ausgegangen wäre. Die Abtretung von Sitzen an andere Fraktionen ist rechtlich nicht zu beanstanden. So gebildete Zählgemeinschaften verfolgen nicht das Ziel, zusätzliche Ausschusssitze zu erlangen,

sondern sind in der Regel als Ausdruck einer beabsichtigten inhaltlichen Zusammenarbeit aufgrund inhaltlicher Nähe zu werten.

Hinzu tritt, dass die Klägerin dadurch, dass die CDU-Fraktion einen der ihr zufallenden Ausschusssitze jeweils an die FDP-Fraktion abgegeben hat, nicht in ihren Rechten verletzt ist. Der Klägerin stünde ein Ausschusssitz auch dann nicht zu, wenn diese Sitzabgabe unterlassen geblieben wäre.

Der Beklagte hatte bei den Wahlen das d'Hondtsche Höchstzahlverfahren anzuwenden, da dies gemäß § 41 Abs. 1 i.V.m. § 35 Abs. 4 KrO gesetzlich vorgeschrieben ist. Zweifel an der Verfassungsgemäßheit dieser Bestimmungen bestehen nicht. Das Verfahren nach d'Hondt begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken (BVerfG, Beschl. v. 08.09.1994 – 2 BvR 1484/94 –, NVwZ-RR 1995, 213, 214).

GO § 16 g Abs. 3 Satz 1, DVO-GO § 7 Abs. 2, VwGO § 123 Abs. 1, Kommunalrecht, Bürgerbegehren, Bürgerentscheid, Kostendeckungsvorschlag, einstweilige Anordnung, Anordnungsanspruch

LEITSATZ:

1. § 16 g Abs. 3 Satz 1 GO, wonach über wichtige Selbstverwaltungsaufgaben die Bürgerinnen und Bürger einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren) können, begründet ein sicherungsfähiges öffentliches Recht, soweit das Bürgerbegehren zulässig ist.

2. Der gesetzliche „Suspensiveffekt“ des § 16 g Abs. 5 Satz 2 GO macht einstweiligen Rechtsschutz ab Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens bis zur Durchführung des Bürgerentscheids regelmäßig überflüssig, schließt ihn aber nicht aus (Senatsbeschl. v. 24.06.2006 - 2 MB 53/94 -).

3. Zum Erfordernis eines und zu den inhaltlichen Anforderungen an einen Kostendeckungsvorschlag(es).

OVG Schleswig 2. Senat Beschluss vom 24. April 2006 AZ:2 MB 10/06

Aus den Gründen:

I.
Mit ihrer Beschwerde wendet sich die Antragsgegnerin gegen einen Beschluss des Verwaltungsgerichts, durch den ihr im Wege der einstweiligen Anordnung untersagt wird, bis zur Bestandskraft des Bescheides der Kommunalaufsicht des Kreises ... vom 18. Januar 2006 bzw. des Widerspruchsbescheides vom 06. März

2006 den Erbbaupachtvertrag bezüglich eines näher bezeichneten Grundstücks abzuschließen.

Das fragliche Erbbaurecht soll an einem Grundstück bestellt werden, das zum Betriebsvermögen der als Eigenbetrieb geführten Kurverwaltung der Antragsgegnerin gehört und auf dem derzeit das Kurhaus steht. Nach der zwischen der Antragsgegnerin und einem so genannten Investor abgestimmten Planung sollen die auf dem Grundstück vorhandenen Baulichkeiten abgerissen und durch ein mehrgeschossiges Bauwerk ersetzt werden, in dem u.a. ein Hotel, Läden und Gaststätten eingerichtet werden sollen. Der Antragsgegnerin sollen dort Verwaltungsräume und ein Kursaal mit Nebenräumen im Wege eines Dauernutzungsrechts überlassen werden. Einem dementsprechenden Entwurf stimmte die Gemeindevertretung am 11. Mai 2005 in nicht öffentlicher Sitzung zu. Der Beschluss wurde in öffentlicher Sitzung am 15. November 2005 bekannt gemacht. Der Entwurf eines Bebauungsplanes mit der Ausweisung eines Sondergebietes für dieses Grundstück wurde vom 05. September bis 05. Oktober 2005 ausgelegt. Am 12. Oktober 2005 legte die Antragstellerin beim Amt ... Unterschriftenlisten über ein Bürgerbegehren gegen das Vorhaben der Antragsgegnerin vor. Durch Bescheid vom 18. Januar 2006 erklärte der Landrat des Kreises ... das Bürgerbegehren wegen mangelhafter Begründung für unzulässig. Der u.a. von der Antragstellerin erhobene Widerspruch vom 09. Februar 2006 wurde durch Widerspruchsbescheid vom 06. März 2006 zurückgewiesen. Am 21. Februar 2006 hat die Antragstellerin beim Verwaltungsgericht den Erlass einer einstweiligen Anordnung beantragt und zur Begründung u.a. darauf verwiesen, dass die Gemeindevertretung trotz des laufenden Widerspruchsverfahrens beschlossen habe, den Vertrag mit dem Investor abzuschließen. Mit dem Vertragsschluss würde das geplante Bürgerbegehren ins Leere laufen.

Mit Beschluss vom 07. März 2006 hat das Verwaltungsgericht – wie ausgeführt – eine einstweilige Anordnung nach § 123 Abs. 1 VwGO erlassen. Die Antragstellerin habe sowohl Anordnungsgrund als auch Anordnungsanspruch glaubhaft gemacht. Nach Abwägung der widerstreitenden Interessen der Beteiligten und nach summarischer Prüfung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens seien die Antragsteller des Bürgerentscheides davor zu schützen, dass bezüglich ihres Begehrens keine vollendeten Maßnahmen getroffen würden, bevor die Zulässigkeit bzw. Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens bestandskräftig entschieden worden sei.

II.

Die zulässige Beschwerde der Antragsgegnerin ist begründet. Die Voraussetzungen für die begehrte einstweilige Anordnung i.S.d. § 123 Abs. 1 Satz 1 VwGO liegen nicht vor, weil es an einem Anordnungsanspruch fehlt. Daher ist der angefochtene Beschluss zu ändern und der Antrag abzulehnen.

Auf die Frage, ob das Verwaltungsgericht mit der getroffenen Anordnung über den gestellten Antrag hinausgegangen oder ob der Antrag über seinen Wortlaut hinaus entsprechend § 88 VwGO dahingehend zu verstehen ist, dass der geltend gemachte Anspruch nicht nur bis zum Ergehen des Widerspruchsbescheides, sondern bis zum Eintritt der Bestandskraft gesichert werden sollte, ist im Beschwerdeverfahren nicht näher einzugehen. Gemäß § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO prüft das Oberverwaltungsgericht – von Ausnahmen abgesehen – nur die dargelegten Gründe. Diese führen hier zum Erfolg der Beschwerde.

§ 16 g Abs. 3 Satz 1 GO, wonach über wichtige Selbstverwaltungsaufgaben die Bürgerinnen und Bürger einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren) können, begründet nach ständiger Rechtsprechung des Senats ein sicherungsfähiges öffentliches Recht, soweit das Bürgerbegehren zulässig ist. Hierzu bestimmt § 16 g Abs. 5 Satz 2 GO, dass nach Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens bis zur Durchführung des Bürgerentscheides eine dem Begehren entgegenstehende Entscheidung der Gemeindeorgane nicht getroffen oder mit dem Vollzug einer derartigen Entscheidung nicht mehr begonnen werden darf. Dieser gesetzliche „Suspensiveffekt“ macht einstweiligen Rechtsschutz ab Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens bis zur Durchführung des Bürgerentscheides überflüssig, weil regelmäßig ein Anordnungsgrund nicht gegeben sein dürfte, es sei denn, die Gemeinde ist gewillt, den gesetzlichen „Suspensiveffekt“ zu missachten. Das schließt aber einstweiligen Rechtsschutz im Übrigen nicht aus (Senatsbeschl. v. 24.06.2006 - 2 MB 53/94 -), insbesondere dann, wenn – wie hier – die Entscheidung der Kommunalaufsichtsbehörde, das Bürgerbegehren sei unzulässig, mit Rechtsbehelfen angegriffen wird (Senatsbeschl. v. 22.08.2005 - 2 MB 30/05 -, NVwZ 2006, 363). Dabei ist – wie das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt hat – grundsätzlich eine Folgenabwägung vorzunehmen, insbesondere dann, wenn der Ausgang des Rechtsstreits über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens als offen anzusehen ist. Spricht jedoch weit Überwiegendes für die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens, vermag der Umstand allein, dass der Voll-

zug der mit dem Begehren angegriffenen Maßnahme das weitere Verfahren hinfällig werden ließe, den Erlass einer Sicherungsanordnung nicht zu rechtfertigen. So liegt es hier.

Es kann dahinstehen, ob das Bürgerbegehren sich – wie die Antragsgegnerin mit ihrer Beschwerde geltend macht – tatsächlich inhaltlich auf einen Bürgerentscheid gegen die Aufstellung eines Bebauungsplanes richtet und daher nach § 16 g Abs. 2 Nr. 6 GO unzulässig ist. Ebenso kann offen bleiben, ob das Bürgerbegehren – wie die Antragsgegnerin ferner meint – gegen § 16 g Abs. 3 Satz 4 GO verstößt, weil tragende Elemente seiner Begründung unrichtig sind. Jedenfalls verstößt es gegen § 16 g Abs. 3 Satz 4 2. HS. GO, weil es keinen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthält.

Die in § 16 g Abs. 3 Satz 4 GO genannten Anforderungen sind Zulässigkeitsvoraussetzungen eines Bürgerbegehrens (std. Rsp. d. Senats, vgl. Urt. v. 17.12.1991 – 2 L 319/91 -, Die Gemeinde 1992, 292; Urt. v. 19.12.2005 – 2 LB 19/05 -, Die Gemeinde 2006, 74). „Verlangte Maßnahme“ im Sinne dieser Vorschrift, für die ein Kostendeckungsvorschlag erforderlich ist, kann auch das Unterlassen eines Vorhabens sein, sofern durch das Unterlassen Kosten ausgelöst werden (vgl. zu einer vergleichbaren Regelung OVG NRW, Beschl. v. 19.03.2004 – 15 B 522/04 -, NVwZ-RR 2004, 519). Die Forderung eines Finanzierungsvorschlages nach den gesetzlichen Bestimmungen soll den Bürgerinnen und Bürgern die Selbstverantwortung für die finanzielle Deckung der begehrten Maßnahme deutlich machen (Begründung des Gesetzentwurfes der Landesregierung vom 28.11.1989, LT-Drs. 12/592, S. 50). Das kann einen Kostendeckungsvorschlag entbehrllich machen, wenn durch das Unterlassen einer geplanten Maßnahme lediglich Kosten vermieden oder mit der Maßnahme, gegen die das Bürgerbegehren sich richtet, nur Einnahmen erzielt werden würden. Ob bei einer angestrebten Beschaffung dringend benötigter Mittel durch die Veräußerung von Gemeindevermögen etwas anderes gilt (so VG Köln, Beschl. v. 26.02.2002 – 4 L 53/02 -, NWVBl. 2002, 319), braucht hier nicht entschieden zu werden. Denn unmittelbare Folge der von der Antragsgegnerin beabsichtigten Vereinbarung eines Erbbaurechtes ist nicht allein die Erzielung von Einnahmen als einmalige Entschädigung für die auf dem gemeindeeigenen Grundstück vorhandenen Bauten sowie als Beteiligung an schon entstandenen Planungskosten, sondern die durch das beabsichtigte Vertragswerk damit verbundene kostenneutrale Bereitstellung von

Räumen für die Gemeinde- und Kurverwaltung einschließlich eines Kurssaales. Damit erspart die Antragsgegnerin nach ihren Angaben allein für die dringend erforderliche Sanierung des Kurhauses Kosten in Höhe von ca. 1 Mio. Euro. Da der vorgesehene Erbbauzins der Höhe nach dem Nutzungsentgelt für die der Antragsgegnerin überlassenen Räume entsprechen soll, wird die Antragsgegnerin sich nach dem Dauernutzungsvertrag allein an den Betriebskosten zu beteiligen haben.

Angesichts dieser Sachlage ist die Angabe in der Begründung des Bürgerbegehrens, die Erstellung eines Kostendeckungsplanes sei für dieses Begehren nicht erforderlich, da bei Unterlassung eines Vorhabens keine Kosten entstünden, nicht zutreffend. Der Senat teilt auch nicht die Auffassung des Verwaltungsgerichts, dass der weitere Hinweis in der Begründung, es gebe einen Architektenplan für den Neubau der Kurverwaltung und zur Finanzierung dieses Neubaus könne ein Grundstück der Gemeindeverwaltung verkauft werden, für einen ordnungsgemäßen Kostendeckungsvorschlag ausreichend sein. Es genügt nicht, den Bürgern nur zu verdeutlichen, dass die Zustimmung zu der im Bürgerbegehren gestellten Frage Kosten auslöst. Zu Recht hebt die Antragsgegnerin hervor, dass nicht einmal geschätzte Summen genannt und auch keine Angaben zu diesen Folgekosten gemacht werden. Gemäß § 7 Abs. 2 DVO-GO muss der Kostendeckungsvorschlag jedoch auch die voraussichtlich zu erwartende Kostenhöhe und die eventuellen Folgekosten der verlangten Maßnahme enthalten. Sofern den Initiatoren eines Bürgerbegehrens die dafür erforderlichen Kenntnisse fehlen, haben sie ggf. zuvor bei der Gemeinde entsprechende Informationen darüber einzuholen (vgl. Schliesky, KVR SH/GO, § 16 g Rdnr. 120). Der von der Antragstellerin im Widerspruchsverfahren gegenüber der Kommunalaufsichtsbehörde vorgelegte Alternativvorschlag zu einem Umbau der Kurverwaltung und daraus sich ergebenden Kosten ist in diesem Zusammenhang nicht zu berücksichtigen, weil ein nach der Stimmabgabe eingereichter Kostendeckungsvorschlag die Voraussetzungen des § 16 g Abs. 3 Satz 4 GO nicht erfüllt (Senatsurt. v. 17.12.1991, a.a.O.). Daher kommt es auch auf die Ausführungen der Antragstellerin in ihrer Beschwerdeerwiderung zum sonstigen Verfahrensablauf und zu Alternativmodellen nicht an.

Dass die Kommunalaufsichtsbehörde die Feststellung der Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens nicht auf das Fehlen eines Kostendeckungsvorschlages gestützt hat, ist unerheblich, denn das ist Teil der Begründung einer gerichtlich voll über-

prüfbaren Entscheidung. Da diese Entscheidung aller Voraussicht nach Bestand haben wird, muss die Beschwerde der Antragsgegnerin Erfolg haben.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO, die Streitwertfestsetzung auf §§ 63 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. 53 Abs. 3 Nr. 1, 52 Abs. 1 GKG.

KAG § 8, VwGO § 47 Abs. 2 Satz 1 Straßenausbaubeitrag, Normenkontrolle, Antragsfrist, Aufwandsverteilung, Anliegeranteil, Gemeindeanteil

LEITSATZ:

1. Die Zwei-Jahres-Frist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO beginnt bei Erlass einer Nachtragssatzung nur für die geänderte Rechtsvorschrift neu zu laufen, nicht auch für die in ihrem Wortlaut unverändert gebliebenen Satzungen.

2. Maßgebendes Kriterium für die Aufteilung des beitragsfähigen Aufwandes nach § 8 Abs. 1 KAG auf die Gemeinde und die Eigentümer ist der Vorteil, der der Allgemeinheit und den Eigentümern durch die Möglichkeit, die ausgebaute Anlage in Anspruch zu nehmen, geboten wird. Entscheidend ist in welchem Maß die ausgebaute Straße von den Anliegern einerseits und der Allgemeinheit andererseits in Anspruch genommen wird.

3. Innerhalb des durch § 8 Abs. 1 Satz 3 KAG gesteckten Rahmens, wonach die Beitragsberechtigten mindestens 10 % des Aufwandes tragen, steht der Gemeinde ein gewisser Einschätzungsspielraum zu, weil eine sichere Prognose über das Verhältnis der wahrscheinlichen Inanspruchnahme der gebauten Anlage und damit der Werte der der Allgemeinheit einerseits und den Eigentümern andererseits durch deren Inanspruchnahmemöglichkeit gebotenen Vorteile nicht möglich ist.

4. Es ist kein Grund ersichtlich, warum die Gemeinde bei Anliegerstraßen nicht den gesetzlich zulässigen Höchstsatz ausschöpfen und entsprechend den Gemeindeanteil auf das Mindestmaß soll beschränken dürfen.

**OVG Schleswig 2. Senat
Urteil vom 26. April 2006
AZ:2 KN 7/05**

Zum Tatbestand:

Der Antragsteller wendet sich mit seinem Normenkontrollantrag gegen die Satzung über die Erhebung von Beiträgen für die Herstellung, den Ausbau, die Erneuerung sowie den Umbau von Straßen, Wegen

und Plätzen in der Stadt ..., soweit danach Beitragspflichtige für Anliegerstraßen 90 % des beitragsfähigen Aufwandes zahlen und soweit darin aus seiner Sicht keine dem Vorteilsprinzip angemessene Sonderregelung für einseitig bebaubare Straßen vorgesehen ist.

Aus den Gründen:

Der Antrag hat keinen Erfolg, weil der Antragsteller die Antragsfrist versäumt hat.

Zwar ist der Antrag dem Grunde nach zulässig. Er zielt auf die Überprüfung der Gültigkeit einer auf der Grundlage der §§ 4 GO, 2, 8 KAG erlassenen kommunalen Satzung, so dass die sachliche Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i.V.m. § 5 AG VwGO gegeben ist.

Für die Satzungsregelungen, die der Antragsteller zur Überprüfung gestellt hat, ist auch der Verwaltungsrechtsweg (§ 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO) gegeben (§ 47 Abs. 1 VwGO: „Im Rahmen seiner Gerichtsbarkeit“). Denn sie betreffen die Erhebung von Ausbaubeiträgen, die ihre Rechtsgrundlage im Kommunalabgabengesetz und damit – insoweit – einer Norm des öffentlichen Rechts haben.

Gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO kann den Antrag jede natürliche oder juristische Person, die geltend macht, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden, sowie jede Behörde innerhalb von zwei Jahren nach Bekanntmachung der Rechtsvorschrift stellen. Die Antragsbefugnis ergibt sich für den Antragsteller hier daraus, dass die Antragsgegnerin ihn zur Leistung einer Vorauszahlung auf den Ausbaubeitrag herangezogen hat, die ihre Rechtsgrundlage in § 8 KAG in Verbindung mit der angegriffenen Satzung findet.

Das Rechtsschutzinteresse des Antragstellers hinsichtlich der Durchführung des Normenkontrollverfahrens entfällt auch nicht deshalb, weil der Antragsteller die Möglichkeit hat, im Wege der Anfechtungsklage gegen den ihn belastenden Beitragsbescheid vorzugehen. Der Streitgegenstand der beiden Verfahren ist nicht derselbe. Eine dem Antrag stattgebende Entscheidung des Normenkontrollgerichts stellt mit allgemein verbindlicher Wirkung die Ungültigkeit der Rechtsvorschrift fest (§§ 47 Abs. 5 Sätze 2 und 3, 183 VwGO). Daran ist jedes Gericht in einem nachfolgenden Verfahren gebunden. Im umgekehrten Fall einer vorangegangenen Anfechtungsklage ist die Frage der Gültigkeit der Rechtsvorschrift nicht Streitgegenstand, sondern als eine nur inzident zu prüfende Frage bloßes Element der

Begründung der gerichtlichen Entscheidung (BVerwG, Beschl. v. 29.01.1992 - 4 NB 22/90 -, NVwZ 1992 S. 662).

Der Antrag ist jedoch unzulässig, weil der Antragsteller die Antragsfrist nicht eingehalten hat. Gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO ist der Normenkontrollantrag innerhalb von zwei Jahren nach Bekanntmachung der Rechtsvorschrift zu stellen. Die Ausbaubeitragssatzung der Antragsgegnerin vom 29. Mai 2002 wurde bereits am 31. Mai 2002 bekannt gemacht. Insoweit war am 16. Dezember 2005, als der Normenkontrollantrag beim Oberverwaltungsgericht gestellt wurde, die Antragsfrist abgelaufen. Zwar wurde die Satzung durch zwei Nachtragsatzungen – vom 16. Juni 2004 und vom 26. Oktober 2005 – geändert. Die Zwei-Jahres-Frist beginnt dadurch jedoch nur für die geänderte Rechtsvorschrift neu zu laufen, nicht auch für die in ihrem Wortlaut unverändert gebliebenen Satzungsvorschriften, selbst dann nicht, wenn die Satzung nach den Änderungen neu bekannt gemacht wird (BayVGH, Beschl. v. 31.03.2005 – 4 N 03.3086 -, juris; OVG Brandenburg, Urte. v. 14.07.2004 - 2 D 2/02.NE -, juris; OVG Lüneburg, Beschl. v. 24.11.2003 – 2 MN 334/03 -, NdsRpfl 2004 S. 111).

Durch die 1. Nachtragsatzung vom 16. Juni 2004 wurde lediglich das Straßenverzeichnis geändert (= Anlage zu § 4 Abs. 4 der Satzung), dem nur deklaratorische Bedeutung zukommt (so auch § 4 Abs. 4 Satz 2 der Satzung) und das somit nicht am Regelungscharakter der Satzung (vgl. § 65 Abs. 1 LVwG) teilhat (allgemeine Meinung, vgl. Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 7. Aufl., § 34 Rdnr. 29 m.w.N.).

Die Antragsfrist ist auch nicht deshalb eingehalten, weil die 2. Nachtragsatzung vom 26. Oktober 2005 in Art. I Ziffer 2 neben der Herstellung sowie dem Aus- und Umbau (vgl. § 1 der Satzung vom 29. Mai 2002) erstmals die „Erneuerung“ einer Straße zu den beitragsfähigen Maßnahmen zählt, und zwar im Anschluss an die entsprechende Neufassung des § 8 Abs. 1 Satz 1 KAG durch Änderungsgesetz vom 30. November 2003 (GVOBl. S. 614). Vor Änderung des Gesetzes wurde die Erneuerung einer Straße bzw. einer ihrer Teileinrichtungen gemeinhin als nochmalige Herstellung und damit auch auf der Grundlage von § 8 Abs. 1 KAG a.F. als beitragsfähig angesehen (Urteil des Senats vom 24.02.1999 – 2 L 146/96 -, NordÖR 1999 S. 311 = SchlHA 1999 S. 190; Driehaus, a.a.O., § 32 Rdnr. 12). Ob diese Auslegung des Herstellungsbegriffs nach der Gesetzesänderung noch Bestand haben konnte, kann dahinstehen. Denn Gegenstand der Beitragserhebung ist hier nicht eine Erneuerung; vielmehr

handelt es sich um eine Erweiterungs- und Verbesserungsmaßnahme und damit einen Ausbau (vgl. Urte. des Senats v. 30.04.2003 – 2 LB 105/02 -, NordÖR 2003, S. 422; v. 24.02.1999, a.a.O.; Habermann, in: Dewenter/Habermann/Riehl/Steenbock/Wilke/Arndt, KAG S-H, § 8 Rdnr. 153; Thiem/Böttcher, KAG S-H, Erl. § 8 KAG Rdnr. 359). Die Fahrbahn weist nach Abschluss der Baumaßnahme in dem hier interessierenden Abschnitt eine Breite von 3,50 bis 4,75 m auf gegenüber einer Breite von 2,80 m vor Beginn der Arbeiten. Sie verfügt nunmehr über einen heutigen Anforderungen genügenden Frostschutzunterbau sowie eine 11 cm starke Asphalttrag- und -deckschicht, die die vorhandene lediglich 5 cm starke Trag- und Deckschicht ersetzt. Darüber hinaus erhält der ... in dem Bereich ebenfalls erstmals Park- und Abstellplätze. Auf der Ostseite der Straße wird ein Regenwasserkanal mit Anschluss von Straßenabläufen verlegt, der eine geordnete Ableitung des auf der Straße anfallenden Oberflächenwassers ermöglicht. Die vorhandene Straßenbeleuchtung wird erweitert. Der Ausbau einer Straße stellte jedoch bereits nach der Ausbaubeitragssatzung der Antragsgegnerin vom 29. Mai 2002 eine beitragspflichtige Maßnahme dar. Insoweit ist durch die 2. Nachtragsatzung vom 26. Oktober 2005 keine den Antragsteller erstmalig beschwerende materiell-rechtliche Änderung eingetreten, die die Antragsfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO erneut in Lauf gesetzt hätte (BayVGH, Urteil vom 02.10.2001 - 23 N 01.723 -, BayVBl. 2002 S. 531).

Lediglich anzumerken ist, dass der Antrag jedoch voraussichtlich auch in der Sache keinen Erfolg gehabt hätte.

Es spricht Überwiegendes dafür, dass § 4 Abs. 1 Satz 1 Nummern 1 a, 2 a, 3 a, 4 a und 6 der Satzung nicht insoweit gegen höherrangiges Recht verstößt, als danach für sämtliche Straßeneinrichtungen – hinsichtlich der Fahrbahn bis zu einer Fahrbahnbreite von 7,00 m - der auf die Beitragspflichtigen umzulegende Anteil (Beitragsanteil) an dem gemäß § 2 ermittelten beitragsfähigen Aufwand bei Straßen, Wegen und Plätzen, die im Wesentlichen dem Anliegerverkehr dienen (Anliegerstraßen), 90 % beträgt und 10 % des Aufwandes als Abgeltung des öffentlichen Interesses von der Gemeinde getragen wird (Gemeindeanteil, § 4 Abs. 3).

Die Festsetzung des Gemeindeanteils ist ein Akt gemeindlicher Rechtsetzung. Sie kann deshalb wie jeder andere Gesetzgebungsakt gerichtlich nur darauf überprüft werden, ob die Gemeinde den durch das KAG und das dadurch begründete Vorteilsprinzip der Ausübung ihres gesetzgeberischen Ermessens gesteckten Rah-

men überschritten hat (Urte. des Senats v. 11.02.1998 – 2 L 79/96 -, NordÖR 1998 S. 268; Driehaus, a.a.O., § 34 Rdnr. 7; Habermann, a.a.O., § 8 Rdnr. 208; Thiem/Böttcher, a.a.O., Erl. § 8 KAG Rdnr. 463). Maßgebendes Kriterium für die Aufteilung des beitragsfähigen Aufwandes auf die Gemeinde und die Eigentümer ist der Vorteil, der der Allgemeinheit und den Eigentümern durch die Möglichkeit, die ausgebaute Anlage in Anspruch zu nehmen, geboten wird (vgl. § 8 Abs. 1 Satz 1 KAG; OVG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 10.12.2003 – 2 L 308/02 -, juris; Driehaus, a.a.O., § 34 Rdnr. 4; Habermann, a.a.O., § 8 Rdnr. 174).

Den durch das KAG in § 8 Abs. 1 Satz 3 gesteckten Rahmen, wonach die Beitragsberechtigten mindestens 10 % des Aufwandes tragen, hat die Antragsgegnerin eingehalten. Der festgelegte Gemeindeanteil spiegelt auch den Vorteil wieder, der der Allgemeinheit im Verhältnis zur Gruppe der Grundstückseigentümer durch die Möglichkeit, die ausgebaute Anlage in Anspruch zu nehmen, geboten wird. Entscheidend ist in welchem Maß die ausgebaute Straße von den Anliegern einerseits und der Allgemeinheit andererseits in Anspruch genommen wird. Je mehr die ausgebaute Anlage erfahrungsgemäß von der Allgemeinheit benutzt wird, desto höher ist der Wert des der Allgemeinheit vermittelten Vorteils zu bemessen und desto höher muss dementsprechend der Gemeindeanteil sein. Umgekehrt muss der Eigentümeranteil (Anliegeranteil) umso höher sein, je mehr die ausgebaute Anlage erfahrungsgemäß von den Eigentümern der anliegenden Grundstücke genutzt wird (OVG Lüneburg, Urte. v. 13.12.1983 – 9 A 52/81 -, Die Gemeinde 1984 S. 258; Driehaus, a.a.O., § 34 Rdnr. 8).

Innerhalb dieses Rahmens steht der Gemeinde ein gewisser Einschätzungsspielraum zu, weil eine sichere Prognose über das Verhältnis der wahrscheinlichen Inanspruchnahme der ausgebauten Anlage und damit der Werte der der Allgemeinheit einerseits und den Eigentümern andererseits durch deren Inanspruchnahmefähigkeit gebotenen Vorteile nicht möglich ist (OVG Lüneburg, Urte. v. 30.03.1976 – 6 A 221/75 -, DVBl. 1977 S. 391; Urte. v. 12.06.1990 – 9 OVG A 149/88 -, juris; Driehaus, a.a.O.; Habermann, a.a.O., § 8 Rdnr. 208; Thiem/Böttcher, a.a.O., Erl. § 8 KAG Rdnr. 465).

Die von der Antragsgegnerin in § 4 der Satzung getroffene Vorteilsregelung hält sich im Rahmen des ihr zustehenden Einschätzungsspielraumes. Die Satzung differenziert hinsichtlich der Festlegung des Anlieger- bzw. Gemeindeanteils – wie es erforderlich ist (OVG Sachsen-Anhalt, a.a.O.; Driehaus, a.a.O., § 34 Rdnr. 10)

– nach der Verkehrsbedeutung der ausgebauten Straße. § 4 Abs. 1 Satz 1 Ziffern 1 bis 6 unterscheiden zwischen Anliegerstraßen (im Wesentlichen dem Anliegerverkehr dienend), Haupterschließungsstraßen (im Wesentlichen dem innerörtlichen Verkehr dienend), Hauptverkehrsstraßen (im Wesentlichen dem durchgehenden innerörtlichen Verkehr oder überörtlichen Durchgangsverkehr dienend), Fußgängerzonen und verkehrsberuhigten Bereichen. Die Satzung der Antragsgegnerin wird auch dem Differenzierungsgebot nach Teileinrichtungen hinreichend gerecht (vgl. dazu BayVGh, Ur. v. 16.08.2001 – 6 B 97.111 –, NVwZ-RR 2002 S. 875; Driehaus a.a.O., § 34 Rdnrn. 10, 11). Bei den Haupterschließungsstraßen und den Hauptverkehrsstraßen richtet sich die Höhe des auf die Beitragspflichtigen umzulegenden Aufwandsanteils (Beitragsanteil) danach, ob die Fahrbahn, Radwege, Böschungen, Schutz- und Stützmauern und Bushaldebuchten oder kombinierte Geh- und Radwege bzw. die übrigen Straßeneinrichtungen hergestellt, ausgebaut, erneuert oder umgebaut werden (§ 4 Abs. 1 Satz 1 Nummer 1 b, c, 2 b, c, 3 b, c). Dass bei den Anliegerstraßen der Beitragsanteil hinsichtlich sämtlicher Straßeneinrichtungen, die Gegenstand einer beitragsfähigen Maßnahme sind, einheitlich 90 % beträgt (§ 4 Abs. 1 Satz 1 Nummer 1 a, 2 a, 3 a), ist rechtlich nicht zu beanstanden. Der Grund, bei Haupterschließungs- und Hauptverkehrsstraßen den Beitragsanteil hinsichtlich der Fahrbahn, der Böschungen, der Schutz- und Stützmauern sowie der Bushaldebuchten niedriger zu bemessen als hinsichtlich der kombinierten Geh- und Radwege sowie der übrigen Straßeneinrichtungen, wozu u.a. Geh- und Radwege, Park- und Abstellflächen, Straßenbegleitgrün, Beleuchtungs- und Entwässerungseinrichtungen sowie die so genannte Möblierung gehören (vgl. § 2 Abs. 1 Nummer 3 b, d, e, g, 4, 5 und 7), liegt darin, dass letztere mehr dem Vorteil der Anlieger zu dienen bestimmt sind als etwa die Fahrbahn einer Haupterschließungs- bzw. Hauptverkehrsstraße, hinsichtlich derer der allgemeine Nutzen umso größer ist, je weiträumiger der Verkehr ist. Insbesondere Gehwege werden hingegen unabhängig von der Straßenkategorie überwiegend von Anliegern genutzt (vgl. dazu ausführlich BayVGh, Ur. v. 16.08.2001, a.a.O.). In Anliegerstraßen dagegen, in denen vorwiegend Verkehr von und zu den Grundstücken (so genannter Ziel- und Quellverkehr) stattfindet (OVG Sachsen-Anhalt, a.a.O.), wird auch die Fahrbahn überwiegend von den Anliegern genutzt mit der Folge, dass sie hinsichtlich des Beitragsanteils ebenso behandelt werden kann wie die kombinierten Geh- und Radwege und die oben genannten übrigen Straßeneinrichtungen (OVG Lüneburg, Ur. v. 11.11.1986 – 9

A 25/86 – ,KStZ 1987 S. 136; Driehaus, a.a.O., § 34 Rdnr. 11; Habermann, a.a.O., § 8 Rdnr. 210).

Die Anteilssätze sind in der angegriffenen Satzung auch hinsichtlich der Straßenart und der Teileinrichtungen vorteilsgerecht aufeinander abgestimmt (vgl. dazu OVG Lüneburg, Ur. v. 27.02.1980 – 9 C 2/79 –, DVBl. 1980, S. 760; Driehaus, a.a.O., § 34 Rdnr. 14; Thiem/Böttcher, a.a.O., § 8 Rdnr. 480).

Dass die Antragsgegnerin den Beitragsanteil für Anliegerstraßen im Rahmen dieses Systems einheitlich auf 90 % festgelegt hat (§ 4 Abs. 1 Satz 1 Nummern 1 a, 2 a, 3 a), begegnet keinen rechtlichen Bedenken. Es ist kein Grund ersichtlich, warum die Gemeinde bei Anliegerstraßen nicht den gesetzlich zulässigen Höchstbeitrag ausschöpfen und entsprechend den Gemeindeanteil auf das Mindestmaß soll beschränken dürfen. Die Entscheidung des OVG Lüneburg vom 08. September 1969 (- 1 A 23/68 -, Die Gemeinde 1970 S. 89), auf deren Grundlage in der Praxis oftmals (nur) Anliegeranteilssätze von 75 bis 80 % festgesetzt werden (vgl. Driehaus, a.a.O., § 34 Rdnr. 24), ist mit dem Inkrafttreten des § 8 Abs. 1 Satz 3 KAG, wonach die Beitragsberechtigten mindestens 10 % des Aufwandes zu tragen haben, überholt (Habermann, a.a.O., § 8 Rdnr. 209). Mit der Beschränkung des Gemeindeanteils auf das gesetzliche Mindestmaß trägt die Antragsgegnerin dem Gebot der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltswirtschaft (§ 75 Abs. 2 GO) Rechnung. Danach sind Gemeinden insbesondere verpflichtet, ihre Einnahmen vorrangig aus der Erhebung von Abgaben und Leistungsentgelten zu beschaffen und nur im Übrigen aus Steuern, soweit die sonstigen Einnahmen nicht ausreichen (Habermann, a.a.O., § 8 Rdnr. 13; von Scheliha/Sprenger, in: KVR SH-GO, § 76 Rdnr. 3).

Um die beitragspflichtigen Anlieger nicht mit übermäßigen Kosten einer Straßenbaumaßnahme zu belasten, begrenzt § 4 Abs. 1 Satz 1 Nummer 1 a der Satzung den Ausbau der Fahrbahn in Anliegerstraßen auf eine Breite von 7,00 m. Darüber hinaus gilt für jede Baumaßnahme das Erfordernis der Notwendigkeit, und zwar zum einen insoweit, als Beiträge nur zur Deckung des Aufwandes für Maßnahmen an notwendigen Einrichtungen erhoben werden können (§ 8 Abs. 1 Satz 1 KAG), und des weiteren auch für die Maßnahme selbst und die damit verbundenen Kosten (vgl. Ur. d. Senats v. 24.02.1999, a.a.O. m.w.N.). Dies folgt ebenfalls aus dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (vgl. § 75 Abs. 2 GO; Habermann, a.a.O., § 8 Rdnrn. 4, 303). Ein Anliegeranteil von 90 % entspricht

auch dem Maß der schätzungsweise zu erwartenden Nutzung der Straßen im ... von den anliegenden Grundstücken aus. Dies hat die Antragsgegnerin in der mündlichen Verhandlung anhand des Ortsplans dargelegt. Dass Ortskundige regelmäßig sog. Tempo – 6 – Bereiche im ... durchfahren, um von einem Stadtteil ... in den anderen zu gelangen, wie der Antragsteller vorgetragen hat, widerspricht der Lebenserfahrung.

Der Einwand des Antragstellers, die Straßenbaubeitragsatzung der Antragsgegnerin sehe keine dem Vorteilsprinzip angemessene Sonderregelung für einseitig bebaubare (gemeint: anbaubare) Straßen vor, dürfte nicht zu einem Verstoß der Satzung gegen höherrangiges Recht führen. Es ist zutreffend, dass die Satzung insbesondere hinsichtlich der Ermittlung des beitragsfähigen Aufwandes (§ 2) keine spezielle Regelung für einseitig anbaubare Straßen trifft. Diese ist auch nicht erforderlich.

Zwar kann eine atypische Erschließungssituation eine Regelung durch eine Sonderatzung etwa hinsichtlich der Festsetzung des Anliegeranteils erfordern (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Ur. v. 09.05.1995 – 15 A 2545/92 – und Beschl. v. 14.10.2005 – 15 A 240/04 -, juris). Voraussetzung ist, dass der Abrechnungsfall Besonderheiten aufweist, die nicht mehr vom satzungsgemäßen Ermessen gedeckt sind (OVG Nordrhein-Westfalen, Ur. v. 09.05.1995, a.a.O.). Das ist hier nicht der Fall. Der Umstand, dass eine Straße nur einseitig anbaubar ist, begründet im Straßenbaubeitragsrecht nicht von vornherein eine atypische Situation. Den sich daraus ergebenden Besonderheiten kann bei der Ermittlung des beitragsfähigen Aufwandes und beim Beitragsmaßstab hinreichend Rechnung getragen werden.

Im Ausbaubeitragsrecht ist allerdings der für das Erschließungsbeitragsrecht entwickelte so genannte Halbbeteiligungsgrundsatz (vgl. dazu BVerwG, Ur. v. 03.03.2004 – 9 C 6/03 -, DVBl. 2004 S. 1038; Driehaus, a.a.O., § 12 Rdnrn. 40 ff.) nicht anwendbar (Beschl. des Senats v. 07.10.2004 – 2 LA 110/04 -). Eine Halbierung der durch die Ausbaumaßnahme entstandenen Kosten wegen der nur einseitigen Anbaubarkeit der Straße scheidet somit aus. Begrenzt wird der beitragsfähige Aufwand jedoch – wie bereits ausgeführt – durch das Erfordernis der Notwendigkeit. Das bedeutet, dass sowohl die Baumaßnahme schlechthin als auch – und zwar gerade im Hinblick auf die nur einseitige Bebaubarkeit der Straße – die Art ihrer Durchführung und die dadurch entstandenen Kosten notwendig sein müssen (Ur. des Senats v. 24.02.1999 – 2 L 146/96 -, Driehaus, a.a.O., § 33 Rdnr. 42; Thiem/Böttcher,

a.a.O., Erl. § 8 Rdnr. 448). Gänzlich unberücksichtigt bleiben kann die nicht bebaute Seite des ... in dem hier interessierenden Abschnitt im Hinblick auf die Notwendigkeit des Aufwandes jedoch nicht. Denn nach dem in der Satzung niedergelegten Beitragsmaßstab nimmt auch das dem Grundstück des Klägers gegenüberliegende dem Außenbereich zuzuordnende Gelände – wie es erforderlich ist (Driehaus, a.a.O., § 35 Rdnrn. 10, 14 m.w.N., § 36 Rdnr. 7; Thiem/Böttcher, a.a.O., Erl. § 8 Rdnr. 547) – an der Aufwandsverteilung teil. Bei der Ausgestaltung der Straßenbaumaßnahme ist daher auch die auf diesem Gelände ausgeübte Nutzung zu berücksichtigen.

Gemäß § 6 Abs. 2 Ziffer 3 Sätze 2 und 4 der Satzung wird der Beitragsanteil auch auf unbebaute Grundstücke im Außenbereich umgelegt, wobei die Fläche dieser Grundstücke mit einem bestimmten Satz

vervielfältigt wird, dessen Höhe wiederum von der Art der tatsächlich ausgeübten Nutzung abhängt (vgl. § 6 Abs. 2 Ziffer 3 Sätze 2 und 4, Ziffer 4 der Satzung). Danach beträgt der Nutzungsfaktor für eine landwirtschaftlich genutzte Fläche 0,05, wobei die gesamte Grundstücksfläche anzusetzen ist (§ 6 Abs. 2 Ziffer 3 Satz 4), während für ein mit einem eingeschossigen Gebäude bebautes Grundstück im unbeplanten Innenbereich ein Nutzungsfaktor von 1,0 gilt, allerdings ggf. unter Berücksichtigung einer Tiefenbegrenzungsregelung (§ 6 Abs. 2 Ziffer 2).

Die getroffene Regelung hält sich im Rahmen des dem Ortsgesetzgeber zustehenden Ermessens. Die genannten Nutzungsfaktoren spiegeln, indem sie eine wahrscheinliche Inanspruchnahme von 1 : 20 unterstellen, angemessen den wirtschaftlichen Vorteil wieder, den ein bebautes Grundstück im Innenbereich einer-

seits und ein landwirtschaftlich genutztes Grundstück im Außenbereich andererseits von einem Ausbau der Straße haben kann (Beschl. des Senats v. 02.07.2002 – 2 M 38/02 -; Driehaus, a.a.O., § 36 Rdnrn. 7 ff.; Habermann, a.a.O., § 8 Rdnr. 272). Den sich daraus ergebenden Besonderheiten, dass in einem Abrechnungsgebiet unbebaute Außenbereichsflächen und bebaute zum Innenbereich gehörende Grundstücke zusammentreffen, trägt das Satzungsrecht der Antragsgegnerin somit hinreichend Rechnung.

Soweit der Antragsteller Einwendungen gegen die Höhe des auf sein Grundstück entfallenden Ausbaubeitrages geltend macht, kann er damit in diesem Verfahren nicht gehört werden. Insoweit kann eine Überprüfung lediglich im Rahmen einer gegen den Beitragsbescheid gerichteten Anfechtungsklage erfolgen.

Aus dem Landesverband

Infothek

Stellungnahme der Kommunen gegen Finanzeingriff

Am 21. August 2006 hat die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände über den Entwurf der Landesregierung zur Änderung der FAG im Rahmen des Haushaltsstrukturgesetzes 2007/2008 beraten. Als Ergebnis hat die Arbeitsgemeinschaft eine Stellungnahme

gegenüber der Landesregierung abgegeben, in der ausführlich dargestellt ist, dass der Griff in die kommunalen Kassen unnötig, nicht sachgerecht und sowohl politisch als auch verfassungsrechtlich nicht vertretbar ist. Der Beschluss der Arbeitsgemeinschaft und die ins Einzelne gehende Argumentation der Kommunen auch zu den von der Landesregierung vorgeschlagenen Kompensationen können auf der Webseite www.shgt.de unter „Themen und Infos“ eingesehen bzw. herunter geladen werden.

Termine

- 12.10.2006: Bürgermeisterfachkonferenz in Bad Bramstedt
- 12.10.2006: Landesvorstand Haus der kommunalen Selbstverwaltung Kiel
- 10.11.2006: Delegiertenversammlung und Gemeindegkongress 2006 Kieler Schloss
- 05.12.2006: Landesvorstand Haus der kommunalen Selbstverwaltung Kiel

Rechts-, Verfassungs- und Finanzausschuss des SHGT tagte am 14. August 2006

Der Rechts-, Verfassungs- und Finanzausschuss des SHGT beschäftigte sich in seiner Sitzung am 14. August 2006 mit den Entwürfen für ein „Zweites bzw. Drittes Verwaltungsstrukturformgesetz“.

Außerdem wurde über den von der Landesregierung geplanten Eingriff in den kommunalen Finanzausgleich diskutiert. Weitere Beratungsthemen waren der Entwurf für ein „Doppik-Einführungsgesetz“,

die geplante Unternehmenssteuerreform und die Einführung der leistungsorientierten Bezahlung im Rahmen des TVöD. Schließlich ließ sich der Ausschuss über das Ergebnis der von der GeKom durchgeführten 2. Bündelausschreibung für die Stromlieferung ab 01.01.2007 informieren.

Nielsen

Bürgermeister-Studienfahrt 2006

Der Schleswig-Holsteinische Gemeindegtag und der Städteverband Schleswig-Holstein veranstalteten in der Zeit vom 15. bis 17. Juni 2006 zum zweiten Mal eine gemeinsame Bürgermeister-Studienfahrt, die die Teilnehmer nach Niedersachsen führte.

Im Zentrum der Studienfahrt standen wiederum Gespräche zu kommunalrelevanten Themen. Den Auftakt bildete ein Besuch

der Geschäftsstelle des niedersächsischen Städte- und Gemeindebundes (NSGB) in Hannover, wo die Teilnehmer vom Präsidenten des NSGB, Rainer Timmermann, begrüßt wurden. Der Verband vertritt 198 kreisangehörige Städte und Gemeinden, 125 Samtgemeinden und 72 Mitgliedsgemeinden in Niedersachsen.

Anschließend stellte Ministerialdirigent a.D. Robert Thiele die Region Hannover

vor, die das Ergebnis der Fusion von Landkreis Hannover und Kommunalverband Großraum Hannover mit Aufgabenfeldern der Landeshauptstadt ist und fast so groß ist wie das Saarland. Seit dem 1. November 2001 ist die Region als bundesweit einmaliges Modellprojekt für einen Raum mit rund 1,2 Millionen Menschen zuständig. Für 17 Städte und vier Gemeinden eine gemeinsame Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung zu gestalten, eine Umweltpolitik aus einem Guss zu formen, einen attraktiven öffentlichen Personen-



nahverkehr zu organisieren und ein tragfähiges soziales Netz zu knüpfen waren und sind die Ziele und Aufgaben der Region Hannover. Der Bürgermeister der Gemeinde Isernhagen, Arpad Bogya, stellte außerdem die Auswirkungen der Region Hannover auf die kreisangehörigen Städte und Gemeinden dar.

Am Nachmittag fand eine Besichtigung der Meyer Werft in Papenburg statt. Die Meyer Werft kann bereits auf 210 Jahre Firmengeschichte zurückblicken. Dennoch gehört sie im internationalen Vergleich zu den modernsten Werften. Den Mittelpunkt des Betriebes bilden zwei überdachte Baudockhallen mit beeindruckenden Ausmaßen. Zum Bauprogramm gehören Spezialschiffe wie Kreuzfahrtschiffe, Passagierschiffe, Fähren, Gastan-

ker, Tiertransporter und Containerschiffe. Der Vormittag des zweiten Tages begann mit einem Empfang im Rathaus der Stadt Oldenburg, wo sich die Teilnehmer in das „Goldene Buch“ der Stadt eintragen durften. Oldenburg ist Universitätsstadt, Hauptstadt und Oberzentrum der Region Weser-Ems. Nach einer gemeinsamen Stadtführung führte die Fahrt nach Bad Zwischenahn, wo die Gäste aus Schleswig-Holstein von Bürgermeister Jan-Dieter Osmer empfangen wurden. Die Gemeinde Bad Zwischenahn ist staatlich anerkanntes Moorheilbad im Landkreis Ammerland und bereits seit Mitte des 19. Jahrhunderts ein beliebtes Urlaubsziel. Hauptattraktion und Mittelpunkt der knapp 130 Quadratkilometer großen Gemeinde ist das Zwischenahner Meer, mit 526 Hektar Fläche das drittgrößte Binnengewässer

Niedersachsens. Nach einem gemeinsamen Abendessen im „Spieker“, der ältesten Gaststätte im Ammerland, klang der zweite Besuchstag mit einem Besuch der Spielbank Bad Zwischenahn aus.

Am dritten Tag der Studienfahrt stand ein Besuch der Gemeinde Worpswede, die durch ihre dort lebenden Künstler bekannt wurde, auf dem Programm. Hier wurde die Delegation von Bürgermeister Stefan Schwenke im Rathaus empfangen. Nach der anschließenden Orts- und Kunstführung schloss sich ein gemeinsames Mittagessen im „Cafe Verrückt“ an. Das eigentümliche Fachwerkhäus wurde vom Architekten und Bildhauer Bernhard Hoetger im Jahre 1925 als Cafe und Kunstzentrum erbaut.

Ein Besuch des Havariekommandos in Cuxhaven bildete den Abschluss für eine überaus gelungene und interessante Bürgermeister-Studienfahrt. Das Havariekommando ist eine gemeinsame Einrichtung des Bundes und der Küstenländer und hat seinen Betrieb am 01. Januar 2003 in Cuxhaven aufgenommen. Diese Einrichtung bündelt die Verantwortung für die Planung, Vorbereitung, Übung und Durchführung von Maßnahmen zur Verletztenversorgung, zur Schadstofffallbekämpfung, zur Brandbekämpfung, zur Hilfeleistung, sowie zur Gefahrenabwehr bezogenen Bergung bei komplexen Schadenslagen auf See und einer strukturierten Öffentlichkeitsarbeit.

Aus den Kreisverbänden

Leserbrief

Das Wartehäuschen im Wald

Als früherer Landtagsabgeordneter und langjähriger Bürgermeister kann ich die Politik der letzten vier Jahrzehnte ziemlich gut zurückverfolgen. Da wurden meiner Gemeinde vor einigen Jahren Landeszuschüsse für den Bau von Wartehäuschen angeboten. Ich wäre ein schlechter Bürgermeister gewesen, hätte ich diese nicht angenommen. Also beantragten wir die Mittel. Plötzlich wurden uns (700 Einwohner) etwa 100.000 DM überwiesen. Wir hatten noch nicht einmal eine Planung vorliegen. Wir verbauten dann Zug um Zug das ganze viele Geld. Nun haben wir mitten im Wald ein Wartehäuschen stehen, sogar mit abgesenkter Fahrbahn. Es benutzt zwar keiner, aber es sieht ja recht hübsch aus! Als ich 1986 unserem Ministerpräsidenten vorhielt, er könne doch den Haushalt nicht um 5,6 % neu verschulden, nur weil ein Wahlkampf ins Haus stehe, wurde ich von allen, übrigens

auch vom damaligen Finanzminister des Landes, nur mitleidig belächelt. Selbst eine von mir angeregte Klausurtagung zur demographischen Entwicklung änderte nichts an der Haltung der Verantwortlichen. Nun hat – leider viel zu spät – die Politik endlich entdeckt, dass den nachfolgenden Generationen nicht ein ständig wachsender Schuldenberg hinterlassen werden darf. Weil damals nicht gehandelt wurde, sind heute die Eingriffe grausam. Sie sind aber richtig und gehen meines Erachtens noch nicht weit genug.

Parallel dazu muss entbürokratisiert werden, und zwar in einer ungewöhnlichen stringenten Weise. Weil zu spät, werden die Auswirkungen dieser Maßnahmen leider nur Schritt für Schritt zu Einsparungen führen. Es führt also kein anderer Weg zur schnellen Entschuldung unseres Staatswesens, als der Eingriff in liebe-

wonnene finanzielle Leistungen, wie etwa dem kommunalen Finanzausgleich.

Da jede Stadt und jede Gemeinde die „Wohltaten“ des Landes in den letzten Jahrzehnten gerne entgegengenommen hat, müssen diese nun auch die dadurch entstandenen Folgen mittragen. Das Land holt sich jetzt das Geld für die Wartehäuschen mit Zins und Zinseszins wieder zurück.

Jeder denkende Mensch hat es damals gewusst, aber die Augen davor verschlossen. Wer aber verantwortlich denkt, hat kein Recht, heute dagegen zu demonstrieren und Resolutionen zu verfassen. Zwar finde ich die Politik des Landes in diesem Zusammenhang noch nicht weitgehend genug, dennoch stimmt zum ersten Mal die Richtung. Der Politiker denkt an die nächste Wahl, der Staatsmann an die nächsten Generationen. Schön, dass endlich wieder ein Staatsmann in der Staatskanzlei sitzt.

Ihr Rainer Ute Harms
Bürgermeister der Gemeinde Bilsen

1. EU-Strukturfondsverordnungen veröffentlicht

Die Endfassungen der Strukturfondsverordnungen für die nächste Förderperiode 2007 bis 2013 sind am 31. Juli 2006 im Amtsblatt der EU veröffentlicht worden. Damit liegen nun die Verordnungen mit allgemeinen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds, die Verordnung für regionale Entwicklung, die Verordnung über den Europäischen Sozialfonds, die Verordnung über den europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit sowie die Verordnung über die Richtung des Kohäsionsfonds vor. Alle Verordnungen können über das europäische Rechtsportal EUR-LEX unter der Adresse <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/JOhtml.do?uri=OJ:L:2006:210:SOM:DE:HTML> aus dem Internet herunter geladen werden.

2. Bundesregierung will Vergaberecht weiter vereinfachen

Die Bundesregierung hat am 28.06.2006 „Schwerpunkte zur Vereinfachung des Vergaberechts im bestehenden System“ beschlossen. Mit dem vorliegenden Beschluss hat die Bundesregierung den Startschuss zur „Zweiten Stufe“ der Vergaberechtsreform gegeben. Nach Auffassung der Bundesregierung ist das historisch gewachsene deutsche Vergaberecht im Laufe der Zeit unübersichtlich geworden und bedarf der Vereinfachung. Unternehmen und Auftraggeber beklagen den zunehmenden Aufwand, der erforderlich ist, um Einkäufe der öffentlichen Hand erfolgreich abzuwickeln. Dies, so die Bundesregierung, erhöhe die Anfälligkeit für Rechtsstreitigkeiten und begünstige den Drang, sich den Vergabevorschriften zu entziehen. Durch die Übernahme der neuen Vorschriften aus den novellierten Vergaberichtlinien der EU in das deutsche Recht sei ein weiteres Stück Komplexität hinzugekommen. Die komplexe, durch eine Vielzahl von Regelungen gekennzeichnete Materie des Vergaberechts erschwere zudem nicht nur kleinen und mittelständischen Unternehmen die Durchführung von Vergabeverfahren, sondern schade auch der Korruptionsprävention. Vor diesem Hintergrund hat die Bundesregierung nachfolgende Eckpunkte beschlossen:

1. Der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie wird gebeten, bis Ende dieses Jahres einen Gesetzentwurf zur Vereinfachung und Modernisierung des deutschen Vergaberechts im bestehenden Rechtssystem vorzulegen.
2. Dabei ist sicherzustellen, dass die Transparenz bei allen Vergabeverfahren erhöht wird.

3. Außerdem sind Vorgaben des EU-Vergaberechts 1:1 umzusetzen. Über das EU-Recht hinausgehende strengere Verpflichtungen für den Auftraggeber soll es nicht mehr geben.
4. Unterschiedliche Rechtsbegriffe für gleiche Sachverhalte in den Vergabeordnungen sind zu vermeiden.
5. Die Vergaberegeln sind auf das notwendige Maß zu beschränken; überflüssige bürokratische Vorgaben sind zu streichen. Die Bundesregierung erwartet, dass die Vergabeausschüsse die Vergabeordnungen substanziell vereinfachen.
6. Um Wachstum und Beschäftigung im Mittelstand zu fördern, ist auf eine mittelstandsgerechte Ausgestaltung des künftigen Vergaberechts besonders zu achten.
7. Die Rechtsschutzverfahren sind insbesondere auf ihre Effizienz zu überprüfen.

Anmerkung:

Mit den vorstehenden Eckpunkten beabsichtigt die Bundesregierung eine Vereinfachung und Verschlankung des geltenden Vergaberechts. Die Vergangenheit hat allerdings gelehrt, dass die Zusammenführung der unterschiedlichen Auftraggeber- und Auftragnehmerinteressen im Zuge der Novellierung des Vergaberechts außerordentlich schwierig sein kann. Aus Sicht der Städte und Gemeinden bleibt daher zu hoffen, dass es der Bundesregierung diesmal gelingen wird, das Vergaberecht nachhaltig zu vereinfachen und zu verschlanken. Der Beschluss der Bundesregierung vom 28.06.2006 kann bei Interesse auch im Internet unter www.dstgb-vis.de abgerufen werden.

3. Baurecht auf Bahnflächen: Neue Arbeitshilfe für die Kommunalpraxis

Das Forum Bahnflächen NRW hat Mitte Juli 2006 eine neue Arbeitshilfe für die kommunalen Praxis veröffentlicht. Thema: „Baurecht auf Bahnflächen – Bedingte Nutzungen und Freistellung. Anwendungsmöglichkeiten des § 9 Abs. 2 BauGB in der Planungspraxis.“ Die aktuell erschienene Arbeitshilfe des Forum Bahnflächen NRW zeigt erstmals Anwendungsmöglichkeiten auf, bedingte Nutzungen für noch gewidmete Bahnflächen in Bebauungsplänen festzusetzen. Wenngleich die Arbeitshilfe diese Festsetzungsmöglichkeiten am Beispiel (noch) gewidmeter Bahnflächen behandelt, sind sie grundsätzlich auch auf jede andere Fläche anwendbar. Nach einer grundlegenden Einführung in die Thematik und die Besonderheiten bei Bahnflächen werden im Praxisteil verschiedene Fallkonstellationen Schritt für Schritt und

im Detail gelöst. Hierbei werden die Darstellungen in Bebauungsplänen aufgezeigt, textliche Festsetzungen formuliert und konkrete Handlungsempfehlungen gegeben. Damit stellt die neue Arbeitshilfe eine konkrete Hilfestellung für Städte und Gemeinden dar, indem Planungsverfahren zur Entwicklung von Bahnflächen effektiv vorangebracht und frühzeitig abgesichert werden können. Die Arbeitshilfe kann unter folgender Internetadresse zum Einzelpreis von 7,50 Euro bestellt werden: www.bahnflaechen.info/seite/publikationen/publikation.php

4. Abgaberechtliche Privilegierung gemeinnütziger Zwecke auf dem Prüfstand

Ein Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Finanzen mit dem Titel „Die abgaberechtliche Privilegierung gemeinnütziger Zwecke auf dem Prüfstand“ fordert die umfassende Neuregelung des Gemeinnützigkeitsrechts mit dem Ziel, die steuerlich begünstigten gemeinnützigen Tätigkeiten deutlich zu beschränken. Das Gutachten befasst sich im Wesentlichen mit der Frage, inwieweit die derzeitige steuerliche Behandlung gemeinnütziger Tätigkeiten noch angemessen ist. Der Beirat empfiehlt eine Reform der Abgabenordnung mit dem Ziel einer engeren Fassung der steuerlich begünstigten gemeinnützigen Tätigkeiten, eine Einschränkung des Kreises der von der Körperschaftsteuer befreiten Einrichtungen, eine Reform für das sog. Übungsleiterprivileg bei der Einkommensteuer, eine engere Fassung des Spendenprivilegs, eine Neufassung umsatzsteuerlicher Privilegien und die Aufhebung der Befreiung von der Grund- und der Gewerbesteuer. Allgemein spricht sich der Wissenschaftliche Beirat dafür aus, nicht mehr wie bisher bestimmte Organisationen oder Personen zu privilegieren, sondern genau definierte Tätigkeiten der Förderung zu unterziehen. Gefördert würden demnach Tätigkeiten, von denen die Allgemeinheit und nicht ein abgeschlossener Personenkreis einen bedeutsamen Nutzen hat. Dies würde am Beispiel der Sportförderung bedeuten, dass zukünftig anstatt des ganzen Sportvereins nur noch der Jugendsport gefördert werden würde. Des Weiteren wird eine engere Auslegung des Begriffes der Mildtätigkeit gefordert. So sollen nur noch solche Organisationen als mildtätig und damit förderungswürdig angesehen werden, wenn sie im überwiegenden Maße Personen unterstützt, „die bei der Bestreitung des Lebensunterhalts auf fremde Hilfe angewiesen sind.“ Die Pflege des kulturellen

Erbes, die Förderung von Umweltschutz, Wissenschaft, Bildung und Erziehung soll hingegen weiterhin der Förderung unterliegen. Die Umsetzung der in diesem Gutachten enthaltenen Forderungen hätte weitreichende Folgen zum einen für die finanzielle Belastung der Kommune in ihrer Rolle als Steuergläubiger. Zum an-

deren wäre die ehrenamtliche Tätigkeit in den Gemeinden betroffen. So könnte die ebenfalls angestrebte engere Fassung des Spendenprivilegs dafür sorgen, dass ein Teil der bestehenden Steuervergünstigungen, von denen sowohl Spender als auch die gemeinnützige Organisationen profitieren, wegfallen würden. Das Gut-

achten kann im Internet unter folgender Adresse herunter geladen werden:
http://www.bundesfinanzministerium.de/lang_de/DE/Service/Downloads/Abt_1/0608081a3002,templated=raw,property=publicationFile.pdf

Pressemitteilungen

SHGT vom 25.08.2006

Erfolgsmodell ländliche Entwicklung unvermindert fortführen!

Gemeindetag warnt vor Mittelkürzungen bei Investitionen

„Schleswig-Holstein bekommt von der EU deutlich mehr Geld für die ländlichen Räume als bisher bekannt. Diese zusätzlichen Mittel müssen dafür verwendet werden, die drohende Halbierung der Mittel für die ländliche Entwicklung zu verhindern“, forderte Jörg Bülow, Landesgeschäftsführer des Gemeindetages wenige Tage vor der Kabinettsentscheidung über die künftige Verwendung der EU-Mittel für die ländlichen Räume. Die Landesregierung dürfe diese einmalige Chance nicht verpassen.

Der Gemeindetag warne vor einem dramatischen Einbruch der Investitionen für die Infrastruktur in den ländlichen Räumen. Wenn das Kabinett seine derzeitigen Planungen verwirklicht, drohe ein Absturz der Mittel für die integrierte ländliche Entwicklung und für den ländlichen

Wegebau um mehr als 40 Mio. Euro in der kommenden Förderperiode. Diese Mittel würden für Investitionen fehlen, die für Verkehr, Tourismus, örtliche Wirtschaft und Dorferneuerung wichtig sind und Arbeitsplätze in Schleswig-Holstein schaffen. Alle Untersuchungen hätten den direkten Effekt der integrierten ländlichen Entwicklung für Investitionen und Arbeitsplätze bestätigt.

„Es würde den wirtschaftspolitischen Interessen des Landes zuwiderlaufen, wenn jetzt das Land europäische Mittel zu Lasten der Investitionen in die ländliche Entwicklung und zugunsten konsumtiver Ausgaben in anderen Bereichen umschichtet. Daher erwartet der Gemeindetag auch die Unterstützung des Finanz- und des Wirtschaftsministers für seine Forderung“, so Bülow weiter.

Die Gemeinden seien jahrelang aufgefordert worden, Dorfentwicklungspläne und

ländliche Struktur- und Entwicklungsanalysen (LSE) zu erstellen. Diese müssten nun auch umgesetzt werden können, und dafür seien die EU-Mittel unerlässlich.

Der Gemeindetag verwies darauf, dass die Investitionsfähigkeit der Gemeinden auch durch andere Politikbereiche massiv gefährdet werde. So seien die schleswig-holsteinischen Gemeinden von der angedrohten Kürzung des Finanzausgleichs 480 Mio. Euro besonders stark betroffen. Auch der Schulgesetzentwurf sehe eine massive Umschichtung von Mitteln zu Lasten fast aller kleinen, aber auch vieler größerer Gemeinden vor. Dies alles zusammengenommen drohe die Investitionsfähigkeit der Gemeinden gerade in den ländlichen Räumen auf lange Sicht zu beseitigen. Dies schade der Wirtschaft in Schleswig-Holstein, so der Gemeindetag.

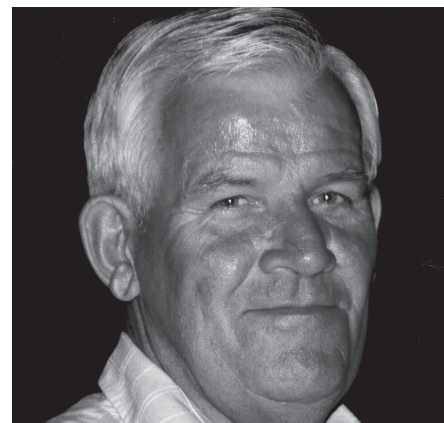
Die ländlichen Räume stehen vor erheblichen Herausforderungen zur Aufrechterhaltung einer für Lebensqualität und Wirtschaftsentwicklung notwendigen Infrastruktur. Die ländlichen Räume bieten aber auch große Entwicklungspotentiale und leisten damit einen erheblichen Beitrag für das Wirtschaftswachstum in Schleswig-Holstein.

Personalnachrichten

Verdienstmedaille des Verdienstordens für Hans-Heinrich Carstensen aus Viöl und Walter Rißler aus Holm

Für herausragende ehrenamtliche Verdienste sind Hans-Heinrich Carstensen aus Viöl (Kreis Nordfriesland) und Walter Rißler aus Holm (Kreis Pinneberg) vom Bundespräsidenten mit der Verdienstmedaille des Verdienstordens der Bundesrepublik Deutschland ausgezeichnet worden. Ministerpräsident Peter Harry Carstensen überreichte die Auszeichnung am Freitag, 25. August, im Gästehaus der Landesregierung in Kiel.

Hans-Heinrich Carstensen engagiert sich seit über 30 Jahren ehrenamtlich in seiner Heimatgemeinde Viöl. Er gehört seit 1974 der Gemeindevertretung an, ist hier Mitglied verschiedener Ausschüsse und hatte zeitweise das Amt des 1., 2. beziehungsweise 3. stellvertretenden Bürgermeisters inne. Darüber hinaus vertritt er seit mehr als drei Jahren die Gemeinde in verschiedenen Ämtern in der Verbandversammlung des Schulverbandes Viöl. Er ist seit 1982 Verbandsvorsteher. In seine Amtszeit fielen unter anderem die Planung des Schulzentrums Viöl, die Einrichtung des Schulkindergartens sowie der Betrieb einer „ganzen Halbtagschule“, in



Hans-Heinrich Carstensen

der die Kinder nach dem Unterricht betreut werden. Carstensen war außerdem 18 Jahre Mitglied des Kirchenvorstandes der Evangelisch-Lutherischen Kirchengemeinde Viöl. Ihm gelang es, die originalgetreue Kopie der „Viöler Madonna“ wieder in die Kirche zu holen. Hans-Heinrich Carstensen gehört seit 1978 zum Kuratorium der Amtsvolkshochschule Viöl und ist seit vier Jahren Schiedsman des Amtes Viöl, nachdem er bereits zehn Jahre das Amt des Stellvertreters ausgeübt hat.

Walter Rißler wurde 1978 in die Gemein-

devertretung von Holm gewählt und ist seit über 20 Jahren Bürgermeister. Seitdem gehörte er verschiedenen Ausschüssen der Gemeinde an. Seit 15 Jahren hat er den Vorsitz im Bauausschuss inne. In seiner Amtszeit wurden unter anderem Wohn- und Gewerbeflächen ausgewiesen und erschlossen und ein altes Bauernhaus zum „Dörpshus“ umgebaut. Außerdem entstand eine Dreifeldsporthalle. Es war ein besonderes Anliegen von Walter Rißler, dass ein hauptamtlicher Jugendpfleger sich um eine offene Jugendarbeit im Jugendzentrum kümmert. Die Wieder-

belebung des jährlichen Erntedankfestes geht auf seine Initiative zurück. Rißler ist seit 15 Jahren Amtsvorsteher des Amtes Moorege und auch auf Amtsebene Mitglied verschiedener Ausschüsse. Er war Motor der Verwaltungsfusion des Amtes mit sechs amtsangehörigen Gemeinden und der benachbarten Gemeinde Appen. Außerdem ist er Jagdvorsteher in Holm, war viele Jahre Landwirtschaftlicher Beisitzer beim Landwirtschaftsgericht Pinneberg, Schöffe beim Amtsgericht Pinneberg und stellvertretender Wehrführer der Freiwilligen Feuerwehr Holm.

Buchbesprechungen

Leistungsorientierte Bezahlung im öffentlichen Dienst – Die Herausforderung meistern!

Bearbeitet von Dr. Kai Litschen/Dr. Felix Kratz/Dr. Jens Weiß/Claudia Zempel

1. Auflage 2006 • ca. 270 Seiten • kartoniert • mit CD-ROM • € 39,80 • ISBN 10: 3-8073-2336-8 • ISBN 13: 978-3-8073-2336-8 • rehm • Verlagsgruppe Hüthig Jehle Rehm (www.tarifreform.de)

Ab dem 1. Januar 2007 wird alles anders. Dann tritt das Herzstück der Tarifreform im öffentlichen Dienst in Kraft: Die leistungsorientierte Bezahlung. Erklärter Zweck der leistungsorientierten Bezahlung ist es, ein System zur Verbesserung von Führung und Leistung zu schaffen. Die Einführung wird zu einem Kulturwandel im öffentlichen Dienst führen, der als einer der wichtigsten Veränderungsprozesse der vergangenen Jahrzehnte verstanden werden kann. Ein neuer Schnelleinstieg unterstützt Führungskräfte und Personalverantwortliche aus der öffentlichen Verwaltung und ihren Unternehmen bei der erfolgreichen Einführung und Umsetzung.

In der freien Wirtschaft ist die leistungsorientierte Bezahlung bekanntlich schon lange Usus. Das Buch „Leistungsorientierte Bezahlung im öffentlichen Dienst – Die Herausforderung meistern!“ stellt deshalb die verschiedenen Optionen und Modelle aus der freien Wirtschaft vor und zeigt, welche davon am besten für den öffentlichen Dienst geeignet sind. Unterschiedliche betriebliche Situationen werden geschildert und von verschiedenen Seiten beleuchtet. Die Autoren arbeiten mit zahlreichen konkreten und detaillierten Checklisten, Grafiken und Modellbeispielen, die die Umsetzung in die Praxis erleichtern. Neben einem Ablaufplan für die erfolgreiche Einführung erhält der Leser Informationen über die Grundlagen der Leistungsbeurteilung

und Möglichkeiten der Gestaltung, Auszahlungsmechanismen, die den Vorgaben des Tarifvertrages genügen (mit Entscheidungshilfen), Controlling und Berichtswesen für eine gesteuerte, zielorientierte Abwicklung und Anregungen zur Entwicklung eigener Ideen innerhalb der tarifvertraglichen Möglichkeiten. Als sinnvolle Ergänzung bietet die Firma kommsolutions ein Softwareprogramm zur Erfassung der Leistungsmerkmale und Berechnung der Auszahlungsbeträge. Das Programm ist speziell auf die Bedürfnisse des öffentlichen Dienstes zugeschnitten (www.kommsolutions.de).

Zum Autorenteam gehören Dr. Kai Litschen, stellvertretender Geschäftsführer des KAV Schleswig-Holstein, Dr. Felix Kratz, geschäftsführender Partner der Unternehmensberatung Baumgartner & Co., Hamburg, Dr. Jens Weiß, Associate Partner bei der Unternehmensberatung Baumgartner & Co., Hamburg und Claudia Zempel, Dezernentin, Städteverband Schleswig-Holstein.

Grundsteuergesetz

Dr. Max Troll /Dirk Eisele

Verlag Franz Vahlen • 9., neubearbeitete Auflage • 2006 • XVI • 746 Seiten • in Leinen • € 78,00 • ISBN: 3-8006-3338-8

Umfassend und verständlich erläutert der Kommentar alle Vorschriften des Grundsteuergesetzes unter besonderer Berücksichtigung der Öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP-Beschleunigungsgesetz vom September 2005). Abgedruckt und in die Kommentierung einbezogen sind die Grundsteuer-Richtlinien und auch die einschlägigen Vorschriften der Abgabenordnung (u. a. zum Gemeinnützigkeits- und Verfahrensrecht), des Bewertungsgesetzes, der Bewertungsvorschriften für die neuen Bundesländer (Bewertungsgesetz – DDR, Reichsbewertungs-Durchführungsverordnung) u. a. m.

Die aktuellen Probleme der Grundsteuerbefreiungen und des Grundsteuererlasses werden ebenso wie das zunehmend wichtigere Verfahrensrecht unter Berücksichtigung der aktuellen Rechtsprechung der Finanz- und der Verwaltungsgerichtsbarkeit zuverlässig dargestellt.

Da die Grundsteuer als zweitwichtigste, kontinuierlich steigende Einnahmequelle für alle Kommunen gerade auch in den neuen Bundesländern eine große Bedeutung hat, wird das von der Einheitsbewertung abgekoppelte Verfahren der Feststellung der Ersatzbemessungsgrundlage eingehend erläutert.

Erstmals werden den Vorschriften des Grundsteuergesetzes sowie dem Anhang zur Zweitwohnungssteuer umfangreiche Literaturhinweise vorangestellt, die dem Benutzer eine weitergehende Vertiefung der Rechtsmaterie ermöglichen.

Die Anhänge zur Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs, des Bundesverwaltungsgerichts und der Oberverwaltungsgerichte zum Grundsteuererlass sowie zur Zweitwohnungssteuer (einschließlich der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 11.10.2005 zur Verfassungsmäßigkeit der Zweitwohnungssteuer) wurden aus aktuellem Anlass wesentlich erweitert. Der Abdruck einer Mustersatzung zur Zweitwohnungssteuer komplettiert diesen Anhang. Ein Anhang zu Grundsteuern und ähnlichen Steuern im internationalen Vergleich rundet das Werk ab.

Das Werk wendet sich an Finanzämter, Kommunen, Steuerberater, Notare, Rechtsanwälte und Gerichte sowie an Haus- und Grundbesitzer in Ost und West.

Weitere Informationen zu dem Titel finden Sie unter www.beck-shop.de.