

Das Amt – bewährt und zukunftsfähig

Bestandsaufnahme, Analysen und Vorschläge zur Weiterentwicklung der Amtsordnung

I. VORWORT	3
II. EINFÜHRUNG Die Ämter, ein wesentliches Strukturelement der kommunalen Selbstverwaltung in Schleswig-Holstein Dr. Hartmut Borchert	5
III. AMT-GEMEINDE-UNTERSUCHUNG 2002 Aufgabenbestand, Legitimationsbedarf und Entwicklungspotential der Ämter in Schleswig-Holstein Dr. Utz Schliesky	9
IV. Vorschläge des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages zur Weiterentwicklung der Amtsordnung	97

Impressum

SHGT
Arbeitsheft Nr. 19
Kiel 2004

Herausgeber:

SHGT Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag
Haus der kommunalen Selbstverwaltung
Reventlouallee 6
24105 Kiel
Telefon: 04 31 / 57 00 50 50
Telefax: 04 31 / 57 00 50 54
E-Mail: info@shgt.de
Internet: www.shgt.de

Druck:

Howaldtsche Buchdruckerei, Kiel

Satz & Gestaltung:

Reimers DTP Mediengestaltung, Wapelfeld

Kommunalrecht in Schleswig-Holstein

von Mutius/Rentsch

Kommunalverfassungsrecht Schleswig-Holstein

Kommentar

Band 1

6., neu bearb. Auflage 2003. XXIV, 600 Seiten. Kart. € 130,-
ISBN 3-555-10278-8

Band 2

6., überarb. Auflage 2003. XXIV, 344 Seiten. Kart. € 120,-
ISBN 3-555-10284-2



Der erste Band des bewährten Kommentars beinhaltet die Kommentierung der §§ 1 bis 67 der Gemeindeordnung sowie der §§ 1 bis 56 der Kreisordnung. Die Autoren erläutern diese Vorschriften der kommunalen Verfassungsgesetze kompetent, gründlich und praxisnah unter besonderer Berücksichtigung der Bekanntmachung der Neufassung der gesamten kommunalverfassungsrechtlichen Vorschriften in der ab dem 1. April 2003 geltenden Fassung. Das Werk stellt für alle in der Praxis mit dem Kommunalverfassungsrecht befassten Mitarbeiter und ehrenamtlich in den kommunalen Gremien tätigen Bürger eine wertvolle Hilfe dar.

Der zweite Band des bewährten Kommentars beinhaltet die Kommentierung der §§ 75 bis 135 der Gemeindeordnung, der §§ 57 bis 74 der Kreisordnung sowie der Amtsordnung und des Gesetzes über die kommunale Zusammenarbeit. Diese Vorschriften werden kompetent und praxisnah unter besonderer Berücksichtigung der Bekanntmachung der Neufassungen in der ab dem 1. April 2003 geltenden Fassung erläutert.

Klaus-Dieter Dehn

Grundlagen des Kommunalverfassungsrechts Schleswig-Holstein

Grundriß für die Aus- und Fortbildung

8. Auflage 2002

XIV, 166 Seiten, 46 Abb., 2 Tab. Kart. € 20,-
ISBN 3-555-10273-7

Der Grundriss informiert kurz und - dank zahlreicher Schaubilder, schematischer Darstellungen und Beispiele - übersichtlich und anschaulich über Organisation und Arbeitsweise der kommunalen Selbstverwaltung. Der vorliegende Band berücksichtigt das Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung vom 25. Juni 2002, das in seiner Gesamtheit zum 1. April 2003 in Kraft treten wird. Das Buch wendet sich nicht nur an Lernende an Fach- und Hochschulen, sondern stellt auch für die ehrenamtlich in der Kommunalpolitik Tätigen eine nützliche Hilfe für die tägliche Arbeit dar.

Bassenge/Olivet

Nachbarrecht in Schleswig-Holstein

Kommentar

11., überarb. und erw. Auflage 2003

XVIII, 390 Seiten, 7 Abb., 1 Tab. Kart. € 290,-
ISBN 3-555-10274-5

Der Kommentar zeigt und erläutert die vielfachen gesetzlichen Regelungen von Nachbarbeziehungen und die Bewertung der Gerichte dazu. Er behandelt die Regelungen des Nachbarrechtsgesetz, zu nennen sind hier vor allem Einfriedungsrechte und -pflichten, die Grenz- und die Nachbarwand, Grenzabstände von Anpflanzungen und Gebäuden, Fenster- und Lichtrechte, Bodenerhöhungen und der grenzüberschreitende Wasserzufluss. Deutliches Gewicht wurde auch sonstigen wichtigen nachbarrechtlichen Problemen beigemessen, z.B. dem nachbarbezogenen Immissionsrecht zu Geräuschen wie Radio oder Klaviermusik, Kinderlärm, Feiertagslärm, Hundegebell aber auch zu Kleinjetzt wie Bienen und Fliegen. Sonstige grenzüberschreitende Einwirkungen durch Katzen, Tauben, Samenflug, Baumwurzeln und Schattenwurf wurden erfasst und Nachteile aus dem Straßenbau sowie Überschwemmungsschäden im Zusammenhang mit der gemeindlichen Kanalisation wurde breiter Raum gewidmet. Darüber hinaus sind neben den vielfältigen Abwehr- und Ausgleichsansprüchen die Konkurrenzen zwischen öffentlichem und privatem Abwehrrecht sowie des Nachbarrechts zu den Wohnungseigentümern, ferner auch die Rechtswege, die wichtigen Klageanträge, der Nachbarvertrag, der Verzicht, die Verjährung und die Verwirkung behandelt. Das Werk informiert den Leser umfassend zu all den Rechten und Pflichten, die ihm als Nachbarn zukommen.

Hartmut Borchert

Gemeindeverfassungsrecht für Schleswig-Holstein

Vorschriftensammlung mit einer einführenden Darstellung

19., neu bearb. Auflage 2003

IX, 336 Seiten. Kart. € 14,-
ISBN 3-555-10279-6



Der Textband enthält die kommunalen Verfassungsgesetze Schleswig-Holstein unter Berücksichtigung der Bekanntmachung der Neufassung der gesamten kommunalverfassungsrechtlichen Vorschriften in der aktuellen Fassung. Weiterhin enthält das Werk wichtige ergänzende Rechts- und Verwaltungsvorschriften, wobei die Vorschriften zum neuen Entschädigungsrecht besonders hervorzuheben sind. Den Texten ist in bewährter Art und Weise eine ausführliche Einführung in die Struktur des kommunalen Selbstverwaltungsrechts vorangestellt.

Deutscher Gemeindeverlag GmbH · 70549 Stuttgart

Tel. 0711/7863 - 7280 · Fax 0711/7863 - 8430 · vertrieb@kohlhammer.de · www.kohlhammer.de

I. VORWORT

Mit der Amtsverfassung hat Schleswig-Holstein ein modernes und effizientes Verwaltungsmodell für den ländlichen Raum, das eine bürgernahe und kostengünstige Verwaltung ermöglicht und sowohl bei Bürgern als auch bei Kommunalpolitikern eine hohe Akzeptanz findet. Gleichwohl muss ständig überprüft werden, ob wir unsere Verwaltungsstrukturen und unsere Kommunalverfassung modernisieren müssen.

Im Jahre 2002 hat der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag dafür ein Gutachten über den Aufgabenbestand, den Legitimationsbedarf und das Entwicklungspotential der Ämter in Schleswig-Holstein bei Herrn Dr. Utz Schliesky, damals Juristisches Seminar der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, in Auftrag gegeben (Amt-Gemeinde-Untersuchung 2002). Begleitet wurde die Arbeit von einem Arbeitskreis des SHGT, der mit vier Amtsvorstehern und vier Ltd. Verwaltungsbeamten besetzt war. In diesem Arbeitskreis, dem Landesvorstand des SHGT und einer großen Kommunalfachtagung der Amtsvorsteherinnen und Amtsvorsteher Schleswig-Holsteins wurde daraufhin ein umfassendes Konzept zur Modernisierung der Amtsordnung erarbeitet.

Der SHGT ist der Auffassung, dass mit der Untersuchung und mit den Vorschlägen zur Weiterentwicklung der Amtsordnung sachgerechte Problemlösungen aufgezeigt werden. Damit liegt ein Gesamtkonzept zur Weiterentwicklung der Ämter vor. Die Politik sollte dies nutzen.

Der SHGT wendet sich nach wie vor gegen alle zentralistischen Bestrebungen, die insbesondere eine Bündelung der Verwaltung in den größeren zentralen Orten auch für den ländlichen Bereich anstreben. Der Begriff Selbstverwaltung beschreibt schon seinem Wortlaut nach das Hauptziel: nämlich dass die Betroffenen sich selbst durch eine Institution, die von ihnen gesteuert, beeinflusst und kontrolliert wird, verwalten. Fremdverwaltungen, d. h. die überwiegende Inanspruchnahme von Verwaltungsdienstleistungen durch Dritte, entspricht im Prinzip nicht den Vorstellungen des Artikels 28 Abs. 2 GG und kann nicht als Leitbild dienen.

Der SHGT dankt den Mitgliedern des Arbeitskreises Amtsordnung

Herrn Sönke Hansen, Ltd. Verwaltungsbeamter des Amtes Nordstormarn,

Herrn Karsten Jasper, Amtsvorsteher des Amtes Tellingstedt,

Herrn Emil Johannsen, seinerzeit Amtsvorsteher des Amtes Süderbrarup,

Herrn Hagen Klindt, Amtsvorsteher des Amtes Probstei,

Herrn Jürgen Manske, Ltd. Verwaltungsbeamter des Amtes Moorrege

Herrn Walter Nussel, seinerzeit Büroleiter, jetzt Bürgermeister der Gemeinde Trittau,

Herrn Uwe Schmidt, Ltd. Verwaltungsbeamter des Amtes Meldorf-Land a.D.,

und *Herrn Werner Schumacher*, Amtsvorsteher des Amtes Lütau,

für ihr Engagement und für ihre intensive Mitarbeit in diesem Arbeitskreis, der ganz maßgeblich das Gutachten und die Vorschläge beeinflusst hat.

Das Gutachten und die Vorschläge des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages werden hiermit veröffentlicht. Durch diesen Blick auf Gegenwart und mögliche Zukunft der Ämter soll ein Impuls für die Weiterentwicklung eines erfolgreichen und zukunftsfähigen Verwaltungsmodells gegeben werden.

Der SHGT hofft, dass die mit Augenmaß und unter Berücksichtigung bewährter Strukturen gemeinsam von Ehrenamt und Hauptamt entwickelten Vorschläge dafür genutzt werden, die Amtsordnung und den Ausbau kostengünstiger und leistungsfähiger Amtsverwaltungen als Rückrat der Verwaltung des ländlichen Raumes in Schleswig-Holstein zu stärken.

Wir bedanken uns bei den Unternehmen GMSH, Investitionsbank Schleswig-Holstein, Sparkassen- und Giroverband, Kohlhammer/Deutscher Gemeindeverlag und GeKom, die mit ihren Inseraten das Erscheinen dieses Arbeitsheftes ermöglicht haben.



Volker Dornquast
Vorsitzender des SHGT



Jörg Bülow
Geschäftsführendes
Vorstandsmitglied
des SHGT

Kiel, Oktober 2004

II. EINFÜHRUNG

Die Ämter, ein wesentliches Strukturelement der kommunalen Selbstverwaltung in Schleswig-Holstein

Im Jahre 1997 konnte man in Schleswig-Holstein auf 50 Jahre Amtsordnung zurückblicken, denn das Gesetz über die Bildung von Ämtern im Lande Schleswig-Holstein (Amtsordnung) war am 06. August 1947 beschlossen worden (GVOBL 1947 Seite 39) und am 25. Oktober d. J. in Kraft getreten. Damit wurden die damals in Schleswig-Holstein bestehenden Amtsbezirke aufgelöst und die kreisangehörigen Gemeinden zu Verwaltungsgemeinschaften (Ämtern) zusammengeschlossen. Die Ämter sollen die kreisangehörigen Gemeinden in der Verwaltungsführung unterstützen, im besonderen die kleinen Gemeinden von solchen Aufgaben freistellen, die hauptamtliche Fachkräfte erfordern. Daneben sollen sie die Kreise in Erledigung ihrer Aufgaben entlasten.

Damit waren die Grundzüge einer Aufgabenstruktur und Kommunalstruktur in Schleswig-Holstein festgelegt, die sich über ein halbes Jahrhundert bewährt hat und die sich auch in späterer Zeit als anpassungsfähig und weiterentwicklungsfähig erwiesen hat, um veränderten Anforderungen angemessen Rechnung tragen zu können. Seit ihrer Bildung im Jahre 1947 haben sich die Amtsverwaltungen von bloßen „Schreibstuben der Gemeinden“ zu leistungsfähigen Verwaltungen des ländlichen Raumes entwickelt und sie waren stets Garant dafür, dass eine lebendige Selbstverwaltung in den Gemeinden erhalten blieb. Die Amtsverfassung hat damit wesentlich dazu beigetragen, dass mit der kleinförmigen kommunalen Gebietsstruktur in Schleswig-Holstein insgesamt 1.021 ehrenamtlich verwaltete Gemeinden erhalten bleiben konnten, deren Leben wesentlich durch das ehrenamtliche Engagement der Gemeindevertreter und Bürgermeister gesichert wird. Mit über 13.000 kommunalen Mandatsträgern hat Schleswig-Holstein bei knapp 2,8 Mio. Einwohnern eine große Dichte demokratisch gewählter Mandatsträger erreicht. Auf jeden kommunalen Mandatsträger kommen ca. 211 Einwohner. Dies ist ein ausgesprochen günstiges Verhältnis, wenn man sich vor Augen führt, dass in Nordrhein-Westfalen bei einer Bevölkerung von ca. 17 Mio. Einwohnern in 396 Städten und Gemeinden nur 14.100 kommunale Mandatsträger vorhanden sind und somit ein Gemeindevertreter mehr als 1.200 Einwohner reprä-

sentiert. Das bedeutet, dass die in den Ämtern gefundene Verwaltungsstruktur eine hohe demokratische Repräsentanz ermöglicht. Die hohe Akzeptanz dieser Verwaltungsstruktur durch die Bevölkerung wird auch dadurch bestätigt, dass die Wahlbeteiligung an den Kommunalwahlen in den ländlichen Gebieten mit der Amtsverfassung nach wie vor hoch ist. So lag innerhalb der Ämter die Wahlbeteiligung bei der Kommunalwahl 2003 noch im Schnitt zwischen 65 und 70 %, während sie in den Orten über 20.000 Einwohnern durchschnittlich bei 47 % lag. Dies zeigt die hohe Akzeptanz der Verwaltungsstruktur gerade in den ländlichen Räumen in Schleswig-Holstein.

Die Amtsordnung ist regelmäßig im Zusammenhang mit der Fortentwicklung des Kommunalverfassungsrechts in Schleswig-Holstein weiterentwickelt worden. Dabei trug man den wachsenden Anforderungen an die Verwaltungen Rechnung, konnte aber durch die besondere Konstruktion des Amtes die Gemeinden als Träger des Selbstverwaltungsrechtes weitgehend in ihrer ursprünglichen Form erhalten. Die Ämter sind Körperschaften des öffentlichen Rechts, aber keine Gebietskörperschaften. Darin sind sie mit den niedersächsischen Samtgemeinden vergleichbar, die allerdings in vielen Angelegenheiten Gebietskörperschaften gleichgestellt sind. Dagegen sind die Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz echte Gebietskörperschaften. Das Amt führt nach den Beschlüssen der Gemeinde die Selbstverwaltungsaufgaben durch (§ 3 Amtsordnung) und erledigt die ihnen von den Gemeinden nach § 5 AO übertragenen Aufgaben. Ferner ist das Amt eigener Aufgabenträger der Weisungsaufgaben (§ 4 AO).

Im Rahmen der Gebietsreformdiskussion Ende der 60iger Jahre wurde 1966 eine Reform der Ämter durchgeführt. Zu jenem Zeitpunkt gab es 69 amtsfreie, überwiegend durch einen hauptamtlichen Bürgermeister verwaltete Gemeinden sowie 215 Ämter mit 12.060 ehrenamtlich geleiteten Landgemeinden. Bis dahin ging die Amtsordnung von einer Mindesteinwohnerzahl von 3.000 aus. Diese Zahl erhöhte man auf 5.000, um so die Amtsverwaltungen in die Lage zu versetzen, den gestiegenen Anforderungen an eine moderne leistungsfähige Verwaltung gerecht

werden zu können. Man zog dabei Schlussfolgerungen aus kommunalwissenschaftlichen Untersuchungen und skandinavischen Erfahrungen. Daher wurden die Ämter auf 119 reduziert, zu denen 1.026 ehrenamtlich geleitete Gemeinden gehörten.

Das schleswig-holsteinische Modell der Amtsverwaltung war so erfolgreich, dass es nach der Wiedervereinigung ebenfalls in Mecklenburg-Vorpommern und mit gewissen Veränderungen auch in Brandenburg eingeführt worden ist. Grund dafür war auch die Absicht, eine relativ kleinteilige Gemeindestruktur zu erhalten. Denn in diesen Gemeinden kann die Demokratie noch unmittelbar gelebt werden. Durch die in der Amtsverwaltung für alle Gemeinden des Amtes zusammengefasste Verwaltung kann aber gleichzeitig eine qualifizierte und leistungsfähige Verwaltungseinheit geschaffen werden. Damit entwickelte sich die Amtsverwaltung zu einem Verwaltungsdienstleistungszentrum vornehmlich in den ländlichen Räumen.

Die Ämter als reine Verwaltungseinheiten haben keine unmittelbar von der Bevölkerung gewählte Vertretung. Das Amt ist eine Körperschaft, die kein Gemeindeverband ist und daher auch eine solche unmittelbare Volksvertretung nicht braucht (Bundesverfassungsgericht Band 52, Seite 59). Wichtigstes Organ des Amtes ist der Amtsausschuss, der aus den Bürgermeistern der amtsangehörigen Gemeinden und weiteren Mitgliedern besteht, die die Gemeinden entsprechend ihrer Einwohnerzahl entsenden. Der Amtsausschuss tagt öffentlich, er trifft alle für das Amt wichtigen Entscheidungen und überwacht deren Durchführung (§ 10 AO)

Der Amtsvorsteher ist ebenfalls Organ des Amtes und hat verschiedene Funktionen. Er ist Vorsitzender des Amtsausschusses und leitet die Verwaltung ehrenamtlich nach den Grundsätzen und Richtlinien des Amtsausschusses und im Rahmen der von diesem bereitgestellten Haushaltsmittel. Er bereitet die Beschlüsse des Amtsausschusses vor, führt sie durch und ist für die sachliche Erledigung der Aufgaben sowie den Geschäftsgang verantwortlich. Der Amtsvorsteher ist gesetzlicher Vertreter des Amtes, allerdings nur Dienstvorgesetzter des Leitenden Verwaltungsbeamten und nicht der übrigen Mitarbeiter. Der Amtsvorsteher ist der Aufsichtsbehörde für die Durchführung der Weisungsaufgaben verantwortlich (§ 12 Abs. 5 AO). Seit der Änderung der Amtsordnung 1993 gibt es für die Amtsvorsteher-

wahl gebundene Vorschlagsrechte, um so besser die kommunalpolitischen Mehrheitsverhältnisse in den amtsangehörigen Gemeinden berücksichtigen zu können.

Der Leitende Verwaltungsbeamte des Amtes hat eine besondere Stellung (§ 15 AO). Die Amtsordnung zählt ihn nicht zu den Organen des Amtes, auch wenn seine besonderen Rechte in diese Richtung weisen. Sie nähert ihn aber stark an eine Organstellung an. Er führt nämlich die Verwaltung unter der Leitung des Amtsvorstehers, ist dessen ständiger Vertreter in Weisungsangelegenheiten und ist Dienstvorgesetzter der Mitarbeiter des Amtes. Der Leitende Verwaltungsbeamte muss die Laufbahnprüfung für den gehobenen Dienst abgelegt haben (§ 15 Abs. 1 AO). In Ämtern mit mehr als 8.000 Einwohnern oder mehr als 15 Gemeinden kann das Amt des Leitenden Verwaltungsbeamten dem höheren Dienst zugeordnet werden.

Die Amtsordnung sieht ferner vor, dass eine hauptamtlich verwaltete Gemeinde mit eigener Verwaltung, die dem Amt angehört, die Geschäfte des Amtes führen kann. Das Verhältnis zwischen dieser Gemeinde und dem Amt ist in § 23 AO besonders geregelt. Von dieser Möglichkeit haben in Schleswig-Holstein 9 Ämter Gebrauch gemacht. Daneben gibt es auch die Möglichkeit, dass ein Amt mit einer nicht amtsangehörigen Gemeinde eine Verwaltungsgemeinschaft bildet und über einen öffentlich-rechtlichen Vertrag diese Verwaltung für sich in Anspruch nimmt (vergleiche § 1 Abs. 3 Nr. 2 AO). Davon gibt es zwei Fälle in Schleswig-Holstein (Lauenburg/Amt Lütau und Kappeln/Amt Kappeln-Land).

Die Ämter finanzieren sich über eine Amtsumlage, die nach den Grundsätzen der Kreisumlage erhoben wird (§ 22 AO). Als Träger von Selbstverwaltungsaufgaben legt das Amt die entstehenden Zweckausgaben auf die beteiligten Gemeinden um (§ 21 AO).

Im Rahmen der Diskussion um die Kommunalverfassung ab 1990 hat es auch eine intensivere Debatte über die Weiterentwicklung der Amtsordnung gegeben. Man war sich in Schleswig-Holstein darüber klar, dass sich das Amt bewährt hat, dass es aber darauf ankam, gewissen Veränderungsprozessen auch in der Amtsordnung Rechnung zu tragen. Dazu wurden insbesondere vom Schleswig-Holsteinischen Gemeindetag im Landtag Vorschläge unterbreitet. Der Gesetz-

geber hat diese Vorschläge weitgehend übernommen, ohne gravierende Strukturveränderungen im Amt vorzunehmen. Auch die Änderungen im Jahre 1995 im Zusammenhang mit der Erneuerung der Kommunalverfassung enthielten weitgehend nur Klarstellungen oder geringe Korrekturen. Auch das Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung vom 25. Juni 2002 berücksichtigte in der Amtsordnung nur Anpassungen an veränderte Vorschriften der Gemeindeordnung.

Im Kreis Schleswig-Flensburg gab es 1994 eine lebhafte Diskussion um die Notwendigkeit der Erhöhung der Kreisumlage. Diese führte dazu, dass man sich zwischen Kreis und der gemeindlichen Ebene darauf verständigte, zur Entlastung des Kreishaushaltes zu prüfen, welche Möglichkeiten der Aufgabenverlagerung vom Kreis auf Gemeinden und Ämter besteht. Hierzu hatte der Kreisverband Schleswig-Flensburg des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages ein Gutachten vorgelegt, das unter Mitwirkung des Kreises von dem Bürgermeister a. D. Sönke Bies und Landrat a. D. und Staatssekretär a. D. Dr. Wolfgang Clausen erstellt wurde. Dieses Gutachten erschien 1996 als Arbeitsheft Nr. 3 des SHGT und enthielt eine Vielzahl von Vorschlägen, welche Aufgaben geeignet sind, vom Kreis auf die gemeindliche Ebene und damit auch auf die Amtsebene verlagert zu werden. Nicht zuletzt dieses Gutachten beförderte in Schleswig-Holstein eine Diskussion um die Möglichkeiten einer Funktionalreform. Hier sollten Aufgaben von höheren Ebenen auf die niedrigeren verlagert werden, d. h. Landesaufgaben auf Kreise und Gemeinden und Kreisaufgaben auf Gemeinden. Im Kreis Schleswig-Flensburg wurde ein Modellprojekt gestartet, bei dem verschiedene Aufgaben für einen längeren Zeitraum vom Kreis auf die Gemeinden abgegeben wurden. Dieses Vorhaben wurde von Moderatoren begleitet und führte zu dem Ergebnis, dass eine Vielzahl von dort erprobten Aufgaben ohne größere Probleme auf die Gemeinden und Ämter verlagert werden kann. Daneben gab es zahlreiche Aufgaben, bei denen auch die Gutachter zu unterschiedlichen Bewertungen gekommen sind.

Während der Diskussion um die Funktionalreform trat vor allen Dingen bei der Fragestellung, welche Aufgaben entweder vom Land unmittelbar auf die gemeindliche Ebene bzw. welche vom Kreis dorthin verlagert werden können, immer wieder die Frage auf, ob die Ämter und kleineren hauptamtlich geleiteten Gemeinden in der

Lage sind, diese zum Teil spezialisierten Aufgaben erfolgreich zu bewerkstelligen. Dabei wurde vornehmlich darauf verwiesen, dass die Ämterstruktur in Schleswig-Holstein hinsichtlich ihrer Größenordnung und hinsichtlich der Verwaltungskraft der einzelnen Amtsverwaltungen sehr unterschiedlich ist. Insbesondere die Kreisebene wehrte sich mit diesem Argument gegen die Verlagerung von Aufgaben auf die Ämter. Trotzdem wurden in fast allen Kreisen des Landes Schleswig-Holstein eine Vielzahl von Kreisaufgaben über öffentlich-rechtliche Verträge auf die gemeindliche Ebene abgegeben.

Es gab in den Folgejahren auch immer wieder zaghafte Versuche, das Thema Gebietsreform in Schleswig-Holstein in die politische Diskussion einzuführen. Dabei war ein Argument immer wieder, dass es gelte, leistungsfähigere kommunale Verwaltungen zu entwickeln. In diesem Zusammenhang wurde dann auch immer wieder die Frage nach der Zusammenarbeit auf der kommunalen Ebene angesprochen. Der SHGT beschäftigte sich in der Folge mit der Frage, in welchem Umfang eine weitere Aufgabenverlagerung auf die Ämter und Gemeinden sinnvoll ist und ob die Zunahme solcher Aufgaben notwendigerweise eine Anpassung oder Strukturveränderung der Amtsordnung und der gemeindlichen Verwaltung in Schleswig-Holstein erfordert. Um diese Frage entscheiden zu können, war es wichtig festzustellen, welche Formen der Zusammenarbeit z. Zt. schon praktiziert werden, wie weit die Gemeinden von der Möglichkeit Gebrauch gemacht haben, Selbstverwaltungsaufgaben auf die Ämter zu delegieren und welche Verwaltungsstrukturen innerhalb der Ämter bestehen. Während der Diskussion war nämlich deutlich geworden, dass es dabei in Schleswig-Holstein regional durchaus beachtliche Unterschiede gibt. Hinzu kam, dass im Innenministerium wenig Kenntnisse über die Situation der Ämter vorliegen, da dieses die Kommunalaufsicht nur über die Städte über 20.000 Einwohner führt.

Die Diskussion innerhalb des Gemeindetages führte dazu, dass man sich entschied, ein Gutachten über den Aufgabenbestand, den Legitimationsbedarf und das Entwicklungspotential der Ämter in Schleswig-Holstein erstellen zu lassen (Amt-Gemeinde-Untersuchung 2000). Der Auftrag wurde Herrn Dr. Utz Schliesky vom Juristischen Seminar der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel erteilt. Ausgangspunkt der Untersuchung sollte eine Situationsanalyse sein. Dazu

wurde in einem Arbeitskreis des SHGT, der mit vier Amtsvorstehern und vier lfd. Verwaltungsbeamten besetzt war, zusammen mit dem Gutachter ein Fragebogen entwickelt, mit dem der faktische Aufgabenbestand untersucht werden sollte. Auf dieser Basis sollten die derzeitigen Rechtsprobleme des Verhältnisses zwischen Amt und amtsangehörigen Gemeinden einschließlich der demokratischen Legitimation der Entscheidungen des Amtes untersucht werden. Diese Diskussion sollte Struktur- und Rechtsprobleme aufzeigen und dafür Lösungsansätze bieten.

Ferner beschloss der SHGT, auf der Grundlage dieses Gutachtens Vorschläge zur Weiterentwicklung der Amtsordnung zu konzipieren. Diese Vorschläge wurden ebenfalls innerhalb des Arbeitskreises Amtsordnung zunächst alternativ entwickelt und diskutiert und dann auf einer Tagung der Amtsvorsteher und einer Fachtagung des SHGT diskutiert. Im Ergebnis wurde übereinstimmend festgestellt, dass sich die Struktur der Amtsverwaltung in Schleswig-Holstein bewährt hat. Gemeinsame Überzeugung war ferner, dass auf dieser Struktur aufbauend Anpassungsprozesse ermöglicht werden sollen, die eine stärkere Aufgabenwahrnehmung auf der kommunalen Ebene durch die Ämter ermöglichen. Dies gilt sowohl für den Weisungsbereich, wie auch für den Selbstverwaltungsbereich. Man kam überein, dem Amt die Möglichkeit zu eröffnen, bestimmte Aufgaben, die in übergemeindli-

cher Form wirtschaftlicher erfüllt werden können, unter bestimmten Voraussetzungen an sich zu ziehen. Dabei sollte es aber jeder Gemeinde möglich sein, durch einen Widerspruch aus der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung durch das Amt auszuschneiden. Mit der vergrößerten Aufgabenstruktur des Amtes einher ging die Fragestellung nach der demokratischen Legitimation des Amtsausschusses. Hier wurde die Auffassung vertreten, dass künftig durch die Direktwahl der ehrenamtlichen Bürgermeister eine Verstärkung dieser Legitimation eintreten wird, die es auch ermöglicht, weitere Aufgaben auf die Ämter zu übertragen. Daneben soll die Möglichkeit eröffnet werden, dass die Ämter bei einer entsprechend umfangreichen Aufgabenstruktur selbst entscheiden können, ob sie von einer ehrenamtlichen Verwaltungsführung, die nach wie vor der Regelfall sein soll, auf eine hauptamtliche Verwaltungsleitung übergehen wollen.

Diese Vorschläge wurden vom Landesvorstand des SHGT im Juli 2002 angenommen und sind dem Innenminister des Landes Schleswig-Holstein und den Fraktionen des Landtages zugeleitet worden.

Dr. Hartmut Borchert

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des SHGT
1989 bis 2004

Gliederung

A. Problemstellung	13
B. Überblick über bisherige Untersuchungen	14
1. Die Untersuchung von Bernd Becker	14
2. Erhebung der Landesregierung 1979	15
3. Die Umfrage von Albert von Mutius und Hans-Martin Steinger	15
C. Rechtliche Grundlagen des Verhältnisses zwischen Amt und amtsangehöriger Gemeinde	16
I. Verfassungsrechtliche Vorgaben	16
1. Gemeinde	17
a) Inhalt der Selbstverwaltungsgarantie	17
b) Schranke: „Im Rahmen der Gesetze“	19
2. Amt	20
a) Amt als „Bundkörperschaft“	20
b) Mittelbare demokratische Legitimation des Amtes als Kriterium der Aufgabenbegrenzung	21
aa) Ausübung von Staatsgewalt und Erfordernis demokratischer Legitimation	21
bb) Mittelbare demokratische Legitimation und Aufgabenwahrnehmung durch das Amt	22
(1) Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung	22
(2) Selbstverwaltungsaufgaben	23
cc) Zwischenergebnis	25
c) Folgerungen des Legitimationserfordernisses für den Entscheidungsprozess zwischen Amt und Gemeinde	25
II. Aufgabenbegrenzung durch (fehlende) demokratische Legitimation	27
III. Einfachgesetzliche Ausprägungen	28
1. Zuständigkeit der Gemeinde: Befugnis zur eigenverantwortlichen Regelung der Selbstverwaltungsaufgaben	29
2. Zuständigkeit des Amtes: Mitwirkung an Vorbereitung und Vollzug gemeindlicher Entscheidungen	30
IV. Fazit	30
D. Der Fragebogen	31
E. Ergebnisse der Umfrage	37
F. Bewertung ausgewählter Problemkreise	61
I. Bedarf des Amtes an demokratischer Legitimation	61
1. Quantität der übertragenen Selbstverwaltungsaufgaben	62
2. Qualität der übertragenen Selbstverwaltungsaufgaben	64
a) Finanzhoheit	66
b) Planungshoheit	66
c) Personalhoheit	67
d) Organisationshoheit	67
e) Rechtsetzungshoheit	68
f) Gebietshoheit	68
g) Weitere qualitative Gesichtspunkte	70
h) Eigenverantwortliche Entscheidungsfindung als Qualitätsmaßstab	71
3. Ergebnis	72

II. Qualifizierung des Amtes als Gemeindeverband i.S.d. Art. 2	
Abs. 2 Satz 2 IV SH	73
III. Amtsinterne Zuständigkeitsverteilung	77
G. Weitere Ergebnisse der Auswertung	80
I. Struktur des schleswig-holsteinischen Amtes	80
II. Verwaltung des Amtes	83
1. Organisationsformen	83
2. Aufgaben	84
3. Verhältnis Amt-Gemeinde	84
H. Fazit und Ausblick	87
J. Literaturverzeichnis	89
K. Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse in Thesenform	92

Verzeichnis der Abbildungen

Abb. 1 Legitimationsprozess	25
Abb. 2 Kommunalen Meinungs-, Willensbildungs- und Entscheidungsprozess	27
Abb. 3 Durchschnitt übertragener Selbstverwaltungsaufgaben	62
Abb. 4 Übertragung gemeindlicher Selbstverwaltungsaufgaben auf die Ämter und eigene Durchführung von Selbstverwaltungsaufgaben durch die Gemeinden	63
Abb. 5 Typische Aufgabenfelder einer Übertragung gem. § 5 Abs. 1 AO	65
Abb. 6 Arbeitsaufwand des Amtsvorstehers	78
Abb. 7 Einwohnerkategorien der Ämter	80
Abb. 8 Einwohnerzahl der amtsangehörigen Gemeinden	81
Abb. 9 Wahlbeteiligung in amtsangehörigen Gemeinden	82
Abb. 10 Ausschüsse des Amtsausschusses	83
Abb. 11 Höhe der Amtsumlage	85

Abbildungsnachweis:

Die Karte auf Seite 9 wird mit freundlicher Genehmigung des Landesrechnungshofes Schleswig-Holstein veröffentlicht.

A. Problemstellung

Die Untersuchung von Fragestellungen im Verhältnis zwischen Amt und Gemeinde ist so alt wie die Amtsordnung selbst. Probleme, insbesondere im Hinblick auf die Kompetenzabgrenzung, können auch kaum ausbleiben, wenn mehrere Körperschaften des Öffentlichen Rechts in dem (partiell) gleichen Territorium für gemeindliche Selbstverwaltungsaufgaben und Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung zuständig sind. Auch derzeit rücken die Ämter und ihre amtsangehörigen Gemeinden in den Mittelpunkt des rechtlichen und politischen Interesses; die – schon lange erwogenen¹ – Forderungen nach einer kommunalen Gebietsreform werden wieder lauter, was sicherlich auch an vergleichbaren Vorhaben in anderen Bundesländern (z.B. Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern) liegt². Und schließlich wird unter dem Stichwort „Funktionalreform“ bzw. „Verwaltungsreform“ die Abschaffung der kleinteiligen Gemeindestruktur in Schleswig-Holstein und statt dessen die Umwandlung der Ämter in größere „Einheitsgemeinden“ gefordert³.

Die Zeitgemäßheit der Amtsverfassung wird aber auch in der tagtäglichen praktischen Bewährung in Frage gestellt: Vor allem konkrete Kompetenzkonflikte⁴ und Beobachtungen in der Praxis lassen einen erheblichen Aufgabenzuwachs bei den Ämtern vermuten, für den es allerdings bislang keine verlässlichen empirischen Daten gab. Das Problem einer möglichen Aufgaben- und Kompetenzverlagerung von den amtsangehörigen Gemeinden hin zu den Ämtern liegt in dem von der Amtsordnung relativ eng begrenzten rechtlichen Rahmen. Bei der derzeitigen Grundstruktur der Amtsverfassung ist keine wesentliche Änderung der Aufgabenverteilung zwischen Amt und Gemeinden möglich, da das Bundesverfassungsgericht den verfassungsrechtlichen Rahmen für die (noch immer) aktuelle Amtsordnung Schleswig-Holsteins im Jahre 1979 deutlich abgesteckt hat und das Schwergewicht der Zuständigkeiten des Amtes auf verwaltungstechnischem Gebiet, in einer dienenden Funktion, gesehen hat⁵. Praktische Erfahrungen aus Ämtern und Gemeinden legen allerdings nahe, dass die Realität mit dem rechtlichen Soll-Zustand nicht mehr übereinstimmt. Problematisch sind insoweit insbesondere die vom Amt wahrgenommenen Aufgaben, die ihm nach § 5 Abs. 1 Satz 1 AO übertragen worden sind, da im Bereich dieser eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung das eigentliche Feld der gemeindlichen Selbstverwaltung liegt, das einer gemeindlichen demo-

kratischen Legitimation bedarf und dementsprechend seitens der Gemeindevertretung gegenüber den Gemeindebürgern verantwortet werden muss⁶. Da im Bereich dieser Aufgabenübertragung aber keine einfachgesetzlichen Schranken gezogen sind und damit theoretisch auch eine vollständige Aufgabenübertragung seitens der amtsangehörigen Gemeinden an das Amt denkbar ist⁷, kann eine normative Bewertung des Ist-Zustandes in Schleswig-Holstein nur auf der Grundlage gesicherter empirischer Daten über Qualität und Quantität der vom Amt wahrgenommenen Aufgaben erfolgen⁸. Angesichts vergleichbarer Daten aus früheren Erhebungen⁹ können Qualität und Quantität der den Ämtern förmlich nach § 5 Abs. 1 Satz 1 AO übertragenen Aufgaben interessanten Aufschluss über die Veränderungen des Verhältnisses zwischen Amt und Gemeinde erbringen. Von Bedeutung ist aber vor allem auch die „stillschweigende Aufgabenübernahme“ des Amtes, die – wie konkrete Beispielfälle vermuten lassen – in der Praxis eine erhebliche Rolle spielt. Zweifelsohne ist die Entscheidung und Wahrnehmung von Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden durch das Amt ohne förmlichen Übertragungsbeschluss wegen Verstoßes gegen §§ 3 Abs. 3 Satz 1, 5 Abs. 1 Satz 1 AO rechtswidrig und könnte von der Kommunalaufsichtsbehörde mit Aufsichtsmitteln untersagt werden¹⁰, doch greift diese formale rechtli-

¹ S. etwa Franzen, Die Gemeinde SH 1985, 319 (319).

² Näher Otting/Neun, NordÖR 2002, 139 ff.; Wilhlem, LKV 2001, 11 ff.; Grünewald, LKV 2001, 493 ff. – Das Land Brandenburg hat eine Gemeindestrukturreform durchgeführt, deren Ziel die Bildung von größeren Gemeinden ist, s. das Gesetz zur Reform der Gemeindestruktur und zur Stärkung der Verwaltungskraft der Gemeinden im Land Brandenburg (Gemeindereformgesetz) vom 13.3.2001, GVBl. I S. 30. In Mecklenburg-Vorpommern hat der Landtag in der 3. Wahlperiode eine Enquete-Kommission zum Thema „Zukunftsfähige Gemeinden und Gemeindestrukturen in Mecklenburg-Vorpommern“ eingesetzt, die am 25.10.2001 als vorläufiges Ergebnis „Ziele für zukunftsfähige Gemeinde- und Ämterstrukturen in Mecklenburg-Vorpommern“ verabschiedet hat. Vor allem aufgrund finanzieller Erwägungen regt die Enquete-Kommission an, Gebiets- und Strukturereformen mit dem Ziel durchzuführen, dass Ämter künftig in der Regel 8.000 Einwohner und mehr, mindestens jedoch 6.000 Einwohner haben sollen.

³ So ausdrücklich J.J. Hesse, Regierungs- und Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein, S. 328, 330.

⁴ S. hierzu Schliesky/Tietje, Der ehrenamtliche Bürgermeister im Spannungsfeld von Amt und Gemeinde, 2000, Rn. 92 ff.; dies., Die Gemeinde SH 2001, 115 ff.

⁵ BVerfG, U. v. 24. Juli 1979, BVerfGE 52, 95 (121 f.).

⁶ S. auch Steinger, in: Wewer (Hrsg.), Demokratie in Schleswig-Holstein, 1998, S. 449 (461).

⁷ Nicht zu vernachlässigen ist dabei allerdings, dass verfassungsrechtliche Vorgaben, vor allem Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG, eine Aufgabenverlagerung begrenzen können. Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG enthält insoweit nicht nur das Recht zur kommunalen Selbstverwaltung, sondern auch eine „Pflicht zur Selbstverwaltung“ der Gemeinden; s. Steinger, in: Wewer (Hrsg.), Demokratie in Schleswig-Holstein, S. 449 (464); von Unruh, BayVBl. 1996, 225 (228 f.).

⁸ Zu einem solchen Maßstab Steinger, in: Wewer (Hrsg.), Demokratie in Schleswig-Holstein, S. 449 (461).

⁹ Dazu näher unten B.

¹⁰ Insoweit zutreffend Steinger, in: Wewer (Hrsg.), Demokratie in Schleswig-Holstein, S. 449 (466).

che Betrachtung zu kurz. In der Regel rügen die Gemeinden die stillschweigende Aufgabenübernahme durch das Amt nicht, weil sie es billigend zur Kenntnis nehmen oder gerade ihrerseits angeregt haben, etwa durch ihre Mitglieder des Amtsausschusses. Fragt man bei den Betroffenen nach, so werden beispielsweise die Effektivität oder Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung oder auch rechtliche Notwendigkeiten aufgrund von Fachgesetzen als Gründe für die von allen gebilligte Aufgabenwahrnehmung durch das Amt genannt. Bereits diese Gründe und vor allem die Zustimmung meist aller gemeindlichen Beteiligten verdeutlichen, dass die gesetzliche Regelung des Verhältnisses zwischen Amt und Gemeinde den praktischen Bedürfnissen offenbar in vielen Fällen nicht mehr entspricht. Auch wenn ein rechtswidriges Verhalten von Verwaltungsträgern keine rechtliche Notwendigkeit einer Veränderung gesetzlicher Grundlagen oder von Legitimationsstrukturen begründet¹¹, so indiziert es doch möglicherweise verfassungspolitischen Änderungsbedarf und für das gesamte Handeln, das immerhin Ausübung von Staatsgewalt darstellt, erheblichen Legitimationsbedarf.

Zur Ermöglichung einer fundierten rechtlichen und politischen Bewertung der Veränderungsbedarfe bezüglich der Amtsverfassung in Schleswig-Holstein ist zunächst einmal eine empirische Bestandsaufnahme erforderlich. Mit dieser sowie einer normativen Bewertung der Ergebnisse hat der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag den Verfasser beauftragt. Anhand der normativen Maßstäbe des Bundesverfassungsgerichts werden die in einer im Herbst 2001 durchgeführten Umfrage bei den Ämtern Schleswig-Holsteins gewonnenen Ergebnisse zu bewerten sein. Parallel zu dieser Untersuchung hat der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag einen „Arbeitskreis Amtsordnung“ eingesetzt, der aus vier Amtsvorstehern, vier Leitenden Verwaltungsbeamten, dem Geschäftsführer des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages und dem Verfasser besteht; dieser Arbeitskreis soll auf der Grundlage der Ergebnisse dieser Untersuchung konkrete Reformvorschläge erarbeiten, mit denen die Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung im ländlichen Raum Schleswig-Holsteins gesichert werden kann.

B. Überblick über bisherige Untersuchungen

Die Aufgabenverteilung zwischen Amt und Gemeinden ist schon mehrfach Gegenstand wissen-

schaftlicher Untersuchungen gewesen. Die Ergebnisse dieser Untersuchungen bieten interessante Anhaltspunkte für die Veränderung der Aufgabenverteilung zwischen Amt und Gemeinden im Laufe der Jahrzehnte. Da die bisherigen Untersuchungen nach vergleichbaren wissenschaftlichen Methoden wie die vorliegende Untersuchung durchgeführt wurden, können die Ergebnisse zum Vergleich herangezogen werden. Nachfolgend sollen daher die wesentlichen Ergebnisse der bisherigen Untersuchungen kurz dargestellt werden.

1. Die Untersuchung von Bernd Becker

Einen primär verwaltungswissenschaftlichen Ansatz verfolgte *Becker* mit seiner 1966 durchgeführten Untersuchung¹². Mit Hilfe repräsentativ-statistischer Methoden sollten die durch das tatsächliche Verhältnis von Amt und amtsangehörigen Gemeinden auf das Amt verlagerten Selbstverwaltungsaufgaben ermittelt werden; auf dieser Grundlage wollte *Becker* dann mit Hilfe analytisch-statistischer Methoden die wesentlichen Kausalketten und Faktoren der Verlagerung sowie Typen der Amtsverwaltung aufzeigen¹³. Die zentrale Untersuchungsfrage lautete demnach: Welche und wie viele gemeindliche Selbstverwaltungsaufgaben sind in der Verwaltungswirklichkeit auf die Ämter verlagert worden?¹⁴ Zu beachten ist dabei, dass der Untersuchung die Amtsordnung von 1959 zugrunde lag, die noch nicht die Möglichkeit der Aufgabenübertragung gem. § 5 Abs. 1 AO kannte. Interessant ist insoweit die Vermutung von *Becker*, dass die bedeutsamen normativen Änderungen der Amtsordnung 1966 weniger wirklich Neues in der Verwaltungswirklichkeit bewirkt haben als vielmehr nur die Legalisierung von längst Bestehendem¹⁵.

Anhand einer fundierten statistischen Methode wählte *Becker* stichprobenartig vierzehn Ämter aus sowie vier weitere, so dass insgesamt achtzehn Ämter untersucht wurden¹⁶.

Auch aus heutiger Sicht sind die Ergebnisse und Schlussfolgerungen von *Becker* durchaus beachtenswert: Danach beschränkten sich die Ämter bereits 1966 in ihrer Realität nicht auf die Wahrnehmung der gesetzlichen Verwaltungsaufga-

¹¹ Insoweit zutreffend Steinger, in: Wewer (Hrsg.), Demokratie in Schleswig-Holstein, S. 449 (467).

¹² Becker, Gemeinde und Amt, 1967.

¹³ Becker, Gemeinde und Amt, S. 1.

¹⁴ Becker, Gemeinde und Amt, S. 10.

¹⁵ Becker, Gemeinde und Amt, S. 10.

¹⁶ Becker, Gemeinde und Amt, S. 23.

ben, sondern erfüllten auch infolge der Verlagerung gemeindliche Selbstverwaltungsaufgaben in eigener Regie, wobei rund 40 % aller Ämter bereits mehr als die Hälfte der wichtigen Selbstverwaltungsaufgaben ihrer amtsangehörigen Gemeinden erfüllten¹⁷. Insbesondere fast alle überörtlichen Selbstverwaltungsaufgaben hätten sich bereits 1966 auf das Amt verlagert, so dass dieses in der Verwaltungswirklichkeit bereits zu einem engeren Gemeindeverband (Samtgemeinde) geworden sei. Diese Entwicklung hatte laut *Becker* 1966 schon rund 90 % aller Ämter erfasst, woraus er einen deutlichen Trend zur weiteren Wandlung des Amtes in eine Amtsgemeinde abzulesen meinte¹⁸.

Interessant sind die Ergebnisse von *Becker* vor allem vor dem Hintergrund, dass die Regelung des heutigen § 3 Abs. 1 AO noch nicht existierte, sondern auch die Übertragung der verwaltungstechnischen Durchführung der Aufgabe nach den Beschlüssen der Gemeinde eine entsprechende Übertragung auf das Amt verlangte¹⁹. Diese derartig begrenzte Übertragung, die heute der nicht zu ändernde gesetzliche Regelfall des § 3 Abs. 1 Satz 1 AO ist, „wurde typischerweise von allen Beteiligten als volle Übertragung (Delegation) der Aufgabe, wie es der neue § 5 Abs. 1 AO n.F. ermöglicht, betrachtet“²⁰. Bereits in dieser verwaltungstechnischen Einschaltung des Amtes scheint somit die unaufhaltsame Dynamik eines Kompetenzzuwachses des Amtes angelegt gewesen zu sein, die angesichts der heutigen §§ 3 Abs. 1, 5 Abs. 1 AO ein nicht zu schließendes Tor zur Aufgabenverlagerung eröffnet hat.

2. Erhebung der Landesregierung 1979

In dem Normenkontrollverfahren bezüglich der schleswig-holsteinischen Amtsordnung richtete das Bundesverfassungsgericht zur Aufklärung des Sachverhalts einen Fragenkatalog an die Antragsteller und die Landesregierung²¹. Zu den Ergebnissen der Umfrage – die zwischen den Parteien des seinerzeitigen Rechtsstreits allerdings umstritten waren – lassen sich dem Tatbestand des Urteils folgende Angaben entnehmen: Demnach hatten im Jahre 1979 in 78 Ämtern mit insgesamt 649 amtsangehörigen Gemeinden *keine* Übertragungen von Aufgaben gem. § 5 Abs. 1 AO stattgefunden. In 41 Ämtern mit 378 Gemeinden sollen in 329 Fällen Übertragungen erfolgt sein²². Als am häufigsten übertragene Aufgaben wurden zentrale Ver- und Entsorgungsaufgaben (Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung) sowie die Trägerschaft von kleinen Schulen und Gemeindeschwesternstationen genannt.

Da die Übertragungen vor allem Einzelfälle betrafen, waren typische übertragene Sachgebiete nicht zu erkennen. Insgesamt seien keine Fälle bekanntgeworden, in denen alle Gemeinden eines Amtes den wesentlichen Teil ihrer Selbstverwaltungsaufgaben übertragen hätten.

Auf der Grundlage dieser Daten gelangte das Bundesverfassungsgericht zu dem Ergebnis, dass die Ämter noch nicht als „Gemeindeverbände“ im Sinne des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 Landessatzung (heute: Art. 2 Abs. 2 Satz 2 Landesverfassung) zu begreifen seien und daher auch nicht über eine besondere Form der demokratischen Legitimation in Gestalt einer unmittelbar gewählten Volksvertretung bedürften²³. Angesichts der Quantität und Qualität der von den Gemeinden an die Ämter übertragenen Selbstverwaltungsaufgaben im Jahre 1979 wollte das Bundesverfassungsgericht die Ämter weder als Gebietskörperschaften noch als den Gebietskörperschaften in Anbetracht ihres Aufgabenbereiches ähnlich qualifizieren²⁴. Vor allem mit dieser Begründung hielt es das Amt nicht für einen Gemeindeverband, sah dementsprechend die demokratische Legitimation des Amtes und seiner Organe als ausreichend und die Amtsordnung Schleswig-Holstein als noch verfassungsgemäß an.

3. Die Umfrage von Albert von Mutius und Hans-Martin Steinger

Die bislang letzte Umfrage haben *von Mutius* und *Steinger* durchgeführt²⁵. Dabei wurde an alle 119 Amtsverwaltungen im Oktober 1994 ein Fragebogen verschickt, in dem nach den gem. § 5 Abs. 1 Satz 1 AO auf das Amt übertragenen Selbstverwaltungsaufgaben sowie der Anzahl der übertragenden Gemeinden gefragt wurde. 104 Ämter konnten in der Auswertung berücksichtigt werden. Im Vergleich zu der Umfrage von 1979 ergab sich, dass sich die Zahl der Übertragungsfälle deutlich erhöht hatte. Nach der Umfrage von *von Mutius* und *Steinger* waren nur noch 19 Ämter ohne jegliche von den amtsangehörigen Gemeinden übertragene Aufgaben festzustellen. Selbst wenn man in Rechnung stellt, dass nur 104 von 119 Ämtern Angaben gemacht

¹⁷ Becker, Gemeinde und Amt, S. 87.

¹⁸ Becker, Gemeinde und Amt, S. 87.

¹⁹ S. Becker, Gemeinde und Amt, S. 30.

²⁰ Becker, Gemeinde und Amt, S. 30.

²¹ Der Fragenkatalog ist abgedruckt in BVerfGE 52, 95 (105 f.).

²² Hierzu und zum folgenden BVerfGE 52, 95 (106 f.).

²³ BVerfGE 52, 95 (109 ff.); ausführlich dazu unten C.

²⁴ BVerfGE 52, 95 (120).

²⁵ Von Mutius/Steinger, Die Gemeinde SH 1995, 231 ff.; Steinger, Amtsverfassung und Demokratieprinzip, 1997, S. 87 ff.; ders., in: Wewer (Hrsg.), Demokratie in Schleswig-Holstein, 1998, S. 449 (462 f.)

hatten, hatte sich die Zahl der „übertragungsfreien“ Ämter also deutlich verringert.

Interessant für den Vergleich mit der vorliegenden Untersuchung ist auch die Anzahl der übertragenen Aufgaben. Ein wesentliches Ergebnis der Untersuchung von *von Mutius* und *Steinger* lautete, dass in über der Hälfte der ausgewerteten Ämter (54,81 %) höchstens eine Übertragung stattgefunden hatte. Und auch die Anzahl der Ämter, in denen höchstens eine Aufgabe von *allen* amtsangehörigen Gemeinden übertragen worden war, war mit 76 (= 73,08 %) recht hoch. Umgekehrt bedeutet dies, dass in 22 Ämtern drei oder mehr Selbstverwaltungsaufgaben auf das Amt übertragen worden waren und in nur 15 Ämtern drei oder mehr Aufgaben von *allen* amtsangehörigen Gemeinden auf das Amt übertragen worden waren²⁶. Der Mittelwert der Anzahl der pro Amt übertragenen Aufgaben betrug 1994 1,87. Stellt man auf die Anzahl der Aufgaben ab, die in jedem Amt jeweils von allen amtsangehörigen Gemeinden übertragen worden waren, so reduziert sich der Mittelwert auf 1,19. In sachlicher Hinsicht fallen einige besonders häufig übertragene Aufgaben auf, ohne dass von typischerweise übertragenen Aufgabenfeldern gesprochen werden konnte. Als übertragene Selbstverwaltungsaufgaben wurden – in der Reihenfolge ihrer Häufigkeit – die Klärschlammabeseitigung, die Abwasserbeseitigung, die Wasserversorgung, die Schulträgerschaft, Feuerwehr, Sozialstationen, Trägerschaft von Kindertagesstätten, Gemeindewahlleitung, Fremdenverkehr, Betrieb einer Badeanstalt und Sozialhilfesaufgaben angeführt²⁷.

Aufgrund der Zusammenschau quantitativer und qualitativer Aspekte gelangten *von Mutius* und *Steinger* 1994/95 zu dem Ergebnis, dass die Aufgabenübertragungen zu diesem Zeitpunkt noch nicht ein solches Maß erreicht hatten, bei dem die Ämter als Gebietskörperschaften (mit zumindest subsidiärer Allzuständigkeit) oder als gebietskörperschaftsähnlich zu betrachten wären. Eine Direktwahl der Amtsausschüsse wurde von beiden Autoren daher noch nicht als verfassungsrechtlich geboten angesehen. Allerdings wurde zugleich betont, dass eine starre Grenze, jenseits derer das Direktwählerfordernis beginnt, sich angesichts der Vielfalt der denkbaren Konstellationen nicht bestimmen lasse. Da die Einführung einer Direktwahl für einzelne Ämter angesichts der daraus resultierenden Zersplitterung des Kommunalverfassungsrechts als nicht sachdienlich angesehen wurde, wurde denjeni-

gen Ämtern, in denen nach einem nach Art und Umfang überdurchschnittlichen Maße Aufgaben übertragen worden waren, Zurückhaltung bei der Übertragung weiterer Aufgabenbereiche empfohlen²⁸.

C. Rechtliche Grundlagen des Verhältnisses zwischen Amt und amtsangehöriger Gemeinde

Ausgangspunkt für die Erstellung des Fragebogens sowie die anschließende normative Bewertung des gewonnenen empirischen Materials sind die rechtlichen Grundlagen, die das Verhältnis von Amt und amtsangehöriger Gemeinde determinieren. Gegenstand der Untersuchungen sind damit nicht verwaltungswissenschaftliche Effektivitäts- und Zweckmäßigkeitüberlegungen²⁹, sondern die juristisch zu bewertende Frage, ob der tatsächliche status quo der Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilung zwischen Amt und Gemeinde in Schleswig-Holstein noch den verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Anforderungen entspricht. Auszugehen ist insoweit zunächst von den verfassungsrechtlichen Determinanten. Um die Praxistauglichkeit der Untersuchung zu gewährleisten und allen interessierten Kreisen eine möglichst objektive Entscheidungsgrundlage zu liefern, orientiert sich die Untersuchung so weit wie möglich an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als Maßstab, dabei insbesondere an der Entscheidung zu der schleswig-holsteinischen Amtsordnung³⁰. Auf abweichende wissenschaftliche Lehrmeinungen wird dementsprechend nur dort hingewiesen, wo sich grundlegende Differenzen andeuten.

I. Verfassungsrechtliche Vorgaben

Die rechtliche Konkretisierung des Verhältnisses von Amt und amtsangehöriger Gemeinde sowie ihren Organen hat ausgehend von der Verfassungsrechtslage zu erfolgen. Angesichts des Vorrangs des Grundgesetzes gegenüber dem Landesrecht³¹ und dem auch hieraus folgenden Prinzip der Einheit der Rechtsordnung in der Bundesrepublik müssen einfachgesetzliche Zielkon-

²⁶ Zu dem empirischen Material s. näher von Mutius/Steinger, Die Gemeinde SH 1995, 231 (233 f.); Steinger, Amtsverfassung und Demokratieprinzip, S. 88 ff.; ders., in: Wewer (Hrsg.), Demokratie in Schleswig-Holstein, S. 449 (462 f.).

²⁷ Von Mutius/Steinger, Die Gemeinde SH 1995, 231 (234); Steinger, Amtsverfassung und Demokratieprinzip, S. 90.

²⁸ Von Mutius/Steinger, Die Gemeinde SH 1995, 231 (234); Steinger, Amtsverfassung und Demokratieprinzip, S. 91 f.; ders., in: Wewer (Hrsg.), Demokratie in Schleswig-Holstein, S. 449 (463 f.).

²⁹ Zu solchen in bezug auf das schleswig-holsteinische Amt J.J. Hesse, Regierungs- und Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein, S. 174 ff.

³⁰ BVerfGE 52, 95 ff.

³¹ Vgl. Art. 31 GG.

flikte nach Möglichkeit im Wege einer verfassungskonformen Auslegung der einfachgesetzlichen Vorschriften gelöst werden³².

1. Gemeinde

Ausgangspunkt aller Überlegungen muss die in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 46 Abs. 1 LV SH verfassungsrechtlich abgesicherte Rechtsstellung der Gemeinden sein. Denn auch unter der Geltung der schleswig-holsteinischen Amtsordnung sind die amtsangehörigen Gemeinden eigenständige Gebietskörperschaften mit dem vollen Recht der Selbstverwaltung geblieben³³. Dies verdeutlicht insbesondere § 1 Abs. 1 Satz 2 AO, demzufolge die Ämter der Stärkung der Selbstverwaltung der amtsangehörigen Gemeinden dienen. Sowohl nach dem Willen des Gesetzgebers als auch nach der Auslegung des Bundesverfassungsgerichts zielen die Vorschriften der Amtsordnung nicht auf eine Aushöhlung der gemeindlichen Selbstverwaltung und damit auf eine Entziehung der den Kern der Selbstverwaltung bildenden Tätigkeiten der Gemeinden, sondern im Gegenteil auf deren möglichste Bewahrung, indem die kleinen Gemeinden insbesondere von sie überfordernder verwaltungstechnischer Arbeit befreit werden³⁴. Maßgebliche verfassungsrechtliche Richtschnur ist somit die amtsangehörige Gemeinde als Gebietskörperschaft mit einer in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 46 Abs. 1 LV SH verfassungsrechtlich gewährleisteten Garantie kommunaler Selbstverwaltung.

a) Inhalt der Selbstverwaltungsgarantie

Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 46 Abs. 1 LV SH gewährleisten mit der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung den Gemeinden das Recht, eigenverantwortlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Den Gemeinden wird damit verfassungsrechtlich ein grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft umfassender Aufgabenbereich sowie die Befugnis zur eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte in diesem Bereich garantiert³⁵.

Dieser Aufgabenbereich kommunaler Selbstverwaltung wird gemeinhin mit bestimmten Hoheitsrechten umschrieben, zu denen vor allem die Gebietshoheit, die Organisationshoheit, die Personalhoheit, die Finanzhoheit, die Planungshoheit und die Rechtsetzungshoheit zählen³⁶.

Der so gekennzeichnete Aufgabenbereich ist nicht für alle Zeiten statisch festgeschrieben und lässt sich daher auch nicht abschließend be-

schreiben³⁷; er ist noch nicht einmal nach feststehenden Merkmalen bestimmbar³⁸, sondern für die Zukunft entwicklungs offen und erweiterungs- bzw. ausbaufähig, so dass der Kanon der von der Gemeinde wahrnehmbaren Selbstverwaltungsaufgaben potentiell unbegrenzt ist³⁹. Wesentliches Kennzeichen ist somit die „Allzuständigkeit“ der Gemeinde für Selbstverwaltungsaufgaben, die ihren entwicklungs offenen Aufgabenbereich in Form eines eigenen Aufgabenzugriffsrechtes kennzeichnet und auch als „Universalität des Wirkungskreises“ bezeichnet wird⁴⁰.

Hervorzuheben ist aber, dass die Allzuständigkeit der Aufgabenerledigung nur für die „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ i.S.d. Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, mithin die Selbstverwaltungsaufgaben i.S.d. § 2 GO besteht⁴¹. Als Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft lassen sich diejenigen Vorhaben bezeichnen, deren bestmögliche Verwirklichung den Menschen in einem geschlossenen Siedlungsraum für ihre gemeinsamen Lebensbedürfnisse von konkretem Interesse ist⁴².

Diese verfassungsrechtlich abgesicherte Allzuständigkeit für alle Angelegenheiten der *örtlichen* Gemeinschaft bringt es mit sich, dass die kommunale Selbstverwaltungsgarantie zugleich ein *verfassungsrechtliches Aufgabenverteilungsprinzip* darstellt⁴³. Da diese Art von Aufgabengarantie kraft verfassungsrechtlicher Anordnung in Art. 28 Abs. 2 Satz 2 Satz 1 GG nur den Gemeinden, nicht aber den Gemeindeverbänden zukommt, sind auch Aufgabenverlagerungen von den Gemeinden zu den Kreisen⁴⁴ oder den

³² BVerfGE 2, 266 (282); 48, 40 (45 f.); 88, 145 (166 f.); 90, 263 (274 f.); Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts, Rn. 80 f.

³³ BVerfGE 52, 95 (116); Schliesky/Tietje, Die Gemeinde SH 2001, 115.

³⁴ BVerfGE 52, 95 (116); BVerfG, Die Gemeinde SH 1972, 216 (217); BVerfG, Die Gemeinde SH 1972, 239.

³⁵ BVerfGE 26, 228 (237 f.); 56, 298 (312); 59, 216 (226); 79, 127 (143); 91, 228 (236).

³⁶ BVerfGE 52, 95 (117); 92, 228 (236); BVerfG, NVwZ 1987, 123 f.; Gern, Deutsches Kommunalrecht, Rn. 80; Schmidt-Aßmann, in: ders. (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 1. Abschn., Rn. 23; Stober, Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland, S. 76 ff.

³⁷ BVerfGE 79, 127 (152); VerfGH NW, DÖV 2002, 475 (476).

³⁸ Gern, Deutsches Kommunalrecht, Rn. 59.

³⁹ Ausführlich Schmidt-Jortzig, DÖV 1993, 973 (975).

⁴⁰ BVerfGE 21, 117 (128 ff.); 79, 127 (146 ff.); 91, 228 (240); Gern, Deutsches Kommunalrecht, Rn. 63; Schmidt-Aßmann, in: ders. (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 1. Abschn., Rn. 18; Stern, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 28 Rn. 87.

⁴¹ A.A. offenbar für Brandenburg VfG Bbg, B. v. 21.1.1998, Umdruck S. 14.

⁴² BVerfGE 79, 127 (151 f.); Bbg VerfG, LKV 1997, 449 (450); Schmidt-Jortzig, DÖV 1993, 973 (974).

⁴³ BVerfGE 79, 127 (149): „auch materiell verstandenes Prinzip dezentraler Aufgabenansiedlung“; Knemeyer/Wehr, VerwArch. 92 (2001), 317 (329).

⁴⁴ BVerfGE 79, 127 (149 ff.).

Ämtern⁴⁵ am Maßstab der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie zu beurteilen. Dementsprechend führt nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts der schon von der Verfassung selbst gewollte Vorrang einer dezentralen Aufgabenerledigung dazu, dass der Gesetzgeber Aufgabenentziehungen und -verlagerungen nur aus Gründen des Gemeinwohls vornehmen darf und auf dasjenige zu beschränken hat, was er zur Wahrung des jeweiligen Gemeinwohlbelangs für erforderlich halten darf, wobei Ziele wie Verwaltungsvereinfachung, Zuständigkeitskonzentration sowie Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit derartigen Gemeinwohlanforderungen nicht genügen⁴⁶.

Für die Art und Weise der Erledigung von Selbstverwaltungsaufgaben ist die verfassungsrechtliche Garantie maßgebend, die Selbstverwaltungsaufgaben „in eigener Verantwortung zu regeln“. Damit sind wiederum zwei Gesichtspunkte angesprochen: Zum einen erfährt die gemeindliche Regelungsbefugnis eine verfassungsrechtliche Absicherung. Diese Befugnis zum „Regeln“ der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft bedeutet nicht nur die Erlaubnis zum konkreten, gegenständlichen Verwalten, sondern auch zum generellen Ordnen und zum verbindlichen Festlegen für alle Mitglieder der Körperschaft „Gemeinde“, wofür es der Möglichkeit des Erlasses von Rechtsnormen bedarf⁴⁷.

Zum anderen ist die verbindliche Entscheidungsverantwortung der Gemeinde für die Erledigung der Selbstverwaltungsaufgaben angesprochen; die eigene Willensbildung und Entscheidungsfindung in Selbstverwaltungsangelegenheiten erfährt so eine verfassungsrechtliche Absicherung. Dies bedeutet, dass die Gemeinde verfassungsrechtlich bei der Planung und Willensbildung sowie bei den verbindlichen Entscheidungen im Rahmen der Erledigung ihrer Selbstverwaltungsaufgaben einen Anspruch darauf hat, frei von staatlichen oder überhaupt dritten Einflussnahmen zu sein⁴⁸.

Damit schützt die Selbstverwaltungsgarantie auch die Gewinnung und Verarbeitung von Informationen, die Meinungsbildung, die Willensbildung und letztlich die verbindliche Entscheidungsfindung im Bereich der Selbstverwaltungsaufgaben. Die verfassungsrechtlich garantierte Eigenverantwortlichkeit stellt somit auch Vorgaben für den gemeindlichen Entscheidungsfindungsprozess auf, schützt ihn aber gleichzeitig vor Einflussnahmen anderer staatlicher Stellen,

solange diese nicht ausdrücklich gesetzlich angeordnet sind. Die Eigenverantwortlichkeit wird damit zu einem der entscheidendsten Merkmale der Selbstverwaltungsgarantie und formt gleichzeitig die Gestalt und den Wert dieser verfassungsrechtlichen Verbürgung⁴⁹.

Zum Schutz der Selbstverwaltungsgarantie zählt nach allgemeiner Auffassung auch die Finanzhoheit⁵⁰. Sie konkretisiert die Eigenverantwortlichkeit im finanziellen Bereich, wobei umstritten ist, ob und – wenn ja – in welcher Höhe eine angemessene Finanzausstattung oder eine finanzielle Mindestausstattung garantiert wird⁵¹. Verfassungsrechtliche Stärkung hat die Finanzhoheit durch Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG⁵² erfahren, der die „*Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung*“ der Gewährleistung der Selbstverwaltung noch einmal ausdrücklich zuschlägt. Man mag in dieser Neuregelung lediglich eine deklaratorische Bekräftigung dessen, was als Finanzhoheit schon immer von Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG geschützt wurde, erblicken⁵³, oder darüber hinaus auch eine materiell-rechtliche Verstärkung der schon lange anerkannten Dimension der Selbstverwaltungsgarantie sehen⁵⁴. Aber selbst bei einer rein deklaratorischen, keinen zusätzlichen materiellen Gehalt aufweisenden Hervorhebung der kommunalen finanziellen Eigenverantwortlichkeit muss von der Absicht einer Stärkung dieser Finanz(verwaltungs)hoheit ausgegangen werden⁵⁵. Jedenfalls garantieren Art. 28 Abs. 2 Sätze 1, 3 GG, Art. 46 Abs. 1, Art. 47 LV SH auch

⁴⁵ Für Brandenburg: VfG Bbg, U. v. 21.3.2002, Monatszeitschrift des StGB MV 2002, 240 (246 f.).

⁴⁶ BVerfGE 79, 127 (150, 153); 83, 363 (382).

⁴⁷ Böhm, in: Lübke-Wolff (Hrsg.), Umweltschutz durch kommunales Satzungsrecht, S. 277 (280); Schliesky, in: KVR SH, § 4 GO Rn. 38; Schmidt-Jortzig, ZG 1987, 193 (195).

⁴⁸ Knemeyer/Wehr, VerwArch. 92 (2001), 317 (333 ff.); Schmidt-Aßmann, in: ders. (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 1. Abschn., Rn. 19; Schmidt-Jortzig, Kommunalrecht, Rn. 480; Stern, in: Bonner Kommentar, Art. 28 Rn. 94.

⁴⁹ Ebenso Schmidt-Jortzig, Kommunalrecht, Rn. 481.

⁵⁰ BVerfGE 52, 95 (117); 71, 25 (36 f.); 83, 363 (386); Huber/Storr, Der Kommunale Finanzausgleich als Verfassungsproblem, S. 98; von Mutius, in: ders./Wuttke/Hübner, Kommentar zur Landesverfassung Schleswig-Holstein, Art. 46 Rn. 11; Pieroeth, in: Jarass/Pieroeth, GG, Art. 28 Rn. 14; Scholz, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz u.a., Grundgesetz, Bd. III, Art. 28 Rn. 84a.

⁵¹ BVerfGE 26, 172 (181); 71, 25 (36 f.); Nierhaus, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 28 Rn. 68; Pieroeth, in: Jarass/Pieroeth, GG, Art. 28 Rn. 14; Huber/Storr, Der kommunale Finanzausgleich als Verfassungsproblem, S. 98; Knemeyer/Wehr, VerwArch. 92 (2001), 317 (335).

⁵² Eingefügt durch Gesetz vom 27.10.1994, BGBl. I, S. 3146.

⁵³ So der Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drs. 12/6000, S. 46; Henneke, Die Kommunen in der Finanzverfassung des Bundes und der Länder, S. 21 f.; Schliesky, DÖV 1996, 109 (115); Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, Art. 28 Rn. 11a; Scholz, ZG 1994, 1 (16 f.).

⁵⁴ BVerwG, NWVBl. 1998, 314 (316); Huber/Storr, Der kommunale Finanzausgleich als Verfassungsproblem, S. 23.

⁵⁵ So auch Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drs. 12/6000, S. 48; Pieroeth, in: Jarass/Pieroeth, GG, Art. 28 Rn. 14; Schliesky, DÖV 1996, 109 (115); Scholz, ZG 1994, 1 (16 f.).

die Finanzverwaltungshoheit und damit – unter Betonung der Eigenverantwortlichkeit – die Befugnis zur eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte in diesem Bereich zur eigenverantwortlichen Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft⁵⁶. Die Finanzverwaltungshoheit schützt damit vor staatlichen Einflussnahmen beim Abschätzen der Zielprojektion, Zweckmäßigkeit und Form einer Verwaltungstätigkeit sowie ihrer finanziellen Bewältigung⁵⁷.

Insgesamt mit Blick auf die verfassungsrechtlichen Hoheitsgarantien der Gemeinde, aber auch für den Bereich der Finanzhoheit ist weiterhin zu beachten, dass ein Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie besonderen Schutz erfährt. Die Kernbereichsgarantie gibt vor, dass der Wesensgehalt der gemeindlichen Selbstverwaltung nicht ausgehöhlt werden darf⁵⁸. Zwar ist umstritten, ob der Schutz absolut oder nur relativ zu verstehen ist⁵⁹ und auf welche Art und Weise der Kernbereich bestimmt werden soll⁶⁰, doch besteht jedenfalls kein Zweifel daran, dass ein besonders geschützter Bereich der Selbstverwaltungsgarantie existiert, der auch dem Gesetzgeber den Zugriff durch Regelungen verbietet, die eine eigenständige Gestaltungsfähigkeit der Gemeinden im Ergebnis ersticken würde⁶¹.

b) Schranke: „Im Rahmen der Gesetze“

Wie der in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 46 Abs. 1 LV SH ausdrücklich verankerte Gesetzesvorbehalt verdeutlicht, ist die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinde nicht schrankenlos gewährleistet. Vielmehr ist die Selbstverwaltungsgarantie im Vorfeld ihres Kernbereichs Gestaltungen durch den Gesetzgeber zugänglich.

Für den soeben beschriebenen Inhalt der Selbstverwaltungsgarantie und damit auch für das Verhältnis der amtsangehörigen Gemeinde zum Amt ist daher maßgebend, ob die Amtsordnung als konkrete Ausprägung dieses Gesetzesvorbehaltes an den betroffenen Aussagen etwas ändert. Dies wäre dann der Fall, wenn die Amtsordnung den amtsangehörigen Gemeinden Selbstverwaltungsaufgaben entzöge und zur eigenverantwortlichen Erledigung dem Amt übertrüge, so ssden amtsangehörigen Gemeinden mit dem Aufgabenbestand auch ein Teil der Selbstverwaltungsgarantie entzogen wäre. Ohne an dieser Stelle auf die einfachgesetzlichen Ausgestaltungen im einzelnen eingehen zu können, so zeigt doch ein Blick auf § 3 Abs. 1 AO und § 5 AO sowie die früheren empirischen Analysen der tatsächlich von den Ämtern für die amtsan-

gehörigen Gemeinden übernommenen Selbstverwaltungsaufgaben⁶², dass die Amtsordnung an der Universalität des Wirkungskreises in Selbstverwaltungsangelegenheiten auf Seiten der amtsangehörigen Gemeinden keine wesentlichen Änderungen bewirken sollte. Auch das Bundesverfassungsgericht hat in seiner richtungweisenden Entscheidung vom 24.7.1979 betont, dass der Grundsatz der Universalität des Wirkungskreises im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten auch nach Erlass der Amtsordnung weiter bestehe und die die Selbstverwaltungsgarantie kennzeichnenden Hoheitsrechte entweder überhaupt nicht oder nur unwesentlich eingeschränkt seien und sein sollten⁶³.

Vor diesem Hintergrund ist im Hinblick auf die hier maßgeblichen Selbstverwaltungsaufgaben sowie den für das Verhältnis zwischen Amt und amtsangehöriger Gemeinde maßgeblichen § 3 Abs. 1 AO zu konstatieren, dass die amtsangehörige Gemeinde nach geltendem Recht Trägerin der Selbstverwaltungsaufgaben bleibt⁶⁴. Dies folgt bereits aus der Formulierung „*die Selbstverwaltungsaufgaben der amtsangehörigen Gemeinden*“ in § 3 Abs. 1 AO. Dem Amt werden mit der Durchführung lediglich Vollzugsaufgaben übertragen, so dass ihnen insofern eine dienende Funktion zukommt⁶⁵. Ziel und Regelungszweck der Amtsordnung ist somit nicht eine Aushöhlung der Selbstverwaltung und damit eine Entziehung der den Kern der Selbstverwaltung bildenden Tätigkeit der Gemeinden, sondern – genau umgekehrt – die möglichste Bewahrung der Selbstverwaltung und damit die Stärkung der Fähigkeit zum eigenverantwortlichen Entscheiden der amtsangehörigen Gemeinden⁶⁶. Daraus folgt, dass auch die amtsangehörige Gemeinde nach Erlass der Amtsordnung noch

⁵⁶ BVerfGE 26, 228 (244); 71, 25 (36 f.); von Mutius, in: ders./Wuttke/Hübner, Kommentar zur Landesverfassung Schleswig-Holstein, Art. 46 Rn. 11, Art. 47 Rn. 2; Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 28 Rn. 14; siehe auch BVerfGE 91, 228 (236).

⁵⁷ Henneke, ZG 1994, 212 (232 f.); von Mutius/Rentsch, Kommunalverfassungsrecht Schleswig-Holstein, § 2 GO Rn. 6; Schliesky, DÖV 1996, 109 (114); Schmidt-Jortzig, Kommunalrecht, Rn. 480 f.

⁵⁸ BVerfGE 1, 167 (174 f.); 52, 95 (116 f.); 79, 127 (146); 91, 228 (238); Gern, Deutsches Kommunalrecht, Rn. 79.

⁵⁹ Hierzu von Mutius/Rentsch, Kommunalverfassungsrecht Schleswig-Holstein, § 1 GO Rn. 7.

⁶⁰ Ipsen, ZG 1994, 194 ff.; Stober, Kommunalrecht, S. 101.

⁶¹ BVerfGE 91, 228 (239); Gern, Deutsches Kommunalrecht, Rn. 80; Knemeyer/Wehr, VerwArch. 92 (2001), 317 (338 ff.).

⁶² Hierzu oben B.

⁶³ BVerfGE 52, 95 (117); ebenso BVerwG, Die Gemeinde SH 1972, 216 (217); Die Gemeinde SH 1972, 239 (240); OVG Lüneburg, OVG 26, 487 (498 f.).

⁶⁴ BVerfGE 52, 95 (117; 122).

⁶⁵ BVerfGE 52, 95 (122); Runderlass des Innenministers vom 13.2.1991, ABl. SH 1991, S. 103, Ziff. 7.

⁶⁶ BVerfGE 52, 95 (116); BVerwG, Die Gemeinde SH 1972, 216 (217); BVerwG, Die Gemeinde SH 1972, 239 (240).

eine eigenständige Gebietskörperschaft im Sinne der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie mit voller Inanspruchnahme dieses Rechts der Selbstverwaltung geblieben ist⁶⁷.

An dieser verfassungsrechtlichen Situation hat sich auch durch die Novellierungen der Amtsordnung in den Jahren 1990 und 1995 nichts ändern sollen. Die Kommunalverfassungsreform 1990 beschränkte sich in bezug auf die Amtsordnung „im wesentlichen auf die Übernahme von Änderungen der Gemeindeordnung und auf die Übernahme von Anregungen aus der Praxis“⁶⁸. Auch im Zuge der Kommunalverfassungsreform 1995 beabsichtigte der Gesetzgeber lediglich rechtstechnische Änderungen der Amtsordnung, die bisherige praktische Erfahrungen auswerten sollten⁶⁹, nicht aber eine Veränderung des grundlegenden Verhältnisses zwischen Amt und amtsangehöriger Gemeinde. Vielmehr ging es dem schleswig-holsteinischen Gesetzgeber mit der Kommunalverfassungsreform 1995 gerade darum, „die Bedeutung des ehrenamtlichen Elements in der Kommunalverwaltung aufrecht zu erhalten und womöglich zu stärken“⁷⁰.

2. Amt

Ist die amtsangehörige Gemeinde grundsätzlich auch weiterhin in vollem Umfang Trägerin der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie geblieben, so ist nun zu untersuchen, ob sich auch das Amt selbst auf eine der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie vergleichbare verfassungsrechtliche Position stützen kann.

Da das Amt selbst keine Gebietskörperschaft, sondern eine Körperschaft des öffentlichen Rechts ist, die aus Gemeinden desselben Kreises besteht⁷¹, scheidet eine Berufung auf die kommunale Selbstverwaltungsgarantie der Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 46 Abs. 1 LV SH aus⁷².

a) Amt als „Bundkörperschaft“

Zu überlegen ist damit nur noch, ob die Ämter als „Gemeindeverband“ i.S.d. Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG, Art. 46 Abs. 2 LV SH angesehen werden können. Maßgebend für die Charakterisierung als Gemeindeverband ist, dass es sich um eine Gebietskörperschaft zur Wahrnehmung von Selbstverwaltungsaufgaben handelt oder jedenfalls um einen Verwaltungsträger, der einer solchen Gebietskörperschaft zumindest dem Gewicht seiner Selbstverwaltungsaufgaben nach sehr nahe kommt⁷³. Für das schleswig-holsteinische Amt lässt sich anhand der Amtsordnung ohne weiteres feststellen, dass es zwar als Körperschaft des öffentlichen Rechts⁷⁴, jedoch ohne Ge-

bietshoheit errichtet worden ist. Gebietskörperschaften sind solche Körperschaften des öffentlichen Rechts, bei denen sich die Mitgliedschaft aus dem Wohnsitz im Gebiet der Körperschaft ergibt und die mit Gebietshoheit ausgestattet sind⁷⁵. Hieran fehlt es nach dem schleswig-holsteinischen Amt, da es nach der gesetzlichen Konstruktion über keine Gebietshoheit verfügt. Zudem sind Mitglieder der Körperschaft und damit der Herrschaftsgewalt unterworfenene Rechts-subjekte nicht die Bewohner des jeweiligen Gebietes, sondern ausweislich § 1 Abs. 1 Satz 1 AO Gemeinden desselben Kreises.

Auch die zweite Variante der Definition des Gemeindeverbandes erfüllt(e) das schleswig-holsteinische Amt nach bisherigem Kenntnisstand nicht: Einen nennenswerten eigenen Bestand an Selbstverwaltungsaufgaben besitzt das Amt gerade nicht, wie §§ 3, 4 und 5 AO verdeutlichen. Neben diesen Vorschriften hat auch keine gesetzliche Übertragung von einzelnen Selbstverwaltungsaufgaben im Sinne einer faktischen Allzuständigkeit stattgefunden⁷⁶, die – wie oben dargelegt – für die kommunale Selbstverwaltungsgarantie charakteristisch ist. Vielmehr handelt es sich bei dem schleswig-holsteinischen Amt in seiner derzeitigen einfachrechtlichen Konstruktion, d.h. im Hinblick auf seinen normativen Sollzustand um eine „Bundkörperschaft“ ohne Gebietshoheit⁷⁷.

Da für die Zuerkennung der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie gem. Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG, Art. 46 Abs. 2 LV SH ebenfalls die Zuweisung von Selbstverwaltungsaufgaben den entscheidenden verfassungsrechtlichen Maßstab bildet, zeigt sich an der einfachgesetzlichen Ausgestaltung, dass der Gesetzgeber das Amt bislang nicht als mit Gemeinde und Kreis vergleichbar angesehen hat. Nach der Vorstel-

⁶⁷ BVerfGE 52, 95 (116), zur Neufassung der AO im Jahre 1977; ebenso Bbg VerfG, LKV 1997, 449.

⁶⁸ So ausdrücklich Amtliche Begründung, LT-Drs. 12/592, S. 43.

⁶⁹ Amtliche Begründung, LT-Drs. 13/2806, S. 82.

⁷⁰ Amtliche Begründung, LT-Drs. 13/2806, S. 81.

⁷¹ § 1 Abs. 1 Satz 1 AO; ausführlich BVerfGE 52, 95 (117 ff.).

⁷² Allgemeine Meinung, vgl. nur von Mutius, in: ders./Wuttke/Hübner, Kommentar zur Landesverfassung, Art. 46 Rn. 20, 27, Art. 47 Rn. 3.

⁷³ BVerfGE 52, 95 (109). – Zur Charakterisierung des brandenburgischen Amtes als Gemeindeverband Bbg VfG, Monatszeitschrift des Städte- und Gemeindetages MV 2002, 240 (244); zu den nordrhein-westfälischen Landschaftsverbänden als Gemeindeverbänden VerfGH NW, DÖV 2002, 475 ff.

⁷⁴ § 1 Abs. 1 Satz 1 AO.

⁷⁵ BVerfGE 52, 95 (117).

⁷⁶ BVerfGE 52, 95 (119); von Mutius/Steinger, Die Gemeinde SH 1995, 231 (234).

⁷⁷ BVerfGE 52, 95 (115, 118); OVG Lüneburg, OVG 26, 487 (495); von Unruh, DVBl. 1975, 1 (4); Busch/Herrmann, Die Gemeinde SH 1995, 14; von Mutius, Die Gemeinde SH 1990, 385 (386).

lung des schleswig-holsteinischen Gesetzgebers wurde das Amt nicht als Gemeindeverband i.S.d. Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG, Art. 2 Abs. 2 Satz 2, Art. 46 Abs. 2 LV SH konstruiert⁷⁸.

b) Mittelbare demokratische Legitimation des Amtes als Kriterium der Aufgabenbegrenzung

Die Charakterisierung des Amtes als „Bundkörperschaft“ hat auch Auswirkungen auf das Erfordernis der (unmittelbaren) demokratischen Legitimation durch Volkswahl, die Art. 2 Abs. 2 Satz 2 LV SH für die Gemeinden und Gemeindeverbände verlangt. Inwieweit das Gewicht der wahrzunehmenden Selbstverwaltungsaufgaben eine Rolle für das demokratische Legitimationsniveau und damit für das Ausreichen einer mittelbaren demokratischen Legitimation spielt, ist nachfolgend darzulegen.

aa) Ausübung von Staatsgewalt und Erfordernis demokratischer Legitimation

Der Umfang der einem Verwaltungsträger zugewiesenen Aufgaben gibt u.a. Aufschluss darüber, in welchem Maße dieser Verwaltungsträger demokratisch legitimiert sein muss. Ausgangspunkt derartiger Überlegungen ist Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG, der bestimmt, dass alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht. Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG verpflichtet auch die Länder zur Achtung dieser verfassungsrechtlichen Grundentscheidung für die demokratische Staatsform und ihrer wesentlichen Konkretisierungen⁷⁹. Art. 2 Abs. 1 LV SH übernimmt diesen Maßstab für das Land Schleswig-Holstein ohne Abstriche⁸⁰.

Gegenstand des Erfordernisses demokratischer Legitimation ist die Ausübung von Staatsgewalt. Als Ausübung von Staatsgewalt, die demokratisch zu legitimieren ist, stellt sich nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts jedenfalls alles amtliche Handeln mit Entscheidungscharakter dar⁸¹. Dieser Maßstab des Bundesverfassungsgerichts wird im Schrifttum zwar zum Teil als zu eng kritisiert, da mit der Beschränkung auf „*amtliches Handeln mit Entscheidungscharakter*“ ein kaum exakt abzugrenzender „*Bagatellvorbehalt*“ entstehe und somit ein nicht unerheblicher Teil staatlicher Tätigkeiten von dem Erfordernis demokratischer Legitimation ausgenommen werde⁸². Dieser Streit kann hier aber dahinstehen, da jedenfalls die amtsangehörige Gemeinde und das Amt mit Entscheidungscharakter handeln, mithin Staatsgewalt i.S.d. Umschreibung durch das Bundesverfassungsgericht ausüben.

Betrachtet man nur den Bereich der Selbstverwaltungsaufgaben, so trifft die Gemeinde durch ihre Organe verbindliche Beschlüsse in Selbstverwaltungsaufgaben, die nach § 3 Abs. 1 Satz 1 AO von dem Amt und seinen Organen durchgeführt werden, häufig z.B. durch Verwaltungsakte, die den Prototyp des amtlichen Handelns mit Entscheidungscharakter auf der Verwaltungsebene darstellen⁸³. Dies bedeutet, dass das Handeln sowohl der Organe der Gemeinde als auch der Organe des Amtes legitimationsbedürftig ist. Maßgebend ist damit, welcher Maßstab an das Erfordernis demokratischer Legitimation anzulegen ist. Ausgangspunkt der Überlegung ist, dass sämtliche kommunalen Organe, soweit sie Staatsgewalt ausüben, einer Legitimation bedürfen, die sich auf die Gesamtheit der Bürger als dem Volk, von dem alle Staatsgewalt ausgeht, zurückführen lässt⁸⁴.

Die verfassungsrechtlich notwendige demokratische Legitimation verlangt eine ununterbrochene Legitimationskette vom Volk zu den mit staatlichen Aufgaben betrauten Organen und Organwaltern, wobei die Legitimation nicht in jedem Fall durch unmittelbare Volkswahl erfolgen muss. Vielmehr genügt es in der Regel, dass die Legitimation sich mittelbar auf das Volk als Träger aller Staatsgewalt zurückführen lässt. Im übrigen ist aus verfassungsrechtlicher Sicht für die Ausübung von Staatsgewalt nicht die Form der demokratischen Legitimation des Staatshandelns, sondern deren Effektivität maßgebend. Erforderlich ist nach überwiegender Auffassung ein bestimmtes Legitimationsniveau⁸⁵, für das im Regel-

⁷⁸ BVerfGE 52, 95 (109). – Allerdings hat die seinerzeitige Landesregierung die Ämter in § 1 der Durchführungsverordnung zur Amtsordnung für Schleswig-Holstein vom 23.12.1959 (GVObI. SH 1960 S. 1) sowie in der Laufbahnverordnung für Kommunalbeamte vom 6.5.1959 (GVObI. SH 1959 S. 51) und in der Stellenbewertungsverordnung für Kommunalbeamte vom 16.7.1959 (GVObI. SH 1959 S. 143) ausdrücklich als Gemeindeverbände bezeichnet. Das Bundesverfassungsgericht hat diesen mittlerweile aufgehobenen Vorschriften allerdings keine Bedeutung beigemessen, s. BVerfGE 52, 95 (129).

⁷⁹ Siehe näher BVerfGE 47, 253 (272).

⁸⁰ Ausführlich von Mutius, in: ders./Wuttke/Hübner, Kommentar zur Landesverfassung Schleswig-Holstein, Art. 2 Rn. 1 ff.

⁸¹ BVerfGE 47, 253 (273); 83, 60 (73); BVerwGE 106, 64 (75 f.); BVerwG, NVwZ 1999, 870 (875).

⁸² Erichsen, in: Erichsen (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, § 1 Rn. 23, § 4 Rn. 7 mit Fn. 18; Jestaedt, Demokratieprinzip und Kondominalverwaltung, 229 f. (251 ff.); Schulte, Schlichtes Verwaltungshandeln, S. 165 ff.

⁸³ Siehe VG Schleswig, Die Gemeinde SH 1986, 361; siehe auch Gallette, in: ders./Laux (Hrsg.), Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein, § 50 Erl. 2.a., der trotz seiner Zweifel an der Behördeneigenschaft des Amtsvorstehers den Charakter des Amtshandelns als Verwaltungsakte und damit als amtliches Handeln mit Entscheidungscharakter nicht leugnet.

⁸⁴ BVerfGE 38, 258 (271); 47, 253 (272); BVerwGE 106, 64 (75); BVerwG, NVwZ 1999, 870 (873); Böckenförde, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. I, § 22 Rn. 11.

⁸⁵ BVerfGE 83, 60 (72); 93, 37 (66 f.); BVerwGE 106, 64 (74); BVerwG, NVwZ 1999, 870 (873); kritisch hierzu Lepsius, Steuerungsdiskussion, Systemtheorie und Parlamentarismuskritik, S. 23 ff. m.w.N.

fall keine unmittelbare Volkswahl erforderlich ist, sondern ein mittelbarer Legitimationszusammenhang genügt, sofern dieser durch eine ununterbrochene Legitimationskette vom Volk über die von diesem gewählte Vertretung zu den mit den staatlichen Aufgaben betrauten Organen und Organwaltern hergestellt wird⁸⁶.

Eine unmittelbare Legitimation ist allerdings von Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG für die Gemeindevertretung als zentrale Entscheidungsinstanz der Gemeinde verpflichtend vorgesehen⁸⁷. Die Gemeindevertretung bedarf also einer besonders unmittelbaren Nähe zum Volk als Träger der Staatsgewalt, was seinen Grund in der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG findet: Die staatsferne Erledigung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Wege der Selbstverwaltung soll eine besondere Legitimation durch das (Gemeinde-)Volk erfahren⁸⁸.

Betrachtet man die nach § 7 GO vorgesehenen Hauptorgane der Gemeinde, die Gemeindevertretung und den Bürgermeister, so zeigt sich, dass die Gemeindevertretung und der Bürgermeister über eine starke demokratische Legitimation verfügen. Die Gemeindevertreter erhalten durch die Kommunalwahl eine unmittelbare demokratische Legitimation, und auch der hauptamtliche Bürgermeister wird seit der Kommunalverfassungsreform 1995 direkt vom Gemeindevolk gewählt⁸⁹. Der ehrenamtliche Bürgermeister wird zwar aus dem Kreise der Gemeindevertretung gewählt und verfügt insoweit als Gemeindevertreter selbst über eine unmittelbare demokratische Legitimation, doch erhält er sein Amt als Bürgermeister erst durch einen weiteren Vermittlungsschritt in Form der Wahl durch die Gemeindevertretung. Seine Legitimation ist somit eine mittelbare, aufgrund der engen Verbindung zur Kommunalwahl allerdings eine starke. Anders sieht es für die Organe des Amtes, Amtsausschuss und Amtsvorsteher⁹⁰ aus: Der Amtsausschuss besteht aus den Bürgermeistern der amtsangehörigen Gemeinden sowie – abhängig von der Einwohnerzahl der amtsangehörigen Gemeinde – aus weiteren Mitgliedern⁹¹. Aus der Mitte des Amtsausschusses wird der Amtsvorsteher gewählt⁹². Beide Organe verfügen somit lediglich über eine mittelbare demokratische Legitimation, die sich von dem durch die amtsangehörigen Gemeinden in den Amtsausschuss entsandten Bürgermeistern und anderen Mitgliedern ableitet⁹³ und aufgrund weiterer Vermittlungsschritte eine größere Entfernung zu der

Wahl durch die jeweilige Gemeindebevölkerung aufweist. Der leitende Verwaltungsbeamte erhält seine demokratische Legitimation wiederum erst durch einen weiteren, zusätzlichen Vermittlungsschritt, und zwar aufgrund der Bestellung durch den Amtsausschuss (§ 10 Abs. 3 AO).

bb) Mittelbare demokratische Legitimation und Aufgabenwahrnehmung durch das Amt

Vor dem Hintergrund der nur mittelbaren demokratischen Legitimation der Organe des Amtes stellt sich das Problem, ob und gegebenenfalls inwieweit die verfassungsrechtlichen Vorgaben des Demokratieprinzips mit Blick auf die Wahrnehmung der vom Amt zu erledigenden Aufgaben beachtet werden. Ausgangspunkt der insoweit anzustellenden Überlegungen ist eine notwendige Differenzierung zwischen den verschiedenen Aufgaben des Amtes, da nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Frage demokratischer Legitimation jeweils nur in bezug auf ein konkretes Legitimationsobjekt beantwortet werden kann⁹⁴.

(1) Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung

Betrachtet man zunächst die dem Amt nach § 4 Abs. 1 AO übertragenen Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung, so wird der nach § 12 Abs. 5 Satz 1 AO mit diesen Aufgaben betraute Amtsvorsteher als mittelbares Staatsorgan im Sinne einer dezentrierten Verwaltung tätig⁹⁵. Die demokratische Legitimation zur Erledigung der Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung erhält der Amtsvorsteher nicht durch die Gemeindevertretungen der amtsangehörigen Gemeinden, sondern durch eine ununterbrochene Legitimationskette von dem direkt gewählten Landtag oder – bei Bundesgesetzen – von dem Bundestag⁹⁶. Bei der Wahrnehmung von Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung beziehen der Amtsvorsteher und der leitende Verwaltungsbeamte ihre demokratische

⁸⁶ 77, 1 (40); 83, 60 (72 f.). – S. als Übersicht Abbildung 1.

⁸⁷ BVerfGE 47, 253 (275).

⁸⁸ Hierzu näher BVerfGE 47, 253 (275); 52, 95 (112, 120, 130); 83, 60 (72).

⁸⁹ § 57 Abs. 1 GO. – Ebenso für den Kreis als Gemeindeverband § 43 Abs. 1 KrO.

⁹⁰ § 24a AO i.V.m. § 7 GO.

⁹¹ § 9 Abs. 1 AO; vgl. auch Steinger, in: Wewer (Hrsg.), Demokratie in Schleswig-Holstein, 449 (450).

⁹² § 11 AO; zur Neugestaltung des Wahlverfahrens siehe Steinger, in: Wewer (Hrsg.), Demokratie in Schleswig-Holstein, 449 (471 f.).

⁹³ Siehe Böttcher, Kommunalrecht, Rn. 838; Steinger, in: Wewer (Hrsg.), Demokratie in Schleswig-Holstein, 449 (450).

⁹⁴ BVerfGE 93, 37 (68).

⁹⁵ BVerfGE 52, 95 (120).

⁹⁶ BVerfGE 52, 95 (121); sog. sachlich-inhaltliche Legitimation, siehe Böckenförde, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. I, § 22 Rn. 21 f.; Meyer, Kommunalrecht, Rn. 648; Schliesky/Tietje, Die Gemeinde SH 2001, 115 (117).

Legitimation lediglich mit Hilfe der Vermittlung durch das Gesetz. Im Wege der sog. *sachlich-inhaltlichen Legitimation* führt die Legitimationskette von dem jeweiligen Bundes- oder Landvolk über die jeweiligen Parlamente zu dem Amtsvorsteher oder entsprechend dem leitenden Verwaltungsbeamten. Angesichts der ansonsten starken demokratischen Legitimation auf der kommunalen Ebene bedeutet dies eine erhebliche Verlängerung der Legitimationskette. Wenn mit der Landtags- oder Bundestagswahl zugleich die demokratische Legitimation für den Amtsvorsteher und den leitenden Verwaltungsbeamten zur Durchführung der Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung vermittelt wird, ist das Legitimationsniveau am Ende dieser sehr langen Legitimationskette als sehr niedrig anzusetzen. Diese sehr lose, über viele Vermittlungsakte reichende Legitimationskette wird nur deswegen als ausreichend angesehen, weil sie durch eine starke sachlich-inhaltliche Bindung der Aufgabenerfüllung, d.h. durch eine strikte Rechts- und Inhaltskontrolle ergänzt wird. Das Bundesverfassungsgericht sieht ein wesentliches Mittel zur Gewährleistung demokratischer Legitimation im hierarchischen Verwaltungsaufbau in der rechtlich vorgesehenen Möglichkeit, auch hinsichtlich des Entscheidungsinhalts Weisungen zu erteilen⁹⁷. Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung sind dadurch gekennzeichnet, dass dem Land die Fachaufsicht gegenüber der handelnden Behörde bzw. dem handelnden Organ zusteht, die gem. § 15 Abs. 2 LVwG sich auf die rechtmäßige und zweckmäßige Wahrnehmung der Verwaltungsangelegenheiten der Behörde erstreckt und zu diesem Zweck die Aufsichtsbehörde in § 16 Abs. 1 LVwG berechtigt, von der ihrer Aufsicht unterstehenden Behörde Berichterstattung und Vorlage der Akten zu verlangen, Prüfungen vorzunehmen und Weisungen zu erteilen. Soweit die Gemeinden, Kreise und Ämter Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahrnehmen, unterstehen sie gem. § 17 Abs. 1 LVwG ebenfalls der Fachaufsicht.

(2) Selbstverwaltungsaufgaben

Für das hier interessierende Verhältnis zwischen Amt und amtsangehöriger Gemeinde kommt es jedoch weniger auf die dem Amt übertragenen Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung an. Von entscheidender Bedeutung sind vielmehr die Selbstverwaltungsaufgaben, da das Grundgesetz in Art. 28 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Satz 1 GG für diese Form der dezentralisierten Verwaltung eben ausdrücklich bestimmte Legitimationsanforderungen errichtet⁹⁸. Legitimationsobjekt sind

insoweit die Selbstverwaltungsaufgaben der amtsangehörigen Gemeinden, und zwar der Vollzug dieser Selbstverwaltungsaufgaben nach § 3 Abs. 1 AO sowie die Wahrnehmung übertragener Aufgaben nach § 5 Abs. 1 AO.

Neben dem qualitativen Gesichtspunkt – der Art der Aufgabe (Selbstverwaltungsaufgabe der amtsangehörigen Gemeinde) – ist auch die Quantität des Aufgabenbestandes ein maßgebliches Kriterium dafür, ob die mittelbare demokratische Legitimation der Amtsorgane den verfassungsrechtlichen Vorgaben genügt, da Art. 28 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 2 Abs. 2 Satz 2 LV SH für die kommunalen Gebietskörperschaften und die von ihnen erledigten Selbstverwaltungsaufgaben eine besondere, nämlich eine unmittelbare demokratische Legitimation erfordern⁹⁹.

Sowohl das Bundesverfassungsgericht als auch jüngere Untersuchungen im Schrifttum sind zu dem Ergebnis gelangt, dass die gegenwärtig noch fehlende Gewichtigkeit der wahrzunehmenden Selbstverwaltungsaufgaben nach der zur Zeit maßgeblichen Gesetzeslage keine eigene unmittelbare demokratische Legitimation der Organe des Amtes verlange; insofern genüge ein lediglich mittelbar legitimierter Amtsausschuss, der wiederum den Amtsvorsteher wählt¹⁰⁰. Dabei wird jedoch deutlich, daß es im Hinblick auf die Übertragungsmöglichkeit von Selbstverwaltungsaufgaben nach § 5 Abs. 1 AO zunächst einmal maßgeblich auf die Quantität der übertragenen Aufgaben ankommt; aus verfassungsrechtlicher Sicht ist insoweit entscheidend, dass den amtsangehörigen Gemeinden die ganz überwiegende Mehrzahl von Selbstverwaltungsaufgaben verbleibt¹⁰¹.

Die auf das Amt übertragenen Selbstverwaltungsaufgaben sind aber zusätzlich auch unter einem qualitativen Gesichtspunkt zu bewerten: Es macht einen Unterschied, ob dem Amt Aufgaben übertragen worden sind, die zum Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie oder zumindest zu den typischen, die Eigen-

⁹⁷ BVerfGE 93, 37 (66 ff.).

⁹⁸ S. BVerfGE 52, 95 (120).

⁹⁹ BVerfGE 52, 95 (120 f.); von Mutius/Steinger, Die Gemeinde SH 1995, 231 (232); Schmidt-Jortzig, Kommunalrecht, Rn. 66; ders., DVBl. 1980, 1 (3); Steinger, in: Wewer (Hrsg.), Demokratie in Schleswig-Holstein, S. 449 (450, 455).

¹⁰⁰ BVerfGE 52, 95 (120, 122); von Mutius/Steinger, Die Gemeinde SH 1995, 231 (234); Steinger, Amtsverfassung und Demokratieprinzip, S. 151; ders., in: Wewer (Hrsg.), Demokratie in Schleswig-Holstein, S. 449 (467).

¹⁰¹ Von Mutius/Steinger, Die Gemeinde SH 1995, 231 (233 f.); Steinger, in: Wewer (Hrsg.), Demokratie in Schleswig-Holstein, S. 449 (461 ff.).

verantwortlichkeit der Gemeinde prägenden Aufgaben zählen, oder ob es sich lediglich um für die Selbstverwaltung unbedeutende Aufgaben handelt. Je bedeutsamer die übertragene Angelegenheit für die kommunale Selbstverwaltungsgarantie ist, desto größer wird der Bedarf an demokratischer Legitimation für die Entscheidung in dieser Angelegenheit anstatt der eigentlich hierfür legitimierten Gemeinde.

Ein qualitativer Maßstab ist auch im Hinblick auf die Durchführung von Selbstverwaltungsaufgaben der amtsangehörigen Gemeinden anzulegen, die weiterhin Träger dieser Selbstverwaltungsaufgaben sind. Insoweit kommt es auf die Qualität der Mitwirkung des Amtes bei der Aufgabenerledigung an:

Entscheidend ist insoweit nach dem derzeitigen gesetzlichen Regelungsmodell – insbesondere unter gleichzeitiger Berücksichtigung der gesetzgeberischen Zielsetzung, die Selbstverwaltung der amtsangehörigen Gemeinden zu stärken und nicht zu schwächen –, dass dem Amt lediglich eine dienende und helfende Funktion zukommt, es lediglich eine verwaltungstechnische Zuarbeit leistet und ihm keine echte eigenverantwortliche Gestaltungsbefugnis im Bereich der gemeindlichen Selbstverwaltungsaufgaben zukommt¹⁰². Damit wird die gemeindliche Eigenverantwortung zum maßgeblichen legitimatorischen Maßstab. Die Qualität der Aufgabenerfüllung durch das Amt lässt sich insoweit durch die eigenständigen Entscheidungsbefugnisse anstelle der amtsangehörigen Gemeinden bemessen. Je mehr rechtlich verbindliche Entscheidungen vom Amt in Selbstverwaltungsangelegenheiten der Gemeinden getroffen werden und damit die Entscheidungsverantwortung der Gemeinde zurückgedrängt wird, desto höher werden die Anforderungen an die demokratische Legitimation des Amtes. Die Anforderungen verschärfen sich zusätzlich, je mehr die Entscheidungsbefugnisse des Amtes die Kern-Hoheitsbefugnisse der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie betreffen.

Vor diesem Hintergrund des Erfordernisses demokratischer Legitimation mit Blick auf die gesetzlich vorgesehene Aufgabenwahrnehmung durch das Amt lassen sich zwei – allerdings nicht absolut zu bestimmende – Grenzlinien ausmachen, ab deren Erreichen ein Tätigwerden des Amtes verfassungswidrig wird, da ihm für eine weitergehende Aufgabenerledigung die erforderliche demokratische Legitimation fehlt: Zum

einen ist dies ein zu extensiver Gebrauch der Übertragungsmöglichkeit nach § 5 AO, zum anderen ist dies eine zu weitgehende Einmischung im Rahmen der Vollzugskompetenz nach § 3 Abs. 1 AO, etwa in Form des Versuchs, die Entscheidungsfindung der Gemeinde inhaltlich mit zu beeinflussen oder gar vorzugeben.

Ein weiterer Gesichtspunkt, der dieses Ergebnis bestätigt, ist das Erfordernis der Kongruenz von Legitimationsobjekt und Legitimationssubjekt. Das Erfordernis der demokratischen Legitimation von Staatsgewalt verlangt nämlich auch, dass die von einem bestimmten Träger der Staatsgewalt konkret ausgeübte Staatsgewalt genau das Volk als legitimierendes Subjekt der konkret ausgeübten Staatsgewalt haben muss, das auch den Träger der Staatsgewalt errichtet hat. Das Volk muss sich dabei als eine zur Einheit verbundene Gruppe von Menschen, unter Geltung des Grundgesetzes: von deutschen Staatsangehörigen, auf kommunaler Ebene ergänzt durch Unionsbürger¹⁰³, darstellen¹⁰⁴.

Auf diese Erkenntnis bezogen will Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG insoweit die Einheitlichkeit der demokratischen Legitimationsgrundlage im Staatsaufbau sicherstellen¹⁰⁵, so dass auch auf der kommunalen Ebene eine Kongruenz von Legitimationsobjekt und Legitimationssubjekt bestehen muss. Dies bedeutet, dass für den Bereich einer Gebietskörperschaft – der Gemeinde – unter dem Volk nichts anderes verstanden werden kann als der durch seine Zugehörigkeit zum Staatsvolk definierte Teil der Gemeindebürger¹⁰⁶.

Für den Bereich der Selbstverwaltungsaufgaben bedeutet dies, dass die Erledigung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft einer demokratischen Legitimation durch die Gemeindebürger eben dieser Gebietskörperschaft bedarf. Nähme sich nun das Amt einzelner Selbstverwaltungsaufgaben an, so wäre die verfassungsrechtlich erforderliche unmittelbare demokratische Legitimation nicht gewährleistet, da die Organe des Amtes ihre demokratische Legitimation nur mittelbar aus den verschiedenen amtsangehörigen Gemeinden beziehen, nicht aber allein aus der für die konkrete Selbstverwaltungsaufgabe insofern maßgeblichen einen Gemeinde. Somit

¹⁰² BVerfGE 52, 95 (122); von Mutius/Steinger, Die Gemeinde SH 1995, 231 (233).

¹⁰³ Vgl. Art. 28 Abs. 1 Satz 3 GG.

¹⁰⁴ BVerfGE 83, 37 (51, 53); 93, 37 (68).

¹⁰⁵ BVerfGE 83, 37 (55).

¹⁰⁶ BVerfGE 83, 37 (58); Böckenförde, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. I, § 22 Rn. 32.

zeigt sich, dass Amtsausschuss und Amtsvorsteher für die Erledigung von Selbstverwaltungsaufgaben der amtsangehörigen Gemeinde nicht selbst vom jeweiligen Gemeindevolk legitimiert sind, wie es aber Art. 28 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 2 Abs. 2 Satz 2 LV SH grundsätzlich verlangen.

cc) Zwischenergebnis

Damit ist der verfassungsrechtliche Rahmen für das Spannungsverhältnis zwischen Amt und amtsangehöriger Gemeinde bei der Erledigung von Selbstverwaltungsaufgaben nach § 3 Abs. 1 AO vorgegeben. Ein zu weites Eingreifen des Amtes und seiner Organe in den Bereich der Selbstverwaltungsaufgaben der amtsangehörigen Gemeinde ist bei der Wahrnehmung der Vorbereitungs- und Durchführungsaufgaben schon wegen der fehlenden unmittelbaren demokratischen Legitimation des Amtes und seiner Organe unzulässig. Angesichts der derzeitigen gesetzlichen Konstruktion und damit verbundenen legitimatorischen Strukturen ist eine Zurückhaltung des Amtes und seiner Organe bei der Vorbereitung und Durchführung von Beschlüssen der amtsangehörigen Gemeinde bereits unmittelbar verfassungsrechtlich geboten, was sich dahingehend konkretisieren lässt, dass die verantwortliche Entscheidung ausschließlich bei der Gemeinde und ihren Organen verbleibt, während das Amt auf die verwaltungstechnische Vorbereitung und Durchführung der Beschlüsse beschränkt ist¹⁰⁷.

c) Folgerungen des Legitimationserfordernisses für den Entscheidungsprozess zwischen Amt und Gemeinde

Um den aufgezeigten verfassungsrechtlichen Maßstab notwendiger demokratischer Legitimation im Spannungsfeld Amt und amtsangehörige Gemeinde präzisieren zu können, ist zunächst maßgebend, dass bei amtlichem Handeln mit Entscheidungscharakter nur solche Organe und Organwalter handeln bzw. verantwortlich entscheiden dürfen, die über eine genügende demokratische Legitimation verfügen. Diese gilt gerade auch für Befugnisse zur Mitwirkung an der Ausübung von Staatsgewalt¹⁰⁸, da legitimierungsbedürftiger Gegenstand – wie Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG für die kommunale Ebene nochmals besonders hervorhebt – das eigenverantwortliche Entscheiden ist, das ohne dritte, nicht legitimierte Einflussnahme ablaufen muss¹⁰⁹.

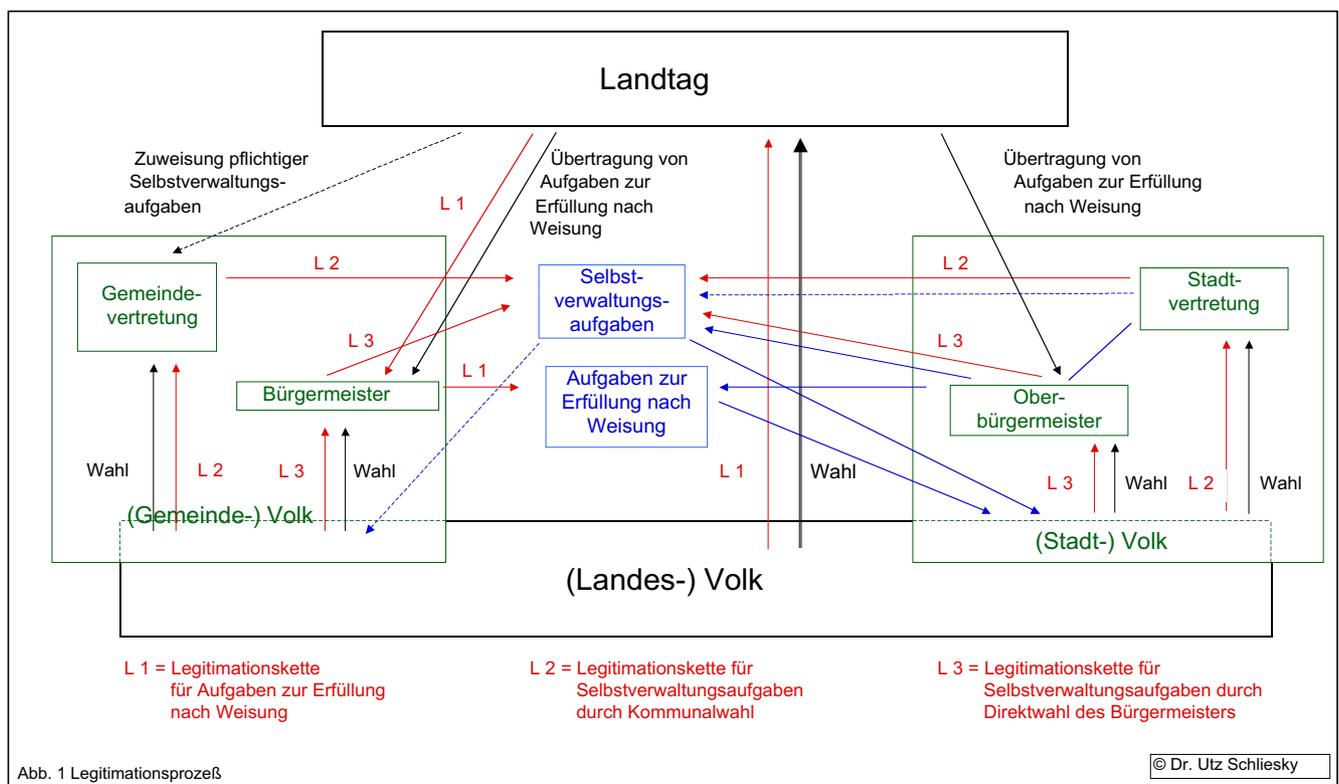
Zu betonen ist aber, dass das Demokratieprinzip des Grundgesetzes insoweit nicht nur eine formale Wahrung der aufgezeigten legitimatorischen Grundsätze verlangt, sondern jeweils eine konkrete verfahrenstechnische Ausdifferenzierung und Absicherung gebietet¹¹⁰, die sachgerecht ist und klar erkennbar macht, in welchen Stadien eine Mitwirkung am kommunalen Ent-

¹⁰⁷ § 3 Abs. 1 Satz 1 AO.

¹⁰⁸ BVerfGE 93, (37 Ls. 1; 68).

¹⁰⁹ BVerfGE 93, 37 (67); Schmidt-Aßmann, in: ders. (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 1. Abschn., Rn. 19; Schmidt-Jortzig, Kommunalrecht, Rn. 480.

¹¹⁰ BVerfGE 93, 37 (74).



scheidungsprozess zulässig ist. Diese aus dem Verlangen nach hinreichender demokratischer Legitimation resultierende Verfahrensanforderung trifft mit Anforderungen des Rechtsstaatsprinzips zusammen: In den deutlichen Worten des Bundesverfassungsgerichts zielt der in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG enthaltene Grundsatz der organisatorischen und funktionellen Unterscheidung sowie Trennung der Gewalten auch darauf ab, „dass staatliche Entscheidungen möglichst richtig, d.h. von den Organen getroffen werden, die dafür nach ihrer Organisation, Zusammensetzung, Funktion und Verfahrensweise über die besten Voraussetzungen verfügen, und sie will auf eine Mäßigung der Staatsgewalt insgesamt hinwirken“¹¹¹.

Das Zusammenspiel einer funktionsgerechten Organstruktur und eines dementsprechenden Entscheidungsverfahrens mit dem Erfordernis einer hinreichenden demokratischen Legitimation der Ausübung von Staatsgewalt in Form von Entscheidungsbefugnissen führt zu bestimmten Anforderungen an das kommunale Entscheidungsverfahren, damit dieses demokratischen und rechtsstaatlichen Anforderungen genügt. Es ist insbesondere Aufgabe der jeweiligen Landesgesetzgeber, die Regelungen der inneren Kommunalverfassung den demokratischen und rechtsstaatlichen Vorgaben anzupassen; Unklarheiten sind durch entsprechende verfassungskonforme Auslegung zu beseitigen. Leitpunkt hat dabei zu sein, dass das kommunale Entscheidungsverfahren inhaltlich richtige, demokratisch legitimierte und am Gemeinwohl orientierte Entscheidungen hervorbringen soll. Zu diesem Zweck lassen sich verschiedene Phasen des Entscheidungsverfahrens unterscheiden, die sich der jeweiligen Gesetzssystematik, zum Teil aber auch ausdrücklich dem Wortlaut der Kommunalverfassung entnehmen lassen¹¹².

Nach diesem Modell lässt sich jeder Entscheidungsvorgang in die Bestandteile „Meinungsbildung“ und „Willensbildung“ untergliedern. Am Anfang des Weges zu einem für die Gemeinde verbindlichen Beschluss (regelmäßig: der Gemeindevertretung) steht die Meinungsbildungsphase, in der die für den Entscheidungsprozess erforderlichen Informationen zusammengetragen werden. In dieser Phase finden die – in der Regel noch öffentlichen – Diskussionen statt, in denen Anregungen und Vorschläge unterbreitet sowie Stellungnahmen abgegeben werden.

An die Meinungsbildungsphase schließt sich die

Willensbildungsphase an, in der die zur Entscheidung berufenen gemeindlichen Organe aufgrund der zuvor erarbeiteten Meinungen einen (organschaftlichen) Willen bilden, der letztlich in eine verbindliche Entscheidung mündet. In dieser Willensbildungsphase sind nun noch die Beratungs- und die Entscheidungsphase zu unterscheiden: In der Beratungsphase werden die zuvor gesammelten Informationen verarbeitet und unter Abwägung der verschiedenen beteiligten Interessen zu einem organschaftlichen Willen verarbeitet. Bei Kollegialorganen wie der Gemeindevertretung ist dies der Zeitpunkt der Beratung, in der die zuvor gebildeten Meinungen ausgetauscht und diskutiert werden. Die letzte Stufe des Entscheidungsprozesses ist dann die Entscheidungsphase, in der das nach der Kompetenzordnung dazu berufene Organ – Gemeindevertretung oder Bürgermeister – die für die Gemeinde verbindliche und nach außen wirkende Entscheidung trifft. Es ist dies die Ausübung der Befugnis zur eigenverantwortlichen Regelung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, die Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG verfassungsfest garantiert. Der im Laufe der Beratungsphase gebildete Willen wird nun auch nach außen hin konkretisiert und verbindlich fixiert.

Betrachtet man diesen modellhaften Prozess, so zeigt sich, dass mit zunehmendem Fortschreiten von der Meinungsbildungsphase zur Entscheidungsphase hin das Handeln verbindlicher wird und sich gleichzeitig die Verantwortlichkeit der handelnden Organe und Organwahrer entsprechend erhöht. Dieser prozesshaften Abfolge entsprechend steigen auch die Anforderungen der demokratischen Legitimation an die handelnden Personen und den Gegenstand der Entscheidung, wobei stets zu beachten ist, dass wegen der von Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG verlangten Eigenverantwortlichkeit der Entscheidung nicht durch das Gemeindevolk legitimierte Personen in der Entscheidungsphase keinesfalls mitwirken dürfen¹¹³.

¹¹¹ BVerfGE 68, 1 (86); 95, 1 (15); von Danwitz, Der Staat 35 (1996), 329 ff.; Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts, Rn. 488 ff.; Schmidt-Aßmann, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. I, § 24 Rn. 50; Schliesky, ZG 1999, 91 (100); Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. II, Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 66.

¹¹² Z.B. §§ 16 f Abs. 5 Satz 2, 22 Abs. 4 Satz 3 GO SH; hierzu und zum folgenden VG Schleswig, Die Gemeinde SH 1979, 186 (188); Die Gemeinde SH 1982, 240 (241 f.); Herbert, Die Beteiligung von Vereinigungen am kommunalen Willensbildungsprozess, S. 46 f.; ders., NVwZ 1995, 1056 (1058); Schliesky, AfK 37 (1998), 308 (309 f.); ders., ZG 1999, 91 (101 f.); Wohlfahrth, VR 1983, 181 (182).

¹¹³ BVerfGE 93, 37 (66 ff.); Schliesky/Buschmann, in: KVR SH, vor §§ 47d – 47f GO Rn. 15 ff.

Gleichzeitig ergibt sich aus dem aufgezeigten Legitimationsgefüge, dass der Gesetzgeber anderen Organen oder Organwaltern oder sonstigen Personen eine Mitwirkung in der der Entscheidungsphase vorangehenden Beratungsphase ermöglichen kann, sofern sie nicht die Entscheidungsphase allein determinieren können. Insofern ist eine Mitwirkung in der Meinungsbildungsphase aus Gründen der demokratischen Legitimation unproblematisch.

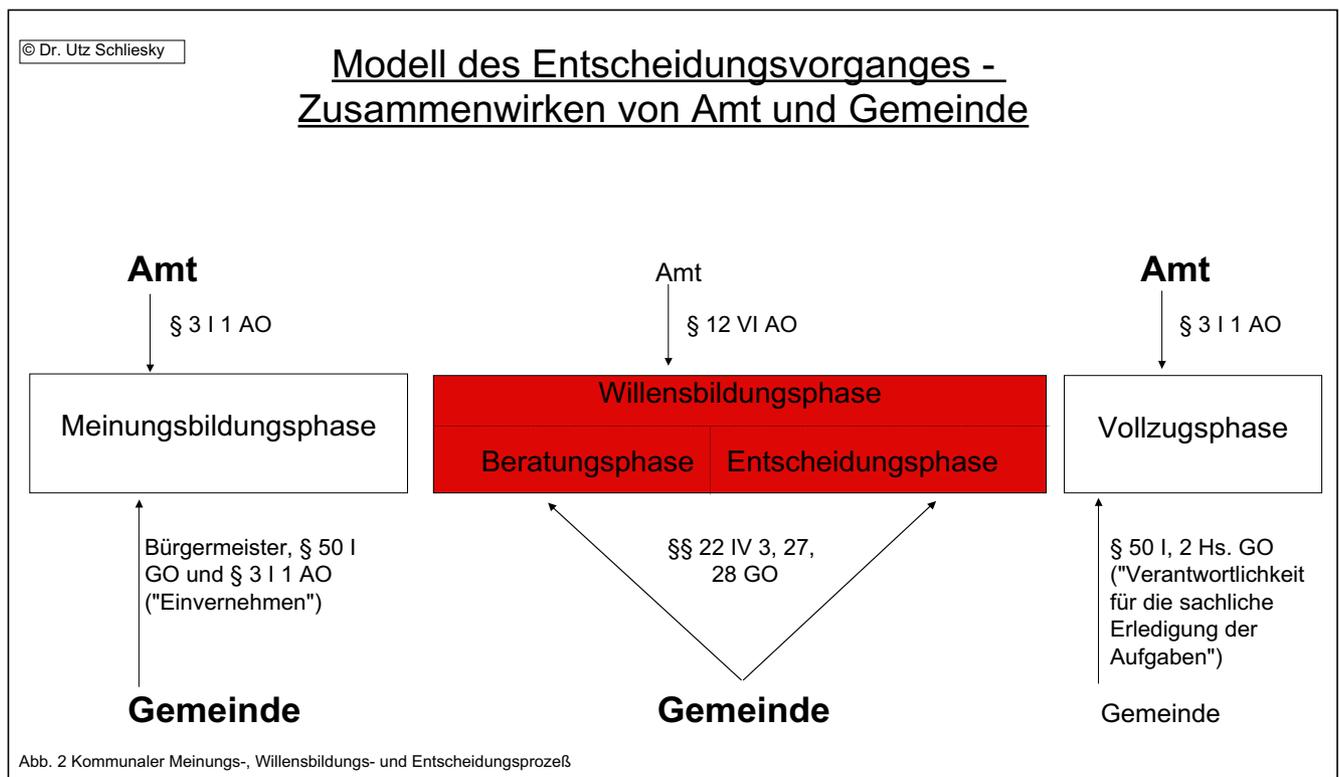
Für das Verhältnis zwischen Amt und amtsangehöriger Gemeinde ergibt sich somit, dass eine Mitwirkung von Organen des Amtes in der Meinungsbildungsphase unproblematisch ist und unter bestimmten Voraussetzungen auch in der Beratungsphase möglich ist. Eine Mitwirkung in der Entscheidungsphase ist aber aus verfassungsrechtlichen Gründen prinzipiell ausgeschlossen, wenn nicht gem. § 5 Abs. 1 AO von der Möglichkeit einer Aufgabenübertragung Gebrauch gemacht worden ist. Die anschließende Vollzugsphase, in der die eigenverantwortlich getroffene, verbindliche Entscheidung lediglich verwaltungstechnisch umgesetzt wird, steht einer Mitwirkung anderer Organe, die nicht vom Gemeindevolk unmittelbar demokratisch legitimiert sind, wieder offen. Sofern hier allerdings noch Entscheidungsspielräume im Rahmen der Vollzugstätigkeit bestehen, ist schon aus Gründen der demokratischen Legitimation eine hinreichende Mitwirkungsmöglichkeit der gemeindlichen Organe vorzusehen.

II. Aufgabenbegrenzung durch (fehlende) demokratische Legitimation

Überträgt man die bisher herausgearbeiteten Ergebnisse auf das Aufgabenspektrum, so bedeuten die legitimatorischen Anforderungen einerseits und der eher als gering einzustufende Grad der demokratischen Legitimation der Organe des Amtes andererseits nach der derzeitigen einfachgesetzlichen Rechtslage zwangsläufig eine Aufgabenbegrenzung für das Amt.

Die wesentlich geringere demokratische Legitimation von Amtsausschuss, Amtsvorsteher und leitendem Verwaltungsbeamten im Verhältnis zu den Gemeindeorganen hat ihrerseits Auswirkungen auf die Aufgabenerfüllung des Amtes: Sie begrenzt den Kreis der zulässigerweise wahrgenommenen Aufgaben des Amtes. Wenn das Amt beispielsweise zu extensiven Gebrauch von der Vorbereitungs- und Durchführungskompetenz gem. § 3 Abs. 1 Satz 1 AO macht, also etwa die gemeindliche Entscheidungsfindung inhaltlich beeinflusst und damit die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinde zurückdrängt, so ist dies verfassungswidrig¹¹⁴. Insofern ist auf die Qualität der Aufgabenerfüllung durch das Amt abzustellen, wobei die gemeindliche Eigenverantwortung den legitimatorischen Maßstab mit bestimmt. Wie bereits gezeigt wurde, werden die

¹¹⁴ BVerfGE 52, 95 (122); von Mutius/Steinger, Die Gemeinde SH 1995, 231 (233); Schliesky/Tietje, Der ehrenamtliche Bürgermeister im Spannungsfeld von Amt und Gemeinde in Schleswig-Holstein, Rn. 44 f.



Anforderungen an die demokratische Legitimation des Amtes desto höher, je weiter die Entscheidungsverantwortung der Gemeinde durch rechtlich verbindliche Entscheidungen des Amtes in gemeindlichen Selbstverwaltungsangelegenheiten zurückgedrängt wird und je mehr Kernbefugnisse der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie davon betroffen sind.

Eine aus der verminderten demokratischen Legitimation des Amtes und seiner Organe folgende Aufgabenbegrenzung gilt auch hinsichtlich der *Quantität* der Aufgaben. Angesprochen ist damit vor allem die Möglichkeit des § 5 Abs. 1 AO, Selbstverwaltungsaufgaben von der Gemeinde auf das Amt zu übertragen. Ebenfalls relevant für das Bedürfnis an demokratischer Legitimation sind die tatsächlich von dem Amt wahrgenommenen Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden, auch wenn kein förmlicher Übertragungsbeschluss der amtsangehörigen Gemeinden i.S.d. § 5 AO vorliegt und die Aufgabenwahrnehmung durch das Amt damit strenggenommen rechtswidrig ist. Aufgrund der demokratischen Legitimation ist jedenfalls entscheidend, dass den amtsangehörigen Gemeinden die ganz überwiegende Mehrzahl von Selbstverwaltungsaufgaben verbleibt¹¹⁵. Bislang ist man – wie oben¹¹⁶ gezeigt – davon ausgegangen, dass die Wichtigkeit der vom Amt wahrzunehmenden und tatsächlich wahrgenommenen Selbstverwaltungsaufgaben derzeit noch keine eigene unmittelbare demokratische Legitimation der Amtsorte verlangt¹¹⁷.

Wegen des Gleichklangs von verwaltungsorganisatorischer Qualifizierung und demokratischen Legitimationsanforderungen entscheidet nach dem herausgearbeiteten normativen Maßstab die *tatsächlich* anzutreffende Situation hinsichtlich Qualität und Quantität der Aufgabenerfüllung durch das Amt über die Qualifizierung als Gemeindeverband und damit das Erfordernis einer unmittelbar gewählten Volksvertretung. Nach dem hier dargestellten und der Untersuchung zugrundegelegten Maßstab des Bundesverfassungsgerichts müssten die Ämter, auch wenn sie keine Gebietskörperschaft sind, dann eine unmittelbar gewählte Volksvertretung haben, wenn sie den Gebietskörperschaften in Anbetracht ihres Aufgabenbereiches ähnlich wären. Auch ohne rechtliche oder faktische Allzuständigkeit wäre dies nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts zu bejahen, wenn sie so gewichtige Selbstverwaltungsaufgaben wahrnehmen, dass sie den Gebietskörperschaften Gemeinde und

Kreis vergleichbar wären¹¹⁸. Damit existiert ein flexibler normativer Maßstab, bei dem die Anforderungen an die eigene demokratische Legitimation des Amtes steigen, je mehr Aufgaben der Gemeinden das Amt wahrnimmt und je bedeutsamer die Aufgaben aus Sicht der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie sind. Die bisherigen Untersuchungen zum Verhältnis zwischen Amt und Gemeinde gelangten zu dem Ergebnis, dass Qualität und Quantität der vom Amt wahrgenommenen Aufgaben noch nicht die Qualifikation als Gemeindeverband rechtfertigten. Anhand der zur Verfügung stehenden empirischen Daten der dargestellten Untersuchungen steht somit neben dem normativen auch ein empirischer Maßstab zur Verfügung, der eine Bewertung des Verhältnisses zwischen Amt und Gemeinde in Schleswig-Holstein im Jahre 2002 erlaubt.

Besondere Anforderungen an das Legitimationsniveau werden – über das Bundesverfassungsrecht hinausgehend – durch Art. 2 Abs. 2 Satz 2 IV SH aufgestellt: Danach müssen nicht nur das Land, die Gemeinden und Kreise, sondern auch die *Gemeindeverbände* eine (unmittelbar) gewählte Vertretung haben. Insoweit wird die verwaltungsorganisatorische Qualifizierung des Amtes schon von Verfassungs wegen maßgebend für die Legitimationsanforderungen, die zu beachten sind. Das Bundesverfassungsgericht hat dementsprechend legitimatorische Maßstäbe, nämlich Qualität und Quantität der Aufgabenerfüllung, zu Kriterien der Qualifizierung des Amtes als Gemeindeverband gemacht¹¹⁹.

III. Einfachgesetzliche Ausprägungen

Die herausgearbeiteten verfassungsrechtlichen Vorgaben sind vom Landesgesetzgeber in Gemeindeordnung und Amtsordnung konkretisiert worden. Konflikte, die sich aus dem Zusammenspiel unterschiedlicher gesetzlicher Regelungen und der Zusammenarbeit verschiedener Organe ergeben, sind mit Hilfe der verfassungsrechtlichen Vorgaben durch einen schonenden Ausgleich der widerstreitenden Interessen zu lösen.

¹¹⁵ Von Mutius/Steinger, Die Gemeinde SH 1995, 231 (233 f.); Steinger, in: Wewer (Hrsg.), Demokratie in Schleswig-Holstein, S. 449 (461 ff.).

¹¹⁶ S.o. B.

¹¹⁷ BVerfGE 52, 95 (120, 122); von Mutius/Steinger, Die Gemeinde SH 1995, 231 (234); Steinger, Amtsverfassung und Demokratieprinzip, S. 151.

¹¹⁸ BVerfGE 52, 95 (120); ebenso VfG Bbg, B. v. 21.1.1998, Umdruck S. 7 ff.

¹¹⁹ BVerfGE 52, 95 (119 ff.).

1. Zuständigkeit der Gemeinde: Befugnis zur eigenverantwortlichen Regelung der Selbstverwaltungsaufgaben

Die Wahrnehmungszuständigkeiten und ihre Verteilung zwischen den einzelnen Organen der Gemeinde werden grundsätzlich durch die Gemeindeordnung geregelt, wobei Modifikationen bei den ehrenamtlich verwalteten Gemeinden durch die Amtsordnung möglich sind. Als Grundsatz bleibt aber festzuhalten, dass die amtsangehörige Gemeinde Träger der Selbstverwaltungsaufgaben bleibt¹²⁰. Hieraus folgt gleichzeitig, dass das Amt und seine Organe kraft gesetzlicher Anordnung ausschließlich der Stärkung der Selbstverwaltung der amtsangehörigen Gemeinden zu dienen haben¹²¹. Dem Amt kommt damit eine dienende und helfende Funktion bei der Erfüllung der Selbstverwaltungsaufgaben durch die amtsangehörige Gemeinde zu¹²². Die Entscheidungsbefugnisse der amtsangehörigen Gemeinde erfahren durch die Zuständigkeiten des Amtes und seiner Organe – gerade in inhaltlicher Hinsicht – somit keine Beschränkung. Beschluss- und Entscheidungskompetenz bleiben den Gemeinden grundsätzlich allein vorbehalten¹²³.

Die autonome Beschluss- und Entscheidungskompetenz der Gemeinde im Verhältnis zum Amt folgt mit Blick auf die Amtsordnung auch daraus, dass die Amtsordnung neben den beschränkten Wahrnehmungszuständigkeiten der §§ 3 Abs. 1, 5 AO keine Wahrnehmungszuständigkeiten des Amtes und seiner Organe in Selbstverwaltungsangelegenheiten der amtsangehörigen Gemeinde bereit hält. Diese einfachgesetzliche Festlegung ist – wie gezeigt – auch verfassungsrechtlich geboten. Denn Art. 28 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Satz 1 GG und die politisch-demokratische Funktion kommunaler Selbstverwaltung verlangen, dass den amtsangehörigen Gemeinden hinreichende eigene Handlungs- und Entscheidungsbefugnisse verbleiben¹²⁴.

Nimmt man all dies zusammen, so zeigt sich, dass der Gesetzgeber eine dienende, helfende und damit die Selbstverwaltung stärkende Funktion des Amtes konzipiert hat, während die eigentlichen Willensentscheidungen in den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in vollem Umfang bei den Vertretungskörperschaften der amtsangehörigen Gemeinde verbleiben¹²⁵. Als Kerngedanke bleibt es also dabei, dass der Gemeinde die eigene Willensbildung in sämtlichen Verwaltungsangelegenheiten zusteht¹²⁶.

In der konkreten Verwaltungspraxis bedeutet dies, dass es – abgesehen von den Mitwirkungsmöglichkeiten des Bürgermeisters – die alleinige Entscheidung der Gemeindevertretung ist, welche Vorlagen und Anregungen sie zur Grundlage ihrer Beratungen und Bewertungen macht¹²⁷. Die Amtsordnung belässt die Willensbildung völlig in gemeindlicher Verantwortung und weist lediglich die Ausführung der Beschlüsse in die Verantwortung des Amtes¹²⁸.

Die Zuständigkeitsverteilung, die der Gesetzgeber der Gemeindeordnung und Amtsordnung so zwischen Amt und amtsangehöriger Gemeinde vorgenommen hat, konkretisiert die von Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 46 Abs. 1 LV SH verpflichtend vorgegebene Eigenverantwortlichkeit der Gemeinde und weist die Aufgabenverantwortung für Selbstverwaltungsaufgaben in vollem Umfang der amtsangehörigen Gemeinde zu, die über „Ob“ und „Wie“ eigenverantwortlich entscheidet¹²⁹. Anders formuliert kommt dem Amt somit keine Kompetenz-Kompetenz zu¹³⁰.

Dies bedeutet konkret, dass die Ämter die von den amtsangehörigen Gemeinden zu treffenden Entscheidungen nicht an sich ziehen dürfen, und zwar auch dann nicht, wenn das Verhalten der Gemeinde den Interessen des Amtes widerspricht¹³¹. Die einzige Einflussmöglichkeit, die dem Amt insofern verbleibt und verbleiben darf, ist seine Weigerung, einen Beschluss auszuführen, soweit er das Recht verletzt¹³².

Insgesamt ist die dem Amt zugewiesene Aufgabe somit *verwaltungstechnischer* Art, während die sachliche und inhaltliche Verantwortung bei den nach der Gemeindeordnung zuständigen Organen, also bei der Gemeindevertretung und dem

¹²⁰ BVerfGE 52, 95 (122); Bbg VerfG, LKV 1997, 449; Busch/Herrmann, Die Gemeinde SH 1995, 14.

¹²¹ § 1 Abs. 1 Satz 2 AO.

¹²² BVerfGE 52, 95 (122), Runderlass des Innenministers vom 13.2.1991, ABl. SH 1991, S. 193 Ziff. 7; Bracker, in: KVR SH, § 3 AO Erl. 7.

¹²³ Böttcher, Kommunalrecht, Rn. 837; Engel, Das schleswig-holsteinische Amt, S. 116 f.; von Mutius/Steinger, Die Gemeinde SH 1995, 231 (233).

¹²⁴ Von Mutius/Steinger, Die Gemeinde SH 1995, 231.

¹²⁵ Runderlass des Innenministers vom 13.2.1991, ABl. SH 1991, 103 Ziff. 1, 7; Bracker, in: KVR SH, § 3 AO Erl. 7; siehe auch Amtliche Begründung, LT-Drs. 5/646, S. 13 f.

¹²⁶ VG Schleswig, Die Gemeinde SH 1986, 361 (362); Henf, Die Gemeinde SH 1985, 321 (323).

¹²⁷ Engel, Das schleswig-holsteinische Amt, S. 117.

¹²⁸ OVG Greifswald, DÖV 1995, 336; Engel, Das schleswig-holsteinische Amt, S. 89 f.; Lütje, in: KVR SH, § 50 Rn. 9.

¹²⁹ OVG Greifswald, DÖV 1995, 336; Lütje, in: KVR SH, § 50 GO Rn. 10; von Mutius, Die Gemeinde SH 1990, 385 (388).

¹³⁰ Böttcher, Kommunalrecht, Rn. 835 f.

¹³¹ So ausdrücklich BVerfGE 52, 95 (127 f.).

¹³² § 3 Abs. 1 Satz 2 AO; zum Umfang dieser Durchführungsverweigerung Busch/Herrmann, Die Gemeinde SH 1995, 14 (14 f.).

Bürgermeister, verbleibt¹³³. Die Amtsordnung stellt dem Amt daher auch kein Zwangsmittel zur Verfügung, mit dem es möglicherweise für notwendig erachtete Beschlüsse der amtsangehörigen Gemeinde einfordern oder gar erzwingen könnte¹³⁴.

Geht man einen Schritt weiter, ist mit Blick auf die Zuständigkeiten der Gemeinde insbesondere ihre Regelungsbefugnis hervorzuheben. Sie konkretisiert sich vor allem in Form der Satzungsbefugnis nach § 4 GO mit dem Recht zur eigenverantwortlichen Ausgestaltung des Inhalts der Satzung¹³⁵, die sich allerdings schon von Verfassung wegen „im Rahmen der Gesetze“ zu bewegen hat¹³⁶.

Die Satzungsgebung der amtsangehörigen Gemeinde ist ein besonders anschaulicher Ausfluss der verfassungsrechtlich garantierten Rechts, Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft eigenverantwortlich zu regeln. Die Amtsordnung greift in die gemeindliche Satzungsautonomie nicht ein; dies wäre auch problematisch, da die Satzungsautonomie dem Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie zuzuordnen ist¹³⁷. Deutlich wird die verfassungsrechtliche Kernbereichszuweisung der Satzungsautonomie einfachgesetzlich etwa auch daran, dass die Ausfertigung von Satzungen Aufgabe des Bürgermeisters bleibt, obwohl es sich hierbei bereits um eine Art Umsetzung eines gemeindlichen Beschlusses handelt; die Ausfertigung zählt zur Vollzugskompetenz des Bürgermeisters nach § 50 Abs. 1 GO, die von der AO – insbesondere § 3 Abs. 1 Satz 1 AO – unberührt bleibt¹³⁸.

2. Zuständigkeit des Amtes: Mitwirkung an Vorbereitung und Vollzug gemeindlicher Entscheidungen

Zusammenfassend zeigt sich damit, dass der gesamte kommunale Entscheidungsprozess der Gemeinde zugewiesen ist und von der Amtsordnung unberührt bleibt. Während § 3 Abs. 1 Satz 1 AO die Vollzugsphase weitestgehend dem Amt zuweist, hat es Mitwirkungsbefugnisse im kommunalen Entscheidungsprozess nur in der Meinungsbildungsphase¹³⁹ und – eng begrenzt durch § 12 Abs. 6 AO – in der Beratungsphase.

Aber auch in der Vollzugsphase ist das Amt nicht allein zuständig; der Gemeinde bleiben auch insoweit noch Mitwirkungsmöglichkeiten bei der Durchführung erhalten. Die Gemeinde hat hier jederzeit die Möglichkeit der Einflussnahme auf die Durchführung ihrer Beschlüsse durch das

Amt¹⁴⁰. So sind die gemeindlichen Organe beispielsweise befugt, die Regelungen einer gemeindlichen Satzung für das Amt verbindlich auszulegen¹⁴¹. Den gemeindlichen Organen steht es aufgrund ihrer verfassungsrechtlich abgesicherten Eigenverantwortlichkeit auch frei, zu entscheiden, inwieweit sie durch Beschlüsse oder Tätigwerden des Bürgermeisters das Amt bei der Durchführung generell oder im Einzelfall binden will, inwieweit dem Amt also ein Ermessensspielraum eingeräumt werden soll¹⁴². Dabei ist es auch keinesfalls ausgeschlossen, dass Inhalt eines Beschlusses der Gemeindevertretung nur ein einzelner Gesichtspunkt ist, der dann aufgrund dieser Beschlussfassung das Amt bindet¹⁴³.

Die Betrachtung zeigt damit, dass die einfachgesetzlichen Ausprägungen des Zusammenwirkens zwischen amtsangehöriger Gemeinde und Amt den herausgearbeiteten verfassungsrechtlichen Vorgaben entsprechen. Verantwortlicher Träger der Selbstverwaltungsaufgaben bleibt die Gemeinde, die lediglich bei der Vorbereitung und vor allem bei der Durchführung ihrer eigenverantwortlich gefassten Beschlüsse Unterstützung durch das Amt und seine Organe erfährt.

IV. Fazit

Die Einordnung der derzeit gültigen Amtsordnung in ihren verfassungsrechtlichen Zusammenhang hat deutlich gemacht, dass die maßgebliche Bezugsgröße der Verwaltung im ländlichen Raum die Gemeinde bleibt, auch wenn sie amtsangehörig ist. Das Bundesverfassungsgericht hat im Jahre 1979 die Schleswig-Holsteinische Amtsordnung nur mit der Maßgabe für verfassungsgemäß erklärt, dass auch weiterhin im

¹³³ Amtliche Begründung, LT-LDrs. 5/646, S. 13; Galette, in: ders./Laux (Hrsg.), Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein, § 50 Erl. 2 a) zu Abs. 5; Laux, Die Gemeinde SH 1967, 282 (282 f.).

¹³⁴ BVerfGE 52, 95 (128).

¹³⁵ Zu dem sachlich-inhaltlichen Geltungsbereich der Satzungsautonomie ausführlich Schliesky, in: KVR SH, § 4 GO Rn. 71 ff.

¹³⁶ Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG; Art. 46 Abs. 1 LV SH; hierzu näher Schliesky, in: KVR SH, § 4 GO Rn. 44 ff.

¹³⁷ Gern, Deutsches Kommunalrecht, Rn. 248; Schliesky, in: KVR SH, § 4 GO Rn. 39; Schmidt-Jortzig, DVBl. 1990, 920 (921); Stober, Kommunalrecht, S. 87; den „wesentlichen Hoheitsrechten“ rechnet BVerfGE 52, 95 (117), die Satzungsautonomie zu.

¹³⁸ Bracker, in: KVR SH, § 3 AO Erl. 6; von Mutius/Rentsch, Kommunalverfassungsrecht Schleswig-Holstein, § 50 GO Rn. 2; Schliesky, in: KVR SH, § 4 GO Rn. 144.

¹³⁹ § 3 Abs. 1 Satz 1, 1. Halbsatz AO.

¹⁴⁰ OVG Lüneburg, OVG 26, 487 (489).

¹⁴¹ VG Schleswig, Die Gemeinde SH 1986, 361 (362).

¹⁴² BVerwG, Die Gemeinde SH 1972, 216 (217); BVerwG, Die Gemeinde SH 1972, 239 (240); Baltzer, Die Gemeinde SH 1985, 315 (318); Bracker, in: KVR SH, § 3 AO Erl. 3, Lütje, in: KVR SH, § 50 GO Rn. 9 f.

¹⁴³ § 3 Abs. 1 Satz 1, 2. Halbsatz AO; OVG Greifswald, DÖV 1995, 336 (337).

Hinblick auf Quantität und Qualität der Selbstverwaltungsaufgaben die Gemeinde der maßgebliche Akteur bleibt, vor allem hinsichtlich der eigenverantwortlichen Willensbildung und Entscheidungsfindung. Die geltende Rechtslage erlaubt somit keinen Aufgaben- und Kompetenzzuwachs des Amtes zu Lasten seiner amtsangehörigen Gemeinden. Empirischer Maßstab für Quantität und Qualität dieses Aufgabenbestandes des Amtes ist die vom Bundesverfassungsgericht vorgefundene Situation im Jahre 1979. Vor allem die gesetzlich festgelegten Legitimationsstrukturen lassen einen Zuwachs an gemeindlichen Aufgaben auf Seiten des Amtes derzeit nicht zu: Denn weil das Amt nur bestimmte Aufgaben wahrnehmen darf, bedarf es keiner eigenen unmittelbaren demokratischen Legitimation. Weil das Amt aber andererseits eine so geringe eigene demokratische Legitimation besitzt, ist eine weitergehende Aufgabenzuweisung unzulässig. Eine Weiterentwicklung des Amtes durch Übernahme neuer bzw. weiterer Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden ist aufgrund des derzeitigen und im Rahmen des geltenden Rechts nicht verbesserungsfähigen Legitimationsniveaus des Amtes nicht möglich, sondern könnte zur Verfassungswidrigkeit der Amtsordnung für Schleswig-Holstein führen.

D. Der Fragebogen

Um die tatsächliche Situation in den Ämtern und Gemeinden Schleswig-Holsteins zu ermitteln¹⁴⁴ und so eine empirische Grundlage für eine Bewertung des Ist-Zustandes im Hinblick auf die geltende Amtsordnung zu ermöglichen, hat der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag beschlossen, einen umfangreichen Fragebogen an die Ämter Schleswig-Holsteins zu versenden. Zu diesem Zweck hat der Verfasser dieser Untersuchung einen Fragebogen entworfen, der mit dem Arbeitskreis Amtsordnung des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages und der Kommunalabteilung des Innenministeriums Schleswig-Holstein abgestimmt und im Sommer 2001 an alle Ämter Schleswig-Holsteins versandt wurde.

Nachfolgend ist der Fragenkatalog, der den Ämtern übersandt wurde, abgedruckt. Die zusammengefassten Ergebnisse der einzelnen Fragen finden sich in Teil D. der Untersuchung, bevor unter E. ausgewählte Problemkreise einer ausführlicheren Bewertung unterzogen werden und in Teil F. schließlich die restlichen Ergebnisse der Umfrage kurz dargestellt werden.

¹⁴⁴ Zu dieser Forderung Schliesky/Tietje, Die Gemeinde SH 2001, 115 (121).

Dr. Utz Schliesky

Fragebogen zum Verhältnis Amt - Gemeinde

Hinweise zum Ausfüllen des Fragebogens:

Bitte machen Sie Ihre Angaben in den grün hinterlegten Feldern. In den Feldern mit den 3 Punkten ist eine freie Eingabe möglich.

I. Allgemeines zu Amt und Gemeinden

1. Name des Amtes
2. Größe des Amtes (Fläche in ha)
3. Einwohnerzahl des Amtes (Stand: 30.9.2000)
4. Amtsangehörige Gemeinden

...

...

...

...

a) Anzahl in der jeweiligen Einwohnerkategorie:

- bis 500
- 500 bis 1.000
- 1.000 bis 1.500
- 1.500 bis 2.000
- 2.000 bis 2.500
- 3.000 bis 4.000
- über 4.000
- über 5.000
- über 6.000
- über 7.000
- über 8.000

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

b) Gesamtzahl der Gemeinden im Amt

5. Wahlbeteiligung in den Gemeinden bei der letzten Kommunalwahl: Geben Sie bitte die Wahlbeteiligung in der jeweiligen Gemeinde in Prozent in der jeweiligen Größenkategorie an (Mehrfachnennungen in jeder Kategorie sind möglich).

- bis 500
- 500 bis 1.000
- 1.000 bis 1.500
- 1.500 bis 2.000
- 2.000 bis 2.500
- 2.500 bis 3.000
- 3.000 bis 4.000
- über 4.000
- über 5.000
- über 6.000
- über 7.000
- über 8.000

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

II. Amtsausschuß

6. Mitgliederzahl im Amtsausschuß

insgesamt

davon weitere Mitglieder i.S.d. § 9 II, III AO

...
...
...

7. Wie viele Vertreter von politischen Parteien, Wählervereinigungen / Gruppierungen und Einzelpersonen sind im Amtsausschuß vertreten?

Parteien

Wählergruppen

Gruppierung (Zusammenschluß verschiedener Wählergruppen)

Einzelpersonen

...
...
...
...
...

8. Welche Ausschüsse hat der Amtsausschuß gebildet (§ 10a AO)?

- | | | |
|---|---|--|
| <input type="checkbox"/> Hauptausschuß | <input type="checkbox"/> Finanzausschuß | <input type="checkbox"/> Personalausschuß |
| <input type="checkbox"/> Umwelt- und Planungsausschuß | <input type="checkbox"/> Schulausschuß | <input type="checkbox"/> Rechnungsprüfungsausschuß |

...
...
...
...
...
...

III. Amtsvorsteher

9. Beruf des Amtsvorstehers

- selbständig
 nicht selbständig
 Pensionär / Rentner
 und zwar im öffentlichen Dienst

10. Wie groß ist der durchschnittliche Arbeitsaufwand des Amtsvorstehers für seine Tätigkeit? (Arbeitsaufwand in Stunden / Woche im Jahresdurchschnitt)

- bis 5
 bis 10
 bis 20
 bis 30
 über 30

11. Wie viele Stunden dieses Arbeitsaufwandes (Frage 10.) verbringt der Amtsvorsteher in der Amtsverwaltung? (Stunden / Woche im Jahresdurchschnitt)

- bis 5
 bis 10
 bis 20
 über 20

12. Wie lange ist der Amtsvorsteher im Amt?

1. Wahlzeit 2. Wahlzeit 3. Wahlzeit 4. Wahlzeit und mehr

13. Ist der Amtsvorsteher nach § 11 Abs. 2 AO gewählt worden?

- nein ja

IV. Verwaltung des Amtes

14. Hat das Amt eine eigene Verwaltung (§ 1 Abs. 3, § 7 AO)? [Wenn nicht, dann bitte weiter bei Frage 19 oder 22.]

- nein ja

15. Wie viele Verwaltungsmitarbeiter (Beamte, Angestellte und Arbeiter) – auf Vollzeitkräfte umgerechnet – hat das Amt? (Bitte Stellenplanquerschnitt im Haushaltsplan für 2001 beifügen.)

...

16. Welche Verwaltungseinrichtungen hält das Amt vor ?

- | | | |
|---|--|--|
| <input type="checkbox"/> Amtsverwaltungsgebäude | <input type="checkbox"/> Bauhof | <input type="checkbox"/> Kindergarten |
| <input type="checkbox"/> Schule(n) | <input type="checkbox"/> Abwasserbeseitigung | <input type="checkbox"/> Verwaltungsaußenstellen |
| <input type="checkbox"/> touristische Einrichtungen | <input type="checkbox"/> Feuerwehr | |

...
...
...
...
...

17. Werden Verwaltungseinrichtungen gemeinsam vom Amt und anderen Trägern genutzt?

Verwaltungsgebäude (gemeinsam mit:)

..... (gemeinsam mit:)

..... (gemeinsam mit:)

...
...
...

18. Ist eine Gleichstellungsbeauftragte bestellt worden (§ 22a Abs. 1 AO)?

- nein ja
 ehrenamtlich hauptamtlich

Alternativ:

19. Nimmt das Amt die Verwaltung einer größeren amtsangehörigen Gemeinde in Anspruch (§ 1 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1, § 23 AO)?

- ja, und zwar der Gemeinde

20. Ist die Inanspruchnahme durch Anordnung des Innenministeriums entstanden (§ 1 Abs. 3 Satz 2 AO)?

- nein ja, durch Anordnung von

21. Wie viele Mitarbeiter (Beamte, Angestellte und Arbeiter) – auf Vollzeitkräfte umgerechnet – hat die Verwaltung der geschäftsführenden Gemeinde? (Bitte Stellenplanquerschnitt im Haushaltsplan für 2001 beifügen.)

...

Alternativ:

22. Ist insgesamt für die Verwaltung des Amtes eine Verwaltungsgemeinschaft gem. § 1 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 AO, § 19a GkZ vereinbart worden?

- nein ja, durch öffentlich-rechtlichem Vertrag vom

23. Wie viele Mitarbeiter (Beamte, Angestellte und Arbeiter) – auf Vollzeitkräfte umgerechnet – hat der Aufgabenträger? (Bitte Stellenplanquerschnitt im Haushaltsplan für 2001 beifügen.)

...

V. Eigene Verwaltung amtsangehöriger Gemeinden

24. Beschäftigt eine amtsangehörige Gemeinde hauptamtlich oder nebenberuflich Beamte, Angestellte und/oder Arbeiter (§ 50 Abs. 4 GO)?

nein ja, Anzahl der Gemeinden: ...
 Beamte Anzahl: ...
 Angestellte Anzahl: ...
 Arbeiter Anzahl: ...
 sonstige Beschäftigte Anzahl: ...

VI. Aufgaben des Amtes

25. Betreibt das Amt – selbst oder für amtsangehörige Gemeinden – wirtschaftliche Unternehmen i.S.d. §§ 101 ff. GO?

Ämter: nein ja, und zwar: ...
Gemeinden: nein ja, und zwar: ...

26. Handhabung des § 3 Abs. 1 Satz 1 AO:

a) Für Sitzungen der Gemeindevertretungen werden Vorlagen gefertigt

Nein, es werden keine Vorlagen gefertigt
 Es werden nur teilweise Vorlagen gefertigt.
 inhaltlich allein durch das Amt
 inhaltlich überwiegend durch das Amt
 aufgrund der maßgeblichen Zielvorstellungen der Bürgermeister
...

Falls keine Vorlagen gefertigt werden, wer trägt den Sachverhalt in den Sitzungen vor?

Amtsvorsteher Leitender Verwaltungsbeamter Bürgermeister
 Ausschufvorsitzender Andere, und zwar: ...

b) Für Sitzungen der Ausschüsse werden Vorlagen gefertigt

Nein, es werden keine Vorlagen gefertigt
 Es werden nur teilweise Vorlagen gefertigt.
 inhaltlich allein durch das Amt
 inhaltlich überwiegend durch das Amt
 aufgrund der maßgeblichen Zielvorstellungen der Bürgermeister
...

Falls keine Vorlagen gefertigt werden, wer trägt den Sachverhalt in den Sitzungen vor?

Amtsvorsteher Leitender Verwaltungsbeamter Bürgermeister
 Ausschufvorsitzender Andere, und zwar: ...

27. Handhabung des § 3 Abs. 1 Satz 1 AO:

Die Durchführung der Aufgaben wird vorgenommen

allein durch das Amt
 in Abstimmung mit dem jeweiligen Bürgermeister
 überwiegend nach den Vorstellungen des jeweiligen Bürgermeisters
 inhaltlich überwiegend durch das Amt
...

28. Führen amtsangehörige Gemeinden einzelne Selbstverwaltungsaufgaben selbst durch (§ 3 Abs. 1 Satz 4 AO)?

nein ja, und zwar: ...

29. Verfahrensweise bei der Kassen- und Rechnungsführung (§ 4 Abs. 2 AO):

a) Wer stellt die sachliche und rechnerische Richtigkeit fest (§ 11 GemKVO)?

Amtsvorsteher Leitender Verwaltungsbeamter
 Andere Mitarbeiter der Amtsverwaltung Bürgermeister
...

b) Wer unterschreibt die Kassenanordnungen (§ 6 GemKVO)?

Amtsvorsteher Leitender Verwaltungsbeamter
 Andere Mitarbeiter der Amtsverwaltung Bürgermeister
...

30. a) Wie erfolgt die Verwaltung der Rücklagen der amtsangehörigen Gemeinden ?

durch das Amt
 durch jede Gemeinde selbst
 durch einzelne Gemeinden selbst

b) Wie wird mit den Zinserträgen für die Rücklagen der Gemeinden verfahren?

Genaue Zuordnung zum Anteil der jeweiligen Gemeinde
 Aufteilung nach Zahl der Gemeinden
 sonstiger Schlüssel: ...

31. Welche Selbstverwaltungsaufgaben sind von amtsangehörigen Gemeinden auf das Amt übertragen worden (§ 5 Abs. 1 Satz 1 AO)?

Allgemeine Angelegenheiten: Wasserversorgung Abwasserbeseitigung
 Klärschlammabfuhr Gewerbegebiet Archivgesetz

...
...
...
...
...

Kultureller Bereich: Volkshochschule Zuschuss für Kultarbeit
 Unterhaltung eines Museums Schulträgerschaft Bücherei

...
...
...
...
...

Sport: Freibad (Hallen-) Schwimmbad
 Zuschüsse an Sportvereine Sporthalle Sportstadion

...
...
...
...

Planung:

Dorfentwicklungsplanung Flächennutzungsplanung Bebauungsplanung
 LSE Landschaftsplanung

...

...

...

...

...

Soziale Angelegenheiten: Sozialstation Jugendangelegenheiten

...

...

...

...

...

Finanzen: Rücklagenverwaltung Erteilen von Kassenanordnungen

...

...

...

...

...

Finanzen: Bauhof Kindertagesstätten
 Ferienaktionen Feuerwehr/Brandschutz

...

...

...

...

...

Sonstiges:

Kauf, Verwaltung von Grundstücken als Flächenpool für naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen
 Einwohnerinformation
 Internetpräsentation

...

...

...

...

...

...

32. Auf wessen überwiegendes Bestreben sind diese Aufgaben auf das Amt übertragen worden? (Mehrfachnennungen sind möglich.)

Amtsausschuß Amtsvorsteher Gemeindevertretungen
 Bürgermeister Leitender Verwaltungsbeamter Private Dritte (Gutachter, Bürger)
 Andere Körperschaften (Land, Kreis) Sonstige ...

33. Aus welchen Gründen sind im allgemeinen diese Aufgaben auf das Amt übertragen worden? (Mehrfachnennungen sind möglich.)

Kosten für Gemeinde(n) zu hoch Sachverstand fehlt
 Koordination erschien wegen übergemeindlichen Charakters der Aufgabe sinnvoll
 Sachverstand des Amtes wurde höher eingeschätzt
 Effektivität der Aufgabenerledigung
 Unzufriedenheit der Bürger mit Aufgabenerledigung
 Technische Anforderungen Rechtliche Vorgaben

...

...

34. Werden Selbstverwaltungsaufgaben von amtsangehörigen Gemeinden aufgrund „stillschweigender Aufgabenübernahme“ durchgeführt?

nein ja, und zwar: ...

35. Betreffen die nach § 5 Abs. 1 Satz 1 AO übertragenen Aufgaben alle oder nur einzelne Gemeinden?

alle nur einzelne, und zwar: ...

36. Welche Selbstverwaltungsaufgaben sind seit 1990 von dem Amt auf die Gemeinden rückübertragen worden (§ 5 Abs. 2 AO)?

keine

...

...

...

...

37. Welche Selbstverwaltungsaufgaben sind dem Amt von dem Kreis übertragen worden (§ 5 Abs. 4 AO)?

keine

...

...

38. Ist eine Schulträgerschaft auf das Amt übertragen worden (§ 73 Abs. 3 SchulG)?

nein ja

39. Besteht im Amtsbezirk ein Schulverband i.S.d. § 73 Abs. 1 SchulG, dessen Aufgaben (teilweise) das Amt wahrnimmt?

nein ja, und zwar folgende Aufgaben ...

40. Gehört das Amt Zweckverbänden als Mitglied an? Wenn ja, welche sind dies, und welche Aufgaben sind auf den Zweckverband übertragen worden?

nein ja, und zwar folgenden Zweckverbänden mit folgenden Aufgaben
 ÖPNV-Zweckverband
 Sparkassen-Zweckverband

...

...

...

41. Welche Funktion nehmen die Amtsorgane im Zweckverband wahr?

...

...

42. Gehört das Amt privatrechtlichen Gesellschaften an? Wenn ja, welche sind dies, und welche Aufgaben nehmen diese wahr?

nein ja, und zwar folgenden Gesellschaften mit folgenden Aufgaben

...
...
...

43. Sind einzelne Aufgaben oder die Vorbereitung, Zuarbeit zur Aufgabenerledigung – auch nur teilweise – auf Externe übertragen worden? (Beisp.: Planungsbüros, Berater für LSE oder Dorfentwicklungsplanung)

nein ja, und zwar folgende Aufgaben auf folgende Dritte

Bauleitplanung auf: ...

Dorfentwicklungsplanung auf: ...

LSE auf: ...

...
...
...

44. Hat das Amt im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung Aufgaben von anderen Gemeinden, Ämtern, Zweckverbänden oder Kreisen übernommen (§ 18 Abs. 1 GkZ)?

nein ja, und zwar folgende Aufgaben

...
...

45. Findet in bestimmten Bereichen eine Zusammenarbeit nach § 19a GkZ statt? (Nur, wenn nicht eine Verwaltungsgemeinschaft gem. § 1 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 AO, § 19a GkZ vereinbart wurde, s.o. Frage 22.)

nein ja, und zwar

...
...

46. Sind Aufgaben eines Zweckverbandes oder eines auf Gesetz beruhenden sonstigen Verbandes auf das Amt übergegangen, weil diese aus allen oder mehreren Gemeinden des Amtes bestanden (§ 23 Satz 1 GkZ)?

nein ja, und zwar folgende Aufgaben

...
...

47. Welche sonstigen, bislang nicht erwähnten Aufgaben nimmt das Amt wahr?

...
...
...

48. Sind im Rahmen der Funktionalreform auf der Grundlage des § 25a LVwG Aufgaben auf a) das Amt und/oder b) den Amtsvorsteher übertragen worden? Welche Aufgaben sind dies? Ist eine derartige Aufgabenübertragung beabsichtigt?

nein ja

auf das Amt übertragen: ...

auf den Amtsvorsteher übertragen: ...

49. Hinsichtlich welcher Aufgaben und hinsichtlich welcher Rechtsvorschriften sind Ausnahmen von geltendem Recht auf der Grundlage des § 26a AO vorgesehen worden?

keine

hinsichtlich folgender Aufgaben: ...

hinsichtlich folgender Rechtsvorschriften: ...

Für Nordfriesland und Dithmarschen:

50. Welche überkommenen Aufgaben führt das Amt noch aus, die es bei Inkrafttreten der Amtsordnung über §§ 3, 4 und 5 AO hinaus wahrgenommen hat (§ 24 Abs. 1 Satz 1 AO)?

...
...

Für Nordfriesland und Dithmarschen:

51. Welche Aufgaben haben amtsangehörige Gemeinden rückübertragen verlangt (§ 24 Abs. 1 Satz 2 AO)?

...
...

VII. Verhältnis Amt – Gemeinde

52. Gibt es im Amtsbezirk amtsangehörige Gemeinden, die zentralörtliche Funktionen wahrnehmen?

nein ja

Unterzentrum

ländlicher Zentralort

...

53. Welche Aufgaben im Rahmen dieser zentralörtlichen Funktionen obliegen dem Amt?

nein folgende Aufgaben

...
...

54. Ist ein Bürgerbegehren in einer amtsangehörigen Gemeinde daran gescheitert, daß die betreffende Selbstverwaltungsaufgabe auf das Amt übertragen worden war?

nein ja, und zwar in folgender Angelegenheit

...
...

55. Wieviel Prozent der Arbeitskraft des Amtes (geschätzt) werden aufgewendet für a) eigene Aufgaben des Amtes (Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung, § 4 AO), b) die Vorbereitung der Beschlüsse der Gemeinde und Durchführung der gemeindlichen Selbstverwaltungsaufgaben (§ 3 Abs. 1 Satz 1 AO), c) die von den Gemeinden übertragene Selbstverwaltungsaufgaben (§ 5 Abs. 1 Satz 1 AO), d) Sonstiges ?

a) in %

b) in %

c) in %

d) in %

...

...

...

...

56. Wie hoch war die Amtsumlage a) 1990, b) 1995, c) 2000 (§ 22 AO i.V.m. § 29 FAG) – Gesamtbetrag und Umlagesatz ? Weisen Sie bitte Sozialhilfekosten und Aufwendungen für den Brandschutz gesondert aus.

1990 in DM

in %

...

...

davon Sozialhilfekosten in DM
davon Brandschutz in DM
1995 in DM
in %
davon Sozialhilfekosten in DM
davon Brandschutz in DM
2000 in DM
in %
davon Sozialhilfekosten in DM
davon Brandschutz in DM

...
...
...
...
...
...
...
...
...
...

57. Wie hoch war die Umlage gem. § 21 Abs. 1 AO für die Zweckausgaben (s. § 33 Abs. 1 Nr. 5 FAG) zur Durchführung gemeindlicher Selbstverwaltungsaufgaben in den Jahren a) 1990, b) 1995, c) 2000 ?

a) 1990 in DM
in %
b) 1995 in DM
in %
c) 2000 in DM
in %

...
...
...
...
...
...

58. Gibt es Erhebungen über die Zufriedenheit mit der Arbeit des Amtes? Sind solche Erhebungen geplant? (Wenn möglich, bitte Ergebnisse zur Verfügung stellen.)

nein ja, und zwar bezüglich
 Zusammenarbeit mit Amtsausschuß
 Zusammenarbeit mit den Gemeinden
 Zusammenarbeit mit den Bürgermeistern
 Zufriedenheit der Bürger

...

59. Ist seit 1996 gem. § 3 Abs. 1 Satz 2 AO ein Beschluß nicht ausgeführt worden, weil er das Recht verletzt hat?

nein ja, und zwar in folgenden Fällen

...

...

60. Hat die Gemeindevertretung einer amtsangehörigen Gemeinde einem Beschluß des Amtsausschusses widersprochen (§ 3 Abs. 3 AO)?

nein ja, und zwar in folgenden Fällen

...

...

61. Hat das Amt seit 1990 einen Rechtsstreit mit einer amtsangehörigen Gemeinde geführt?

nein ja, und zwar in folgenden Angelegenheiten

...

...

62. Haben seit 1990 amtsangehörige Gemeinden untereinander einen Rechtsstreit geführt?

nein ja, und zwar in folgenden Angelegenheiten

...

...

63. Ergreift das Amt Maßnahmen zur verwaltungstechnischen Betreuung, Information, Mitwirkung und Einbindung der Einwohnerinnen und Einwohner des Amtes (z.B. Bürgerbüro; besondere Sprechzeiten und Fragestunden; Außenstellen; Einwohnerversammlungen; Beteiligung von Interessengruppen, Beiräten, Senioren, Kindern und Jugendlichen etc.) ?

nein ja, und zwar
 Bürgerbüro
 Außenstelle(n)
 Einwohnerversammlungen
 Beteiligung von Interessengruppen
 Beteiligung von Kindern und Jugendlichen
 Gründung von Beiräten

...

...

64. Gibt es einen Internet-Auftritt des Amtes? Wenn ja, wer organisiert diesen?

nein ja
 Amt allein
 Amt für die Gemeinden
 Amt mit Hilfe der Sparkasse(n)
 Gemeinden allein
 private Dienstleister

...

Vielen Dank für Ihre Mühe !

E. Ergebnisse der Umfrage

Bis zum Stichtag 31.10.2001 gingen 91 ausgefüllte Fragebögen bei dem Schleswig-Holsteinischen Gemeindetag ein, die in die Auswertung einbezogen werden konnten. Angesichts der Bezugsgröße von insgesamt 119 Ämtern in Schleswig-Holstein erscheint die Datenbasis von 91 Ämtern für die Bewertung der Situation in den Ämtern und Gemeinden Schleswig-Holsteins als repräsentativen Ansprüchen genügend, da Angaben aus 76,47 % aller schleswig-holsteinischen Ämter zur Verfügung stehen.

Der repräsentative Charakter der Umfrage zeigt sich auch, wenn man die Zahl der hier ausgewerteten Ämter und Gemeinden in Relation zu den Ämtern und amtsangehörigen Gemeinden des jeweiligen Kreises setzt. Von den 12 Ämtern des Kreises Dithmarschen mit insgesamt 111 amtsangehörigen Gemeinden haben sich 8 Ämter mit 82 Gemeinden beteiligt. Im Kreis Herzogtum Lauenburg mit 11 Ämtern und 127 amtsangehörigen Gemeinden waren 9 Ämter mit 109 Gemeinden an der Umfrage beteiligt. Von den 16 Ämtern mit 126 amtsangehörigen Gemeinden¹ im Kreis Nordfriesland sind 13 Ämter mit 105 amtsangehörigen Gemeinden in die Untersuchung eingegangen. Der Kreis Ostholstein, in dem sich 6 Ämter mit 23 amtsangehörigen Gemeinden befinden, ist mit 5 Ämtern und 20 amtsangehörigen Gemeinden in der Untersuchung vertreten. Entsprechend sind im Kreis Pinneberg von 7 Ämtern mit 37 amtsangehörigen Gemeinden 5 Ämter mit 27 amtsangehörigen Gemeinden beteiligt. Die 7 Ämter des Kreises Plön mit 76 amtsangehörigen Gemeinden sind mit 6 Ämtern und 68 Gemeinden in der Umfrage vertreten. Von den 19 Ämtern mit 155 amtsangehörigen Gemeinden des Kreises Rendsburg-Eckernförde sind 16 Ämter mit 149 Gemeinden beteiligt

gewesen, und im Kreis Schleswig-Flensburg mit 18 Ämtern und 131 amtsangehörigen Gemeinden² waren 13 Ämter mit 101 Gemeinden beteiligt. Von den 9 Ämtern mit 87 amtsangehörigen Gemeinden des Kreises Segeberg haben sich 7 Ämter mit 65 amtsangehörigen Gemeinden beteiligt. 6 Ämter mit 65 Gemeinden repräsentieren den Kreis Steinburg, der über 9 Ämter mit 109 amtsangehörigen Gemeinden³ verfügt. Schließlich sind auch von den 5 Ämtern mit 44 amtsangehörigen Gemeinden des Kreises Stormarn 3 Ämter mit 27 amtsangehörigen Gemeinden in die Untersuchung eingegangen.

Nachfolgend ist die Auswertung aller 91 zurückgesandten Fragebögen in Form einer tabellarischen Übersicht abgedruckt. Die Auswertung und Darstellung wurde sowohl auf den jeweiligen Kreis, dem das Amt angehört, als auch auf das gesamte Land Schleswig-Holstein bezogen, um auch regionale Unterschiede dokumentieren zu können.

Es muss ausdrücklich darauf hingewiesen werden, dass einige Angaben unvollständig, möglicherweise fehlerhaft oder zumindest nicht stimmig erscheinen. Auch wenn der Verfasser bei einigen wenigen Angaben Zweifel an der Vollständigkeit oder Richtigkeit hatte, so sind sie dennoch unverändert in die Auswertung eingeflossen, ohne dass immer eine ausdrückliche Kennzeichnung erfolgen konnte. Erst wenn der Eindruck von erheblichen Abweichungen oder Ungenauigkeiten entstand, die eine Bewertung gefährden könnten, wurde darauf in der Auswertung hingewiesen und in der Bewertung eingegangen.

¹ Einschließlich der amtsangehörigen Stadt Friedrichstadt.

² Einschließlich der amtsangehörigen Stadt Arnis.

³ Einschließlich der amtsangehörigen Stadt Krempe.

Allgemeines zu Amt und Gemeinden

Landkreis bzw. Land	Ämter, in denen ...											
	Kreis Dithmarschen Anzahl der Ämter: 8	Kreis Herzogtum Lauenburg Anzahl der Ämter: 9	Kreis Nordfriesland Anzahl der Ämter: 13	Kreis Ostholstein Anzahl der Ämter: 5	Kreis Pinneberg Anzahl der Ämter: 5	Kreis Plön Anzahl der Ämter: 6	Kreis Rendsburg- Eckernförde Anzahl der Ämter: 16	Kreis Schleswig- Flensburg Anzahl der Ämter: 13	Kreis Segeberg Anzahl der Ämter: 7	Kreis Steinburg Anzahl der Ämter: 6	Kreis Stormarn Anzahl der Ämter: 3	Land Schleswig- Holstein Anzahl der Ämter: 91
2	Größe des Amtes (in ha)											
	niedrigst	4.820	6.793	63,3	6.329	3.223	6.456	2.991	7.810	6.845	5.410	6.054
	höchst	20.408	21.449	21.710	19.170	11.193	21.550	23.239	23.675	18.634	17.766	12.346
	Durchschnitt	11.761	11.057,6	11.669,2	11.549	5.690,2	13.684,8	11.397,6	9.814,3	12.613,3	10.772,3	9.183
												10.932,6 ²
3	Einwohneranzahl											
	Gesamtzahl	54.521	66.522	81.884	29.504	43.512	49.910	127.229	109.606	64.272	47.489	35.434
	niedrigst	3.160	3.818	2.316	4.067	3.738	4.769	5.096	5.465	5.989	5.991	9.059
	höchst	9.359	10.825	11.728	7.693	12.664	10.485	11.686	11.533	12.936	10.693	16.494
	Durchschnitt	6.815,1	7.391,3	6.301,1	5.900,8	8.702,4	8.318,3	9.786,8	8.431,4	9.181,7	7.914,8	11.811,3
												8.232 ²
4A	Anzahl der amts- angehörigen Gemeinden											
	Gesamtzahl	82	109	105	20	27	68	149	101	65	65	27
	niedrigst	4	2	2	3	3	5	4	2	5	5	5
	höchst	14	19	15	6	10	17	18	17	20	23	12
	Durchschnitt	10,25	12,11	8,08	4,5	5,4	11,3	9,31	7,7	9,29	10,83	9
												8,88 ²
4B	Anzahl der Gemeinden im Kreis bzgl. der Einwohnerzahl											
	bis 500	46	63	49	2	4	34	68	31	23	40	5
	500 - 1.000	24	31	34	3	7	19	37	34	20	11	11
	1.000 - 1.500	5	7	11	8	4	8	22	14	7	5	4
												95

Landkreis bzw. Land	Ämter, in denen...											
	Kreis HEI Ämter: 8	Kreis RZ Ämter: 9	Kreis NF Ämter: 13	Kreis OH Ämter: 5	Kreis PI Ämter: 5	Kreis PLÖ Ämter: 6	Kreis RD Ämter: 16	Kreis SL Ämter: 13	Kreis SE Ämter: 7	Kreis IZ Ämter: 6	Kreis OD Ämter: 3	Land S-H Ämter: 91
	1.500 - 2.000	2	4	3	2	5	4	11	7	6	4	3
	2.000 - 2.500	1	1	3	3	2	1	5	10	5	2	1
	2.500 - 3.000	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	10
	3.000 - 4.000	3	2	3	0	3	1	2	1	3	0	1
	4.000 - 5.000	0	0	0	0	1	0	1	1	0	1	0
	5.000 - 6.000	0	1	1	1	0	0	0	2	0	0	0
	6.000 - 7.000	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0
	7.000 - 8.000	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
	über 8.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5	Wahlbeteiligung in den Gemeinden											
	bis 500											
	niedrigst	57%	65,92%	58,50%	78,10%	65,50%	66,70%	66,12%	60,50%	61,80%	62,70%	73,17%
	höchst	90,43%	100%	100%	78,80%	82,60%	88,97%	92,70%	88,27%	82,20%	90,70%	82,20%
	Durchschnitt	72,66%	79,09%	72,42%	78,45%	70,71%	77,83%	76,18%	71,93%	74,25%	74,11%	76,09%
	500 - 1.000											74,88% ²
	niedrigst	55,61%	59%	58,80%	76,10%	72,37%	66,10%	52%	65,32%	58,30%	67,51%	63,78%
	höchst	79,50%	83,50%	79,04%	80%	83,11%	83,82%	83,29%	83,01%	82,94%	76,10%	77,96%
	Durchschnitt	69,32%	74,69%	69,65%	77,27%	75,49%	76,64%	74,20%	73,05%	71,81%	72,50%	70,22%
	1.000 - 1.500											73,17% ²
	niedrigst	67,50%	68%	59,50%	70,59%	70,70%	60,20%	57,60%	27,95%	74,40%	67%	72,43%
	höchst	74,40%	78%	78%	79,77%	75,64%	80,10%	82,65%	78,04%	80,80%	75%	73,33%
	Durchschnitt	70,89%	71,84%	68,89%	76,52%	73,85%	72,64%	71,57%	69,99%	76,84%	69,58%	72,88%
	1.500 - 2.000											
	niedrigst	62%	65,10%	67,49%	69,86%	68,60%	66,20%	66%	66,64%	61,80%	66%	71,20% ¹
	höchst	77,33%	81,57%	71,39%	72%	77,68%	76,70%	81%	75,94%	72,80%	78,60%	71,20% ¹
	Durchschnitt	69,67%	72,54%	68,96%	70,93%	73,01%	71,41%	72,98%	70,85%	67,27%	72,18%	71,20% ¹
	2.000 - 2.500											71% ²
	niedrigst	60,97% ¹	69,60% ¹	63%	67,75%	70%	78% ¹	70%	64,90%	62,90%	71,86%	74,92% ¹
	höchst	60,97% ¹	69,60% ¹	79,06%	76,17%	78,10%	78% ¹	74,57%	76,35%	75,51%	74,30%	74,92% ¹
	Durchschnitt	60,97% ¹	69,60% ¹	71,89%	71,07%		78% ¹	71,87%	71,67%	67,84%	73,08%	74,92% ¹

Landkreis bzw. Land Ämter, in denen...	Kreis HEI Ämter: 8	Kreis RZ Ämter: 9	Kreis NF Ämter: 13	Kreis OH Ämter: 5	Kreis PI Ämter: 5	Kreis PLÖ Ämter: 6	Kreis RD Ämter: 16	Kreis SL Ämter: 13	Kreis SE Ämter: 7	Kreis IZ Ämter: 6	Kreis OD Ämter: 3	Land S-H Ämter: 91
2.500 - 3.000												
niedrigst	71,80% ¹	x	71,29% ¹	67,50% ¹	78,20% ¹	63,50%	64,01%	68,70%	x	68,10% ¹	63,92% ¹	
höchst	71,80% ¹	x	71,29% ¹	67,50% ¹	78,20% ¹	70,25%	66,86%	71,30%	x	68,10% ¹	63,92% ¹	
Durchschnitt	71,80% ¹	x	71,29% ¹	67,50% ¹	78,20% ¹	66,88%	65,44%	70%	x	68,10% ¹	63,92% ¹	69,24% ²
3.000 - 4.000												
niedrigst	66%	72,30%	67,70%	x	72,90%	x	67,10%	72,91% ¹	54,79%	x	x	
höchst	73,35%	79%	72%	x	75%	x	68,88%	72,91% ¹	70,40%	x	x	
Durchschnitt	69,68%	75,50%	69,66%	x	73,95%	x	67,99%	72,91% ¹	62,36%	x	x	70,29% ²
4.000 - 5.000												
niedrigst	x	x	x	x	x	x	67% ¹	70,10% ¹	x	69,82% ¹	x	
höchst	x	x	x	x	x	x	67% ¹	70,10% ¹	x	69,82% ¹	x	
Durchschnitt	x	x	x	x	x	x	67% ¹	70,10% ¹	x	69,82% ¹	x	68,97% ²
5.000 - 6.000												
niedrigst	x	66% ¹	62,19% ¹	62,60% ¹	x	x	x	63,40%	x	x	x	
höchst	x	66% ¹	62,19% ¹	62,60% ¹	x	x	x	71,58%	x	x	x	
Durchschnitt	x	66% ¹	62,19% ¹	62,60% ¹	x	x	x	67,49%	x	x	x	64,57% ²
6.000 - 7.000												
niedrigst	x	x	x	x	x	x	69% ¹	x	x	66,32% ¹	x	
höchst	x	x	x	x	x	x	69% ¹	x	x	66,32% ¹	x	
Durchschnitt	x	x	x	x	x	x	69% ¹	x	x	66,32% ¹	x	67,66% ²
7.000 - 8.000												
niedrigst	x	x	x	x	x	x	78% ¹	x	x	x	59,37% ¹	
höchst	x	x	x	x	x	x	78% ¹	x	x	x	59,37% ¹	
Durchschnitt	x	x	x	x	x	x	78% ¹	x	x	x	59,37% ¹	68,69% ²
über 8.000												
niedrigst	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
höchst	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Durchschnitt	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	

Landkreis bzw. Land Ämter, in denen...	Kreis HEI Ämter: 8	Kreis RZ Ämter: 9	Kreis NF Ämter: 13	Kreis OH Ämter: 5	Kreis PI Ämter: 5	Kreis PLÖ Ämter: 6	Kreis RD Ämter: 16	Kreis SL Ämter: 13	Kreis SE Ämter: 7	Kreis IZ Ämter: 6	Kreis OD Ämter: 3	Land S-H Ämter: 91
6 Mitgliederzahl im Amtsausschuß												
insgesamt	146	159 ³	207	64	91	124	299	244	143	123	76	1676
niedrigst	12	13	6	8	9	10	13	12	13	15	19	
höchst	23	29	29	16	24	27	26	30	31	34	32	
Durchschnitt	18,25	19,87	15,92	12,8	18,2	20,67	18,69	18,77	20,43	20,5	25,33	19,04 ²
davon weitere Mitglieder	54	66 ³	62	22	40	56	117	124	50	49	49	689
niedrigst	keine	keine	keine	11	9	5	keine	5	keine	keine	13	
höchst	14	12	15	11	18	13	15	15	17	13	22	
Durchschnitt	9	9,43	7,75	11	13,33	9,33	7,8	11,27	10	9,8	16,33	10,46 ²
7 Amtsausschußmitglieder	146	143	172	45	75	86	255	190	134	111	92	1449
davon ...												
Parteien	53	54	79	38	62	45	119	129	78	75	37	769
Wählergruppen	59	73	67	6	4	22	106	48	55	6	37	483
Gruppierung	32	10	10	0	9	2	17	8	1	11	16	116
Einzelpersonen	2	6	15	1	0	17	13	5	0	19	2	80
gewählt durch Gemeinde- versammlung	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
8 Ausschüsse des Amtsausschusses	22	34	42	11	15	13	49	41	19	20	8	274
Hauptausschuß	2	2	8	1	0	3	4	4	1	0	0	25
Finanzausschuß	7	5	7	1	3	1	11	10	3	2	2	52
Personalausschuß	2	1	1	0	3	1	6	3	1	1	1	20
Umwelt- und Planungs- ausschuß	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	3
Schulausschuß	2	4	3	1	2	0	3	6	0	2	1	24
Rechnungsprüfungs- ausschuß	4	7	12	5	3	3	13	6	5	5	2	65
Jahresrechnungs- Prüfungsausschuß	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	2

Landkreis bzw. Land Ämter, in denen...	Kreis HEI Ämter: 8	Kreis RZ Ämter: 9	Kreis NF Ämter: 13	Kreis OH Ämter: 5	Kreis PI Ämter: 5	Kreis PLÖ Ämter: 6	Kreis RD Ämter: 16	Kreis SL Ämter: 13	Kreis SE Ämter: 7	Kreis IZ Ämter: 6	Kreis OD Ämter: 3	Land S-H Ämter: 91
Abwasserausschuß	0	3	1	0	0	0	1	0	0	0	0	5
Verwaltungsausschuß	0	4	0	2	0	0	0	0	0	0	0	6
Wasserversorgungs- ausschuß	0	2	0	0	0	0	1	0	0	0	0	3
Bauausschuß	0	1	1	0	1	0	4	3	1	2	0	13
Entwässerungsausschuß	0	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0	4
Feuerwehrausschuß	1	1	0	0	0	0	0	1	0	2	0	5
Planungs- und Entwicklungsausschuß	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Schul- und Bauausschuß	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2
Bau- und Finanzausschuß	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Sozialausschuß	0	0	0	0	2	0	1	0	0	1	0	4
Jugendausschuß	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Touristikausschuß/ Fremdenverkehrsausschuß	2	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	4
Personal- und Finanzausschuß	0	0	1	0	0	0	1	1	1	3	1	8
Liegenschaftsausschuß	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Schul- und Jugendausschuß	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Werkausschuß (Abwasserbeseitigung)	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Trägerausschuß (Kintertagesstätten)	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Jugend- und Sportausschuß	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Finanz- und Schulausschuß	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Haupt- und Bauausschuß	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Finanz- und Prüfungsausschuß	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Schul-, Jugend-, Sozial- und Sportausschuß	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1

Landkreis bzw. Land Ämter, in denen...	Kreis HEI Ämter: 8	Kreis RZ Ämter: 9	Kreis NF Ämter: 13	Kreis OH Ämter: 5	Kreis PI Ämter: 5	Kreis PLÖ Ämter: 6	Kreis RD Ämter: 16	Kreis SL Ämter: 13	Kreis SE Ämter: 7	Kreis IZ Ämter: 6	Kreis OD Ämter: 3	Land S-H Ämter: 91
Werkausschuß (Eigenbetrieb Wasserwerk)	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Werkausschuß	0		1								0	1
Friedhofsausschuß	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Umwelt- und Badestättenausschuß	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Finanz-, Planungs- und Bauausschuß	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Sitzungsdienstprogramm- Ausschuß	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Kindergartenausschuß	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Geschäftsausschuß	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
Strategieausschuß	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
Projektausschuß	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
Rechnungsprüfungs- ausschuß für Eigenbetrieb	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Wasserbeschaffungs- verbandsausschuß	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Entwicklungsausschuß	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Entwicklungsmaßnahmen-, Wirtschaftsförderung- und Fremdenverkehrsausschuß	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Ausschuß für partnerschaft- liche Zusammenarbeit	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Bau- und Wegeausschuß	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Personal- und Sozialausschuß	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1

Amtsvorsteher

Landkreis bzw. Land	Amtsvorsteher											
	Kreis Dithmarschen Anzahl der Ämter: 8	Kreis Herzogtum Lauenburg Anzahl der Ämter: 9	Kreis Nordfriesland Anzahl der Ämter: 13	Kreis Ostholstein Anzahl der Ämter: 5	Kreis Pinneberg Anzahl der Ämter: 5	Kreis Plön Anzahl der Ämter: 6	Kreis Rendsburg- Eckernförde Anzahl der Ämter: 16	Kreis Schleswig- Flensburg Anzahl der Ämter: 13	Kreis Segeberg Anzahl der Ämter: 7	Kreis Steinburg Anzahl der Ämter: 6	Kreis Stormarn Anzahl der Ämter: 3	Land Schleswig- Holstein Anzahl der Ämter: 91
9	Beruf des Amtsvorstehers											
	selbständig											
	nicht selbständig											
	Pensionär / Rentner											
	im öffentlichen Dienst											
10	durchschnittlicher Arbeitsaufwand des AV (Stunden pro Woche)											
	bis 5											
	bis 10											
	bis 20											
	bis 30											
	über 30											
11	Aufenthaltsdauer des AV in der Amtsverwaltung (Stunden pro Woche)											
	bis 5											
	bis 10											
	bis 20											
	über 20											

Landkreis bzw. Land	Amtsvorsteher											
	Kreis HEI Ämter: 8	Kreis RZ Ämter: 9	Kreis NF Ämter: 13	Kreis OH Ämter: 5	Kreis PI Ämter: 5	Kreis PLÖ Ämter: 6	Kreis RD Ämter: 16	Kreis SL Ämter: 13	Kreis SE Ämter: 7	Kreis IZ Ämter: 6	Kreis OD Ämter: 3	Land S-H Ämter: 91
12	Amtsvorsteher befindet sich in											
	1. Wahlzeit											
	2. Wahlzeit											
	3. Wahlzeit											
	4. Wahlzeit											
13	Wahl des Amtsvorstehers nach § 11 Abs. 2 AO stattfand											

Verwaltung des Amtes

Landkreis bzw. Land	Verwaltung des Amtes											
	Kreis Dithmarschen Anzahl der Ämter: 8	Kreis Herzogtum Lauenburg Anzahl der Ämter: 9	Kreis Nordfriesland Anzahl der Ämter: 13	Kreis Ostholstein Anzahl der Ämter: 5	Kreis Pinneberg Anzahl der Ämter: 5	Kreis Plön Anzahl der Ämter: 6	Kreis Rendsburg- Eckernförde Anzahl der Ämter: 16	Kreis Schleswig- Flensburg Anzahl der Ämter: 13	Kreis Segeberg Anzahl der Ämter: 7	Kreis Steinburg Anzahl der Ämter: 6	Kreis Stormarn Anzahl der Ämter: 3	Land Schleswig- Holstein Anzahl der Ämter: 91
14	Amt eigene Verwaltung hat (§§ 1 Abs. 3, 7 AO)											
15	Anzahl der Verwaltungsmitarbeiter des Amtes (auf Basis von Vollzeitkräften)											
	niedrigst											
	höchst											
	Durchschnitt											
16	Verwaltungseinrichtungen vorgehalten werden											
	davon ...											
	Amtsverwaltungsgebäude											
	Bauhof											
	Kindergarten											
	Schule(n)											
	Abwasserbeseitigung											
	Verwaltungsaußenstellen											
	touristische Einrichtungen											
	Feuerwehr											
	Regionalbetreuer											
	Sporthalle											
	Freibad											
	Sozialstation /-hilfsdienst											

Landkreis bzw. Land	Ämter, in denen...												
	Kreis HEI Ämter: 8	Kreis RZ Ämter: 9	Kreis NF Ämter: 13	Kreis OH Ämter: 5	Kreis PI Ämter: 5	Kreis PLÖ Ämter: 6	Kreis RD Ämter: 16	Kreis SL Ämter: 13	Kreis SE Ämter: 7	Kreis IZ Ämter: 6	Kreis OD Ämter: 3	Land S-H Ämter: 91	
Obdachlosen- /Asyl- /Aussiedlerunterkunft	0	0	2	1	0	0	2	1	0	1	0	7	
Wasserwerk	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	
Reinigung Hauskläranlagen	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	
ABM-Gruppe	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	
Jugendfeuerwehr	0	0	0	0	0	0	3	1	0	0	0	4	
Amtsfeuerwehrmusikzug	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	
VHS	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	2	
Geschäftsführung Fremden- verkehrsverein	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	
Amtswehrführer	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	
17 Verwaltungseinrichtungen gemeinsam von Amt und anderen Trägern genutzt werden	1	0	4	2	2	2	6	7	0	0	2	26	
davon ...													
Verwaltungsgebäude mit ...	1	0	2	1	1	1	6	7	0	0	2	21	
Schulverband	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	2	
Gemeinde	0	0	1	0	1	1	5	0	0	0	1	9	
Stadt	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	
Polizei	0	0	0	0	0	0	0	6	0	0	0	6	
Gewerbe- und Gründerhof	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	
Post	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	2	
Amtskulturring	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	
DRK (Kleiderkammer)	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	
Arbeitsamt	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	
Zweckverband Abwasser- verbund	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	
Wasser- und Bodenverbände	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	

Landkreis bzw. Land	Ämter, in denen...												
	Kreis HEI Ämter: 8	Kreis RZ Ämter: 9	Kreis NF Ämter: 13	Kreis OH Ämter: 5	Kreis PI Ämter: 5	Kreis PLÖ Ämter: 6	Kreis RD Ämter: 16	Kreis SL Ämter: 13	Kreis SE Ämter: 7	Kreis IZ Ämter: 6	Kreis OD Ämter: 3	Land S-H Ämter: 91	
Klärschlammbehandlungs- anlage	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	
mit ...													
anderem Amt	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	
Gemeinde	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	
Schule	0	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	3	
mit ...													
betreuter Gesamtschule	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	2	
Amtskulturring	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	
Fremdenverkehrsverein	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	
Kindergarten	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	
Sporthalle	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	
mit ...													
Turnverein	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	
Archiv	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	
mit ...													
Kreis	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	
Kindergärten	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	
mit ...													
Trägerschaft Kirchengemeinde	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	
18 Gleichstellungsbeauftragte bestellt ist (§ 22a Abs. 1 AO)	8	6	8	4	5	2	13	12	5	4	3	70	
davon ...													
ehrenamtlich	8	6	7	4	4	2	10	10	5	4	2	62	
hauptamtlich	0	0	1	0	1	0	2	2	0	0	1	7	

Landkreis bzw. Land	Ämter, in denen...	Kreis HEI	Kreis RZ	Kreis NF	Kreis OH	Kreis PI	Kreis PLÖ	Kreis RD	Kreis SL	Kreis SE	Kreis IZ	Kreis OD	Land S-H
		Ämter: 8	Ämter: 9	Ämter: 13	Ämter: 5	Ämter: 5	Ämter: 6	Ämter: 16	Ämter: 13	Ämter: 7	Ämter: 6	Ämter: 3	Ämter: 91
ALTERNATIV I für Frage 14-18													
19	Verwaltung einer größeren amtsangehörigen Gemeinde in Anspruch genommen wird gem. §§ 1 Abs. 3 S. 2 Nr. 1, 23 AO	x	2	1	1	x	x	2	x	x	1	1	8
20	Inanspruchnahme durch Anordnung Innenministerium entstanden	x	0	0	0	x	x	1	x	x	0	0	1
21	Anzahl der Verwaltungsmitarbeiter der geschäftsführenden Gemeinde												
	niedrigst	x	26	71 ¹	x	x	x	23,5	x	x	19 ¹	46 ¹	
	höchst	x	36	71 ¹	x	x	x	45,7	x	x	19 ¹	46 ¹	
	Durchschnitt	x	31	71 ¹	x	x	x	34,6	x	x	19 ¹	46 ¹	40,32 ²
ALTERNATIV II für Frage 14-18													
22	Verwaltungsgemeinschaft gem. §§ 1 Abs. 3 S. 2 Nr. 2 AO, 19a GKZ	x	1	x	x	x	x	x	x	x	x	x	1
23	Anzahl der Mitarbeiter des Aufgabenträgers												
	niedrigst	x	115 ¹	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	höchst	x	115 ¹	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	Durchschnitt	x	115 ¹	x	x	x	x	x	x	x	x	x	115 ^{1,2}

Eigene Verwaltung amtsangehöriger Gemeinden

Landkreis bzw. Land	Ämter, in denen ...	Kreis Dithmarschen	Kreis Herzogtum	Kreis Nordfriesland	Kreis Ostholstein	Kreis Pinneberg	Kreis Plön	Kreis Rendsburg-Eckernförde	Kreis Schleswig-Flensburg	Kreis Segeberg	Kreis Steinburg	Kreis Stormarn	Land Schleswig-Holstein
		Anzahl der Ämter: 8	Anzahl der Ämter: 9	Anzahl der Ämter: 13	Anzahl der Ämter: 5	Anzahl der Ämter: 5	Anzahl der Ämter: 6	Anzahl der Ämter: 16	Anzahl der Ämter: 13	Anzahl der Ämter: 7	Anzahl der Ämter: 6	Anzahl der Ämter: 3	Anzahl der Ämter: 91
24	Ämter, in denen in amtsangehörigen Gemeinden Beschäftigte vorhanden sind	8	8	12	5	3	6	10	9	7	3	3	74
	Gesamtzahl der arbeitgebenden Gemeinden	35	46 ³	66	17	19	55	55 ³	35 ³	27	35	26	416
	davon (bezogen auf Kreis) ...												
	Beamte												
	niedrigst	0	0	1 ¹	0	0	0	0	0	0	4,5 ¹	0	
	höchst	0	0	1 ¹	0	0	0	0	0	0	4,5 ¹	0	
	Durchschnitt	0	0	1 ¹	0	0	0	0	0	0	4,5 ¹	0	2,75 ²
	Angestellte												
	niedrigst	1,5	1	2	1	5	7	4	1	6	14	4	
	höchst	18	6	20	21	19	37	23	9	19	19	29	
	Durchschnitt	7,5	3,6	7,25	8,75	12	22,33	10,39	4,25	12	17	12,67	10,7 ²
	Arbeiter												
	niedrigst	0,53	3	4	5	4	2	1	1	3	7	5	
	höchst	17	9	70	19	35	22	18	21	12	13	14	
	Durchschnitt	6,57	6	17	11,5	23,67	10,86	7,89	7,5 ³	7,71	9,62	9,5	10,71 ²
	geringfügig, Beschäftigte												
	niedrigst	3	2	2	1	5	7	13	5	5	3	10	
	höchst	12	52	95	13	36	80	52	15	33	40	40	
	Durchschnitt	5,67	18,5	18,91	6,5	18,67	41,67	23,83	9,17	19,17	17,34	25	18,58 ²

Aufgaben des Amtes I

Landkreis bzw. Land	Ämter, in denen ...												
	Kreis Dithmarschen Anzahl der Ämter: 8	Kreis Herzogtum Lauenburg Anzahl der Ämter: 9	Kreis Nordfriesland Anzahl der Ämter: 13	Kreis Ostholstein Anzahl der Ämter: 5	Kreis Pinneberg Anzahl der Ämter: 5	Kreis Plön Anzahl der Ämter: 6	Kreis Rendsburg- Eckemförde Anzahl der Ämter: 16	Kreis Schleswig- Flensburg Anzahl der Ämter: 13	Kreis Segeberg Anzahl der Ämter: 7	Kreis Steinburg Anzahl der Ämter: 6	Kreis Stormarn Anzahl der Ämter: 3	Land Schleswig- Holstein Anzahl der Ämter: 91	
25	selbst wirtschaftliche Unternehmen iSd §§ 101 ff. GO betrieben werden												
	1	1	0	0	1	1	3	3	1	0	0	11	
	davon ...												
	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	2	
	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	
	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	
	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	
	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	2	
	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	
	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	
	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	2	
	für amtsangehörige Gemeinden solche Unternehmen betrieben werden												
	0	0	2	1	0	3	4	3	1	0	1	15	
	davon ...												
	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	2	
	0	0	0	2	0	2	2	0	0	0	0	6	
	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	
	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	

Landkreis bzw. Land	Ämter, in denen...												
	Kreis HEI Ämter: 8	Kreis RZ Ämter: 9	Kreis NF Ämter: 13	Kreis OH Ämter: 5	Kreis PI Ämter: 5	Kreis PLÖ Ämter: 6	Kreis RD Ämter: 16	Kreis SL Ämter: 13	Kreis SE Ämter: 7	Kreis IZ Ämter: 6	Kreis OD Ämter: 3	Land S-H Ämter: 91	
	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	2	
	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	
	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	
	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	2	
	0	0	0	0	0	2	2	0	1	0	0	5	
	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	2	
	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	
	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	
	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	
26	Handhabung des § 3 Abs. 1 Satz 1 AO												
26 A	für Sitzungen der Gemeindevertretungen Vorlagen gefertigt werden												
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	7	7	11	1	4	2	13	12	6	2	1	66	
	6	2	4	2	4	1	6	2	4	3	3	37	
	2	6	3	2	1	5	9	9	3	3	2	45	
	4	2	4	5	1	1	2	3	1	1	2	26	
	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2	

Landkreis bzw. Land	Kreis HEI Ämter: 8	Kreis RZ Ämter: 9	Kreis NF Ämter: 13	Kreis OH Ämter: 5	Kreis PI Ämter: 5	Kreis PLÖ Ämter: 6	Kreis RD Ämter: 16	Kreis SL Ämter: 13	Kreis SE Ämter: 7	Kreis IZ Ämter: 6	Kreis OD Ämter: 3	Land S-H Ämter: 91
nach Fertigstellung Ein- vernehmen mit Bürgermeister	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
<i>Falls keine Vorlagenfer- tigung: Den Sachverhalt in Sitzungen trägt vor ...</i>												0
Amtsvorsteher	2	3	5	1	0	1	4	0	2	1	1	20
Leitender Verwaltungsbeamter	7	3	11	3	4	3	11	12	7	2	2	65
Bürgermeister	6	4	10	5	3	3	13	11	6	3	3	67
Ausschußvorsitzender	4	3	6	2	3	2	8	7	4	2	3	44
Protokollführer	0	0	4	1	1	0	3	0	3	1	0	13
Fachbürovorsteher	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Kämmerer	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Bauamtsleiter	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
externe Fachkräfte	0	2	0	0	0	2	1	5	0	0	1	11
sonstige Amtsmitarbeiter	3	3	1	0	1	2	3	4	1	1	2	21
Büroleitender Beamter der geschäftsf. Gemeinde	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
26 B für Sitzungen der Ausschüsse Vorlagen gefertigt werden												
keine	2	1	0	0	0	0	1	0	0	1	0	5
nur teilweise Vorlagen	6	7	11	1	5	2	13	11	7	3	1	67
inhaltlich allein durch Amt	3	3	4	2	2	3	7	2	2	2	1	31
inhaltlich überwiegend durch Amt	2	5	3	2	2	3	6	10	4	2	3	42
aufgrund maßgeblicher Ziel- vorstellungen des Bürgerm.	2	1	4	4	1	1	2	3	1	0	1	20

Landkreis bzw. Land	Kreis HEI Ämter: 8	Kreis RZ Ämter: 9	Kreis NF Ämter: 13	Kreis OH Ämter: 5	Kreis PI Ämter: 5	Kreis PLÖ Ämter: 6	Kreis RD Ämter: 16	Kreis SL Ämter: 13	Kreis SE Ämter: 7	Kreis IZ Ämter: 6	Kreis OD Ämter: 3	Land S-H Ämter: 91
in Abstimmung mit dem Bürgermeister	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
<i>Falls keine Vorlagenfer- tigung: Den Sachverhalt in Sitzungen trägt vor ...</i>												0
Amtsvorsteher	0	3	4	1	0	1	4	0	2	4	1	20
Leitender Verwaltungsbeamter	7	4	10	4	4	3	10	9	5	3	2	61
Bürgermeister	1	3	8	4	4	3	14	8	6	5	3	59
Ausschußvorsitzender	7	5	11	5	5	1	13	10	5	4	3	69
Protokollführer	1	0	5	1	1	0	3	0	1	1	0	13
Kämmerer	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Fachbürovorsteher	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
externe Fachkräfte	1	2	0	0	0	1	1	5	0	0	1	11
sonstige Amtsmitarbeiter	5	3	1	1	1	2	4	5	4	2	1	29
Protokollführer der geschäftsführenden Gemeinde	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
27 Die Durchführung der Aufgaben wird vorge- nommen												
allein durch das Amt	1	1	1	0	2	2	4	5	2	3	1	22
in Abstimmung mit dem Bürgermeister	5	8	10	5	3	4	14	13	7	4	3	76
überwiegend nach Vorstellungen des jeweiligen Bürgermeisters	0	1	1	1	0	0	1	0	0	1	0	5
inhaltlich überwiegend durch das Amt	2	1	3	2	1	1	4	3	0	0	1	18
in Abstimmung mit dem Ausschußvorsitzenden	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1

Aufgaben des Amtes II

Landkreis bzw. Land	Ämter, in denen ...												
	Kreis Dithmarschen Anzahl der Ämter: 8	Kreis Herzogtum Lauenburg Anzahl der Ämter: 9	Kreis Nordfriesland Anzahl der Ämter: 13	Kreis Ostholstein Anzahl der Ämter: 5	Kreis Pinneberg Anzahl der Ämter: 5	Kreis Plön Anzahl der Ämter: 6	Kreis Rendsburg- Eckernförde Anzahl der Ämter: 16	Kreis Schleswig- Flensburg Anzahl der Ämter: 13	Kreis Segeberg Anzahl der Ämter: 7	Kreis Steinburg Anzahl der Ämter: 6	Kreis Stormarn Anzahl der Ämter: 3	Land Schleswig- Holstein Anzahl der Ämter: 91	
28	Gemeinden einzelne Selbst- verwaltungsaufgaben selbst durchführen	1	1	3	1	0	0	0	1	0	2	0	9
29	Verfahrensweise bei Kassen- und Rechnungsführung												
29 a	Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit	8	9	10	5	5	6	16	13	7	6	3	88
29 b	Unterzeichnung der Kassenanordnung	8	8	12	5	4	6	15	11	7	5	3	84
30 a	Verwaltung der Rücklagen	8	8	12	5	5	6	16	13	7	6	2	88
30 b	Verteilung der Zinserträge												
	genaue Zuordnung zum Anteil	8	9	12	5	4	6	15	13	7	5	3	87
	Aufteilung nach Zahl der Gemeinden	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Sonstiger Schlüssel	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	2

Landkreis bzw. Land	Ämter, in denen...												
	Kreis HEI Ämter: 8	Kreis RZ Ämter: 9	Kreis NF Ämter: 13	Kreis OH Ämter: 5	Kreis PI Ämter: 5	Kreis PLÖ Ämter: 6	Kreis RD Ämter: 16	Kreis SL Ämter: 13	Kreis SE Ämter: 7	Kreis IZ Ämter: 6	Kreis OD Ämter: 3	Land S-H Ämter: 91	
	von den amtsangehörigen Gemeinden gem. § 5 I AO Selbstverwaltungsaufgaben auf das Amt übertragen worden sind												
	davon ...												
31 A	Allgemeine Angelegenheiten												0
	Wasserversorgung	3	3	1	0	1	1	1	0	0	0	0	11
	Abwasserbeseitigung	3	5	2	1	2	2	4	0	0	0	0	23
	Klärschlammabfuhr	3	6	10	2	3	6	14	8	0	2	2	56
	Gewerbegebiet	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	2
	Archivgesetz	2	4	5	1	1	1	5	13	2	3	1	38
	Versicherungswesen	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
	Kita-Bedarfsplanung	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
	Friedhof	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
	technische Betreuung gemeindlicher Abwasserbeseitigung	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2
	Küstenschutz	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
	Fäkalschlammabfuhr in Hauskläranlagen	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
	Abwasserabgabe für Kleineinleiter	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
31 K	Kultureller Bereich												
	Volkshochschule	1	3	1	0	0	0	2	2	1	0	0	10
	Zuschuß für Kulturarbeit, Vereine und Verbände	3	2	1	0	0	0	1	3	0	1	1	12

Landkreis bzw. Land	Kreis HEI Ämter: 8	Kreis RZ Ämter: 9	Kreis NF Ämter: 13	Kreis OH Ämter: 5	Kreis PI Ämter: 5	Kreis PLÖ Ämter: 6	Kreis RD Ämter: 16	Kreis SL Ämter: 13	Kreis SE Ämter: 7	Kreis IZ Ämter: 6	Kreis OD Ämter: 3	Land S-H Ämter: 91
Zuschüsse für schülerbegleitende Hilfe an anderen Schulverband	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Unterhaltung eines Museums	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Schulträgerschaft	3	4	3	1	2	2	3	9	2	2	1	32
Schulverband amts- und kreisübergreifend	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Schülerbeförderung	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Bücherei	0	0	0	0	1	0	0	1	0	1	0	3
Mitgliedschaft Musikschule	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Durchführung Kulturveranstaltungen	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Förderung der Jugendarbeit	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
31 S Sport												
Freibad	2	0	0	0	1	0	0	1	1	1	0	6
(Hallen-) Schwimmbad	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	2
Zuschüsse an Sportvereine	1	1	1	0	1	0	0	1	0	1	0	6
Sporthalle	3	0	0	1	1	0	2	3	3	1	0	14
Sportstadion	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	2
Sportplätze	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
31 P Planung												
Flächennutzungsplan	1	0	1	1	0	3	0	2	0	0	0	8
Bebauungsplanung	1	0	0	1	0	2	0	1	0	0	0	5
Dorfentwicklungsplanung	2	1	3	0	0	0	4	1	1	1	0	13
LSE	5	3	8	2	3	5	5	11	2	2	0	46
Landschaftsplanung	2	0	1	0	0	2	1	2	0	0	0	8

Landkreis bzw. Land	Kreis HEI Ämter: 8	Kreis RZ Ämter: 9	Kreis NF Ämter: 13	Kreis OH Ämter: 5	Kreis PI Ämter: 5	Kreis PLÖ Ämter: 6	Kreis RD Ämter: 16	Kreis SL Ämter: 13	Kreis SE Ämter: 7	Kreis IZ Ämter: 6	Kreis OD Ämter: 3	Land S-H Ämter: 91
Einstellung Regionalberater durch das Amt	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
Leaderplus	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Gebiets- entwicklungsplanung	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Stellungnahmen zu überörtlichen Planungen	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
31 SA Soziale Angelegenheiten												
Mobiler sozialer Hilfsdienst	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Sozialstation	5	1	1	1	0	0	6	5	3	2	3	27
Jugendangelegenheiten	2	0	0	2	1	0	3	4	1	0	1	14
Alten- und Pflegeheim	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	2
Zuschüsse für karitative Organisationen und Beratungsstellen	0	0	2	0	0	0	0	2	0	0	0	4
Vermietung amtseigener Wohnungen i.R.d. sozialen Wohnungsbaus	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Arbeitsförderung / 2. Arbeitsmarkt	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Obdachlosenunterkunft	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Unterbringung von Asyl- bewerbern / Aussiedlern	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Gesamtkonzept für KiTa- Ausbau in Gemeinden	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
31 F Finanzen												
Rücklagenverwaltung	3	6	7	3	4	5	8	10	3	4	3	56

Landkreis bzw. Land	Ämter, in denen...												
	Kreis HEI Ämter: 8	Kreis RZ Ämter: 9	Kreis NF Ämter: 13	Kreis OH Ämter: 5	Kreis PI Ämter: 5	Kreis PLÖ Ämter: 6	Kreis RD Ämter: 16	Kreis SL Ämter: 13	Kreis SE Ämter: 7	Kreis IZ Ämter: 6	Kreis OD Ämter: 3	Land S-H Ämter: 91	
Erteilen von Kassenanordnungen	5	5	5	3	2	3	8	9	2	6	2	50	
Wirtschaftsförderung durch den Regionalberater	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	
Bezuschussung Tourismusverein	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	2	
Erhebung von Fremdenverkehrsabgaben (z.T. inkl. Satzungscompetenz)	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	2	
31 D Daseinsvorsorge													
Bauhof	0	0	0	0	1	2	0	6	0	0	1	10	
Kindertagesstätten	3	1	0	2	1	2	1	3	0	0	1	14	
Ferienaktion	1	0	1	1	1	0	2	3	1	2	0	12	
Feuerwehr	4	1	3	0	0	0	1	7	1	0	1	18	
öffentliche WC-Anlagen	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	
Nachrüstung Kläranlagen	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	
Jugendfeuerwehr	0	0	0	0	0	0	2	2	1	0	0	5	
31 SO Sonstiges													
Flächenpool	0	0	1	0	0	0	0	3	0	1	1	6	
Einwohnerinformationen	1	0	1	1	0	0	3	3	0	0	0	9	
Internet	5	2	3	2	1	0	4	7	1	4	1	30	
Gemeindewahlleiter / Gemeindewahlausschuß	1	0	1	0	0	0	1	1	0	0	1	5	
Tourismusförderung	3	0	1	1	1	0	0	3	1	0	0	10	
Herausgabe Mitteilungsblatt	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	
Wirtschaftsförderung	2	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	5	
Wahlvorbereitung	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	

Landkreis bzw. Land	Ämter, in denen...												
	Kreis HEI Ämter: 8	Kreis RZ Ämter: 9	Kreis NF Ämter: 13	Kreis OH Ämter: 5	Kreis PI Ämter: 5	Kreis PLÖ Ämter: 6	Kreis RD Ämter: 16	Kreis SL Ämter: 13	Kreis SE Ämter: 7	Kreis IZ Ämter: 6	Kreis OD Ämter: 3	Land S-H Ämter: 91	
Negativbescheinigung nach § 19 BauGB	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	
Partnerschaft	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	2	
Arbeitssicherheitsgesetz	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	
32 Initiator für Aufgabenübertragung (Doppelnennungen möglich)													
Amtausschuß	5	1	8	0	2	4	8	5	4	1	1	39	
Amtsvorsteher	4	4	4	4	1	2	6	7	1	5	3	41	
Gemeindevertretung	3	2	3	2	3	2	4	5	3	2	0	29	
Bürgermeister	2	3	6	4	2	3	7	8	1	3	1	40	
LVB	6	6	5	3	2	3	11	10	3	3	2	54	
Private Dritte	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	
Andere Körperschaften	1	2	2	0	1	1	0	0	0	0	0	7	
Sonstige	0	1	0	1	0	0	1	0	2	0	0	5	
33 Gründe für Aufgabenübertragung (Doppelnennungen möglich)													
Kosten zu hoch	3	3	4	1	2	1	7	8	0	1	0	30	
Sachverstand fehlt	2	0	1	2	1	1	1	2	1	1	0	12	
Koordination	7	6	11	4	4	4	15	11	5	5	3	75	
Sachverstand Amt	3	2	3	3	1	2	5	5	1	1	3	29	
Effektivität	6	7	8	4	3	4	12	12	5	5	3	69	
Unzufriedenheit Bürger	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Technische Anforderungen	1	2	1	1	1	2	4	3	1	1	0	17	
Rechtliche Vorgaben	2	3	2	3	0	2	0	2	1	1	0	16	
Sonstiges	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	2	

Landkreis bzw. Land Ämter, in denen...	Kreis HEI Ämter: 8	Kreis RZ Ämter: 9	Kreis NF Ämter: 13	Kreis OH Ämter: 5	Kreis PI Ämter: 5	Kreis PLÖ Ämter: 6	Kreis RD Ämter: 16	Kreis SL Ämter: 13	Kreis SE Ämter: 7	Kreis IZ Ämter: 6	Kreis OD Ämter: 3	Land S-H Ämter: 91
34 Stillschweigende Übernahme von Gemeindeaufgaben	8	2	6	3	2	2	7	7	5	0	3	45
35 Übertragung der Aufgaben nach § 5 Abs. 1 durch ... Gemeinden												
alle	6	3	8	1	3	4	8	10	5	6	2	56
nur einzelne	0	3	1	2	0	0	2	0	0	0	0	8
unterschiedlich je nach Aufgabe	2	2	2	0	0	1	4	3	1	0	1	16
36 Rückübertragung auf Gemeinden gem. § 5 Abs. 2	0	0	3	0	0	1	0	2	0	0	1	7
37 Aufgabenübertragung vom Kreis gem. § 5 Abs. 4 AO	3	1	2	1	1	0	4	1	0	3	1	17
Berechnung der Sozialstaffel nach KiTaG	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	2
Sozialhilfe	3	0	2	2	0	1	2	1	0	2	0	13
Sozialhilfeberechnungen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Einziehung von Abfallbeseitigungsgebühren	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	2
An-, Ab- und Ummeldungen Abfallbeseitigung	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
Funktionalreform (vornehmlich Ordnungsrecht)	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	2
Nachtaxi für Jugendliche	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1

Aufgaben des Amtes III

Landkreis bzw. Land Ämter, in denen ...	Kreis Dithmarschen Anzahl der Ämter: 8	Kreis Herzogtum Lauenburg Anzahl der Ämter: 9	Kreis Nordfriesland Anzahl der Ämter: 13	Kreis Ostholstein Anzahl der Ämter: 5	Kreis Pinneberg Anzahl der Ämter: 5	Kreis Plön Anzahl der Ämter: 6	Kreis Rendsburg- Eckernförde Anzahl der Ämter: 16	Kreis Schleswig- Flensburg Anzahl der Ämter: 13	Kreis Segeberg Anzahl der Ämter: 7	Kreis Steinburg Anzahl der Ämter: 6	Kreis Stormarn Anzahl der Ämter: 3	Land Schleswig- Holstein Anzahl der Ämter: 91
38 Schulträgerschaft auf das Amt übertragen ist (§ 73 Abs. 3 SchulG)	2	5	4	1	4	2	3	9	2	2	1	35
39 Schulverband iSd § 73 Abs. 1 SchulG besteht und Amt Aufgaben wahrnimmt	3	3	6	3	1	2	8	4	3	1	2	36
davon ...												
Verwaltung/ Geschäftsführung	1	1	3	2	1	1	5	1	2	1	0	18
Kassen- und Rechnungsführung	0	0	5	0	1	1	3	0	0	0	0	10
Protokollführung	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
alle gemeindlichen Aufgaben	1	0	1	1	0	1	1	2	0	0	2	9
Ausführung der Beschlüsse	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
mit Stadt wechselseitig Schulverbandsvorsteher	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
40 Mitgliedschaft in Zweckverbänden vorliegt	7	1	3	1	2	0	0	0	1	0	0	15
davon ...												
ÖPNV-Zweckverband	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sparkassen-Zweckverband	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6
Abwasserzweckverband	3	1	0	1	2	0	0	0	0	0	0	7



GeKom stellt sich vor

I. GeKom GmbH

GeKom – Gesellschaft für Kommunalberatung und -entwicklung mbH – ist ein Spezialunternehmen für Kommunalberatung von zwei Kommunalen Spitzenverbänden, des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages und des Gemeinde- und Städtebundes Rheinland-Pfalz sowie eines Wirtschaftsberatungsunternehmens mit kommunalem Schwerpunkt, der Firma WiKom GmbH in Koblenz.

Die GeKom GmbH hat zwei Geschäfts- und Zweigstellen, eine in Reinbek bei Hamburg und eine in Mainz.

Die Betreuung und Bearbeitung von Projekten im Norden von Deutschland übernimmt die Zweigstelle Nord in Reinbek im Rahmen ihres Leistungsspektrums.

II. Dienstleistungsspektrum

Die GeKom GmbH unterstützt und berät die kommunalen Verwaltungen und Betriebe als Sachwalter öffentlicher Interessen neutral und unabhängig von wirtschaftlichen Interessen bei der Umsetzung moderner Verwaltungs-, Steuerungs- und Produktplanungsprozesse sowie beim Aufbau von neuen Finanzierungs- und Organisationsstrukturen.

Die GeKom GmbH ist Dienstleister für Verwaltungsaufgaben, die Spezialwissen erfordern, z.B. in Abgabensachen, bis zu Finanzierungskonzepten und der Erarbeitung bzw. Beurteilung von städtebaulichen Verträgen.

Anlage- und Finanzbuchhaltung, Kanaldatenbank, geografische Informationssysteme oder aber Grundlagenermittlung zur Abgabenveranlagung, z. B. Grundstücksflächen, tiefenmäßige Begrenzung, bebaute und befestigte Flächen, aber auch vorbereitende Arbeiten zur Bilanzerstellung werden im Servicebetrieb angeboten.

Insbesondere hat die GeKom sich im Hinblick auf die bevorstehende Reform des kommunalen Haushaltsrechts mit Möglichkeiten der Umsetzung in allen öffentlichen Bereichen befasst.

Um allen Anforderungen, die in diesem Zusammenhang entstehen, gerecht zu werden, wird die GeKom intensiv mit ihrer dritten Gesellschafterin, der WIKOM AG (für diese Herr Dipl.-Kaufmann Heinz Deisenroth, Wirtschaftsprüfer und Steuerberater, und Herr Klemens Bellefontaine, Wirtschaftsprüfer und Steuerberater), zusammenarbeiten.

Die Einführung der Doppik wird in den Kommunen nur schrittweise erfolgen können.

Grundlage für die Einführung der Doppik ist die vorherige Erfassung und Bewertung des gesamten Vermögens der Kommunen und Verbände. Ohne diese Voraussetzung ist das Erstellen einer Bilanz unmöglich. Da hier die Weichen für die künftige finanzielle Situation gestellt werden, ist den Gemeinden etc. die vollständige und differenzierte Erfassung des Vermögens dringend anzuraten. Spätere Veränderungen der Bilanzen sind mit dem Grundsatz der Bilanzkontinuität unvereinbar.

Die Erfassung des Vermögens ist schon nach der heute geltenden Gemeindehaushaltsverordnung notwendig.

Den ersten Schritt, die Erfassung des Vermögens, bietet die GeKom jetzt an. Es kann auch die umfassende Betreuung der gesamten Doppik-Einführung übernommen werden, dies ist aber aus Kostengründen vielfach nicht möglich. Deshalb gilt zunächst das Angebot einer Teilleistung und Begleitung für diesen ersten Schritt. Von der oben beschriebenen Gruppe werden diese Leistungen so gesteuert, dass die weiteren Schritte unproblematisch angegliedert werden können.

Bei der Erfassung des Vermögens wird man auf die Datenverarbeitung nicht verzichten können. Deswegen wurde die oben beschriebene Gruppe durch eine Datenverarbeitungsfirma ergänzt. Es konnte erreicht werden, dass ein Vermögenserfassungsprogramm in Schleswig-Holstein unentgeltlich zur Verfügung gestellt wird, ohne eine Verpflichtung, sich an folgende Programme zu binden. Wer mit dem Programm nicht weitere Schritte bearbeiten will, kann jederzeit unproblematisch sein erfasstes Vermögen im Excel-Format auslesen und in jedem anderen modernen Programm weiter arbeiten. Weitere Angaben finden Sie in dieser Vorstellung unter Punkt IV.

Wir bieten durch unsere Fachgruppe einen abgestimmten Weg:

Von der Kameralistik zur Doppik unter Einbindung der Datenverarbeitung

Unsere Empfehlung:

Beginnen mit dem ersten Schritt: Erfassung des Vermögens

III. Leistungsangebot der GeKom-Nord

1. Abgabenrechtliche Aufträge

- Kostenrechnungen und Gebührenkalkulationen für Abwasser, Wasser und Straßenreinigung
- Beitragskalkulationen für Abwasser und Wasser
- Splittung von Gebühren und Beiträgen (Fremdleistungen bisher: Datenerfassung der Grundstücke, Datenerfassung des Vermögens)

zu a), b) und c):

- Vorbereitung von Beitrags- u. Gebührenveranlagungen, insbesondere zur Einführung von gesplitteten Gebühren und Beiträgen
- Kostenrechnung, Beitrags- und Gebührenkalkulation für öffentliche Abgaben, insbesondere für Schmutz- und Niederschlagswasser einschließlich Erarbeitung und Einführung von gesplitteten Gebühren und Beiträgen
- Satzungen individuell und angepasst an die örtlichen Verhältnisse
- Abgabenerhebung, insbesondere Erstellung von Bescheiden
- Unterstützung bei Rechtsbehelfsverfahren
- Gestaltung öffentlicher Einrichtungen, insbesondere Einrichtung von Eigenbetrieben für die Abwasserbeseitigung sowie Gestaltung interkommunaler Zusammenarbeit
- d) Servicebetrieb und Beitragsabrechnungen für Straßenbau (Erschließungs- und Ausbaubeiträge bis zur Bescheiderstellung)
- e) Servicebetrieb Widerspruchsbearbeitung

2. Betriebswirtschaftliche Erfassungen und Auswertungen

- Bildung von Eigenbetrieben
- Erfassung und Bewertung des Anlagevermögens (Fremdleistungen: Datenerfassung des Vermögens)
- Erstellung von Eröffnungsbilanzen
- Servicebetrieb für Anlagenachweise
- Einführung der Doppik

3. Städtebauliche Verträge

- Erschließungsverträge
- Vorhabens- und Erschließungspläne
- Folgelastenverträge
- Ablöseverträge

4. Aufgabenübergang und Privatisierung

- Gutachtliche Beurteilung
- Eröffnungsbilanzen
- Verträge für die Übertragung auf Zweckverbände, Wasser- und Bodenverbände sowie Private

5. Stromausschreibung zusammen mit fach- und rechtskundigen Dienstleistern

- Erfassung der Grundlagendaten
- Ausschreibungsverfahren
- Servicebetrieb für die Fortführung der Daten

6. Satzungen

- Tiefenmäßige Begrenzung
- Allgemeine Abwasserbeseitigungssatzungen und Allgemeine Wasserversorgungssatzungen
- Gebühren- und Beitragssatzungen Abwasser und Wasser
- Straßenausbaubeitragssatzungen mit Ermittlung und Beurteilung der Gewichtungsfaktoren
- Erschließungsbeitragssatzungen
- Straßenreinigungssatzungen (auch für Gebühren)

7. Arbeit für Spitzenverbände

- Satzungsmuster Straßenbeiträge
- Satzungsmuster Abwasser
- Satzungsmuster Wasser
- Satzungsmuster Straßenreinigung
- Nach Bedarf Vertragsmuster im öffentlichen Recht, insbesondere Straßenentwässerung
- Stellungnahmen zu Gesetzentwürfen (KAG, LWG)

8. Wissensmanagementsysteme

9. Stellung von Staatskommissaren für Zweckverbände in den neuen Bundesländern.

IV. Unsere Tätigkeiten bei Kalkulationen von Gebühren und Beiträgen für Schmutz- und Niederschlagswasser insbesondere:

1. Vorarbeiten für Kostenrechnung, Gebührenkalkulationen und Satzungen

- Gestaltung des Maßstabs für das Fragebogenmuster sowie des Anschreibens, Mitgestaltung der Erläuterungen zum Fragebogen
- Information der Kommunalpolitik
- Koordination und Teilnahme an der Einzelberatung von Grundstückseigentümern zur Ausfüllung der Fragebögen

- Unterstützung der Verwaltung bei der Durchführung der Fragebogenaktion, z.B. auch Pressearbeit
 - Klärung von Zweifelsfragen bei der Auslegung der Fragebögen
- 2. Vorarbeiten für Beitragskalkulationen**
- Vorgaben für die Ermittlung und Abgrenzung von Grundstücksflächen und tiefenmäßigen Begrenzungen entsprechend der Maßstabsregelung
 - Zuordnung der Grundstücke nach den Satzungsregelungen (§ 30, § 34 und § 35 Baugesetzbuch)
 - Festlegung eines Verfahrens zur Ermittlung der baulichen Ausnutzbarkeit der Grundstücke (z.B. Vollgeschosse, Grundflächen)
 - Ermittlung der gezahlten/erforderlichen Straßenentwässerungsanteile, von Zuweisungen und Zuschüssen, von Baukostenzuschüssen Dritter sowie Beiträgen, ggf. bezogen auf die jeweilige Rechnungsperiode
- 3. Anlagenbuchhaltung**
- Kanaldatenbank und Bewertungsgrundlagen sowie Unterlagen sichten, werten und für die Anlagenbuchhaltung vorbereiten
 - Erarbeitung der erforderlichen Merkmale und Vorgaben für die Anlagenbuchhaltung (ortsindividuelle Gliederung entsprechend den Empfehlungen der ATV und den Vorschriften des gemeindlichen Wirtschaftsrechts)
 - Nutzungsdauern festlegen
 - Mitwirkung beim Einrichten der Kanaldatenbank und der Wertermittlung im Hinblick auf die notwendige Übernahme in das Anlageprogramm
- 4. Prüfung von Vollständigkeit und Eignung von Kalkulationsunterlagen**
- Prüfung und Erfassung der Anlagen in Erschließungsvertragsgebieten und sonstiger unentgeltlich der Stadt übergebenen Anlagen, ggfs. bezogen auf die jeweilige Rechnungsperiode
 - Prüfung und Erfassung der gemeinsam mit anderen Gemeinden, Städten oder im Rahmen von Zweckverbänden oder öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen genutzten Anlagen
 - Beurteilung der Rechnungsperioden für die Beitragskalkulation auf ihre Repräsentativität und Eignung
- 5. Einrichten der Anlagenbuchhaltung**
- 6. Erstellung des ersten Anlagenachweises**
- 7. Erstellung einer Kapitalkartei**
- Erfassung und Aufnahme der Beiträge o.ä. Entgelte
 - Erfassung und Aufnahme der Zuweisungen und Zuschüsse und sonstigen Zuwendungen
 - Erfassung und Aufnahme der Straßenentwässerungsanteile von Bund, Land und Kreis
 - Erfassung und Aufnahme – ggf. Ermittlung – der Straßenentwässerungsanteile der Stadt
- 8. Kostenrechnung vorbereiten (für Beitragskalkulationen entsprechend den Notwendigkeiten)**
- Aufbereitung der Kosten nach Arten und Kostenstellen zur Übernahme in die Kostenrechnung und den Betriebsabrechnungsbogen
 - Berechnung der kalkulatorischen Zinsen
 - Kostenstellengliederung in Absprache mit der Stadt/Gemeinde
 - Übernahme der Abschreibungen aus dem Anlagenachweis
- 9. Betriebsabrechnungsbogen (BAB) erstellen (entsprechend den Notwendigkeiten auch bei Beitragskalkulationen)**
- Erstellen eines individuellen BAB-Musters für die Stadt/Gemeinde
 - Verteilung der Kosten auf Kostenstellen und Kostenträger
 - Kostenzuordnung zu Haupt-, Neben- und Hilfskostenstellen
 - Auflösung des BAB
- 10. Vorschläge zur Maßstabsgestaltung für Schmutz- und Niederschlagswassergebühren und -beiträge**
- 11. Beitrags- und Gebührenkalkulationen**
- Beitrags- und Gebührenkalkulationen auf der Grundlage der Kostenrechnung bzw. der erfassten Daten für Schmutzwasser und Niederschlagswasser
 - Ermittlung der Straßenentwässerungsanteile
 - Prüfung ungenutzter Kapazitäten
- 12. Satzungsentwürfe**
- Entwurf der Allgemeinen Abwasserbeseitigungssatzung
 - Entwurf der Beitrags- und Gebührensatzung für die Abwasserbeseitigung
- 13. Präsentation der Ergebnisse und Teilnahme an Bürgerversammlungen und Ausschusssitzungen**

V. Datenverarbeitung

KIS-AnKom2

Auf die Kommunen kommen im Rahmen der Einführung der kommunalen Doppik erhebliche Aufgaben zu. Insbesondere die komplexe Erfassung und Bewertung des unbeweglichen und beweglichen Sachanlagevermögens stellt viele Kommunen vor große Aufgaben. KIS-AnKom2 unterstützt und hilft bei der Bewältigung dieser Anforderungen:

1. Automatisierte Übernahme aller im kommunalen Eigentum befindlichen Grundstücke
2. Kompletterfassung aller kommunalen unbeweglichen und beweglichen Sachanlagen
3. Bewertung des erfassten Anlagevermögens nach integrierten Bewertungsverfahren
4. Übergabe an eine Anlagenbuchhaltung zur Erstellung der Eröffnungsbilanz

KIS-AnKom2 ermöglicht es kommunalen Anwendern, das Anlagevermögen zu inventarisieren, zu erfassen und zu bewerten. Es wird sichergestellt, dass Zu- und Abgänge bis zum Stichtag der Einführung der kommunalen Doppik sicher verwaltet werden.

In einem ersten Schritt erfolgt die quantitative Erfassung aller relevanten Daten, im zweiten Schritt die Bewertung des Anlagevermögens.

Nutzung ALB und GIS

Zur automatisierten Übernahme der kommunalen Liegenschaften können Daten des Automatisierten Liegenschaftsbuches incl. der Informationen über Nutzungen und Teilflächen genutzt werden. Diese Daten können mit einem optional zu liefernden Geo-Informationssystem ausgewertet und bilanziert werden. Um Fragen zu aktuellen Nutzungen der Flurstücke zu beantworten, können Orthophotos (Luftbilder) hinterlegt werden.

Die ALB-Daten können einfach nach KIS-AnKom2 übertragen und die Liegenschaften mit einem Mausklick automatisiert als Wirtschaftsgut angelegt werden. Alle wesentlichen Daten (ALK, ALB sowie Luftbild) können an das Wirtschaftsgut „angeheftet“ werden, um so die Dokumentation der Liegenschaften sicherzustellen.

Das System verfügt über umfangreiche Basisdaten (z.B. Gemeindeverzeichnis, Straßenverzeichnis, Musterkontenplan, AfA-Tabellen, Bewertungsregeln). Der mitgelieferte Kontenrahmen kann vollständig individuell angepasst werden. Sollten sich Änderungen des Stichtages der Einführung der kommunalen Doppik ergeben, ist es möglich, die Parameter so zu ändern, dass alle davon abhängigen Werte, kumulativ, neu berechnet werden.

Das Berechtigungskonzept unterscheidet Berechtigungen zum Lesen, Erfassen und Bewerten. Somit können auch einfache Erfassungsarbeiten durch Hilfen ausgeführt werden.

Besonderes Augenmerk wurde auf Vereinfachungen gelegt, automatisiertes Kopieren von Sachdaten bei Mehrfachanlegungen, Integriertes Scannen von Dokumenten mit gleichzeitiger Objektzuordnung an das Wirtschaftsgut, Anheften von Bildern usw.

Die erfassten, bewerteten Daten können mittels Standardschnittstelle in ASCII-Dateien oder Excel-Listen exportiert werden, um dann einer Anlagebuchhaltung zugeführt werden zu können.

Die Software AnKom2 ist nur im Internet unter www.ankom2.de als Download für das Erfassungsmodul kostenlos zu beziehen.

VI. Personal

Geschäftsführerin: Marlies Dewenter-Steenbock

- Geschäftsführerin GeKom und Oberverwaltungsrätin
- vorher über 30 Jahre Tätigkeit im öffentlichen Dienst in Schleswig-Holstein. Während der Gesamtzeit vorrangige Bearbeitung des Abgabenrechts.
- Mit-Komentatorin z.B. des Kommunalabgabengesetzes Schleswig-Holstein (Dewenter-Habermann-Steenbock-Wilke „Kommunalabgabengesetz Schleswig-Holstein“)
- Mit-Komentatorin des Handbuchs des Erschließungsbeitragsrechts
- Mitglied im Fachausschuss WI-3 „Rechnungswesen“ der ATV
- Referentin in Seminaren für die Verwaltungsakademie Schleswig-Holstein

Für die Durchführung ihrer Aufträge setzt die GeKom Nord 4 weitere qualifizierte Mitarbeiter aus Verwaltung, Betriebswirtschaft und Wirtschaft ein.

Landkreis bzw. Land	Ämter, in denen...											
	Kreis HEI Ämter: 8	Kreis RZ Ämter: 9	Kreis NF Ämter: 13	Kreis OH Ämter: 5	Kreis PI Ämter: 5	Kreis PLÖ Ämter: 6	Kreis RD Ämter: 16	Kreis SL Ämter: 13	Kreis SE Ämter: 7	Kreis IZ Ämter: 6	Kreis OD Ämter: 3	Land S-H Ämter: 91
Wegeunterhaltungsverband	2	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	3
Wasserbeschaffungs- verband	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Zweckverband Sozialzentrum	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
häusliche Klärschlammbeseitigung	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Zweckverband Anlegestelle	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Naturerhaltung / -schutz	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Wegeverband	0	0	0	0	0	0	0	0	1 ⁴	0	0	1
41 Von den Amtsorganen wahrgenommene Funk- tionen im Zweckverband												0
Vorstandsmitglied	2	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	4
Mitglied Verwaltungsrat	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Vorsitzender	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Mitglied Verbandsbeirat	0	0	0	0	0	0	0	0	1 ⁴	0	0	1
Ausschußmitglied	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
42 Angehörigkeit in privatrecht- lichen Gesellschaften vorliegt	3	4	6	0	0	3	5	12	1	0	0	34
davon ...												0
Abwasserentsorgung GmbH	1	1	0	0	0	0	2	0	0	0	0	4
Amschwesterstation GmbH	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Ambulanter Pflegedienst	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
GmbH für ökologische und ökonomische Entwicklung	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Beschäftigungsgesellschaft	0	2	0	0	0	0	1	0	0	0	0	3

Landkreis bzw. Land	Ämter, in denen...											
	Kreis HEI Ämter: 8	Kreis RZ Ämter: 9	Kreis NF Ämter: 13	Kreis OH Ämter: 5	Kreis PI Ämter: 5	Kreis PLÖ Ämter: 6	Kreis RD Ämter: 16	Kreis SL Ämter: 13	Kreis SE Ämter: 7	Kreis IZ Ämter: 6	Kreis OD Ämter: 3	Land S-H Ämter: 91
Arbeit und Umwelt GmbH	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Wirtschaftsförderung GmbH	2	0	3	0	0	0	0	8	0	0	0	13
Kreisverkehrsbetriebe	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	3
Hafengesellschaft mbH	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Fährlinien Betrieb GmbH	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Diakonie-Sozialstation GmbH	0	0	1	0	0	0	0	3	0	0	0	4
Förderverein Museumsbahn	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Fremdenverkehrs- /Tourismugemeinschaft	0	0	1	0	0	0	0	3	0	0	0	4
Wohnbaugenossenschaft	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Kulturgesellschaft	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Regionalförderung	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	3
Tierschutzverein	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Forstbetriebsverband	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Handel- und Gewerbeverband	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
43 Aufgaben, Vorbereitung, Zuarbeit (ggf. teilweise) auf Externe übertragen sind	7	6	12	4	3	5	15	13	7	4	3	79
Bauleitplanung auf:	6	5	10	3	3	4	11	11	4	0	3	60
Ingenieur-/Architektenbüros	1	1	2	0	1	1	4	3	3	0	0	16
Planungsbüros	4	2	6	3	2	3	7	8	1	0	2	38
Kreis	3	0	4	0	0	0	0	0	2	0	0	9
Fachplaner, § 4 BauGB	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1

Landkreis bzw. Land Ämter, in denen...	Kreis HEI Ämter: 8	Kreis RZ Ämter: 9	Kreis NF Ämter: 13	Kreis OH Ämter: 5	Kreis PI Ämter: 5	Kreis PLÖ Ämter: 6	Kreis RD Ämter: 16	Kreis SL Ämter: 13	Kreis SE Ämter: 7	Kreis IZ Ämter: 6	Kreis OD Ämter: 3	Land S-H Ämter: 91
Dorfentwicklungsplanung	6	1	9	0	0	2	10	8	6	2	0	44
auf:												
Ingenieur-/Architektenbüros	2	0	2	0	0	0	1	0	1	0	0	6
Planungsbüros	4	1	7	0	0	2	9	8	3	1	0	35
Landgesellschaft SH	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Kreis	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
LSE	7	3	9	4	2	5	15	13	3	3	0	64
auf:												
Ingenieur-/Architektenbüros	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	2
Planungsbüros	6	3	7	3	2	4	14	12	3	1	0	55
andere Private	1	0	1	1	0	0	0	0	0	1	0	4
p.p.p.	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Land S-H	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Landwirtschaftskammer Schl.- Holstein	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Landgesellschaft SH	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Akademie für LR	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Landschaftsplanung	2	0	1	0	0	1	1	1	1	1	2	10
auf:												
Ingenieur-/Architektenbüros	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	0	3
Planungsbüros	2	0	1	0	2	0	1	1	0	0	1	8
Fachplaner, § 4 BauGB	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Kostenkalkulation/ Gebührenveranlagung	0	0	1	0	0	0	2	1	0	0	0	4
auf:												
Wasserbeschaffungs- verband	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Private	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	2
Steuerberatungsbüro	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1

Landkreis bzw. Land Ämter, in denen...	Kreis HEI Ämter: 8	Kreis RZ Ämter: 9	Kreis NF Ämter: 13	Kreis OH Ämter: 5	Kreis PI Ämter: 5	Kreis PLÖ Ämter: 6	Kreis RD Ämter: 16	Kreis SL Ämter: 13	Kreis SE Ämter: 7	Kreis IZ Ämter: 6	Kreis OD Ämter: 3	Land S-H Ämter: 91
Wasserversorgung	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	2
auf:												
Wasserversorgungsvereine	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Wasserbeschaffungs- verband	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Betriebsführung Kläranlage	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
auf:												
Energieversorgungs- unternehmen	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Größere Hoch- und Tiefbaumaßnahmen	1	0	2	1	1	0	1	3	0	1	1	11
auf:												
Ingenieur-/Architektenbüros	1	0	2	1	0	0	1	2	0	1	1	9
Planungsbüros	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	2
Grünordnungsplan	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
auf:												
Planungsbüros	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	2
Zentrale Ortsentwässerung	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
auf:												
Planungsbüros	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Vollstreckungen	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
auf:												
Kreis	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Bewirtschaftung Wohnanlage	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
auf:												
Arbeiter-Bauverein	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Erschließungsplanung für Baugebiet	0	1	0	0	0	0	0	2	0	1	0	4
auf:												
Ingenieur-/Architektenbüros	0	0	0	0	0	0	0	2	0	1	0	3

Landkreis bzw. Land	Ämter, in denen...												
	Kreis HEI Ämter: 8	Kreis RZ Ämter: 9	Kreis NF Ämter: 13	Kreis OH Ämter: 5	Kreis PI Ämter: 5	Kreis PLÖ Ämter: 6	Kreis RD Ämter: 16	Kreis SL Ämter: 13	Kreis SE Ämter: 7	Kreis IZ Ämter: 6	Kreis OD Ämter: 3	Land S-H Ämter: 91	
Grundstücksverkauf im Rahmen B-Plan-Durchführung	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	
auf:													
Planungsbüros	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	
Machbarkeitsstudien/ Gutachten	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	
auf:													
Fachbüros	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	
Ausbau Abwasser- beseitigung	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	
auf:													
Ingenieur-/Architektenbüros	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	
Dorferneuerungs- maßnahmen	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	2	
auf:													
Landgesellschaft Schl.- Holstein	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	
sonstige Fachplanung	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	
auf:													
Planungsbüros	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	
im Rahmen einer öff.-rtl. Vereinbarung Aufgaben übernommen worden sind	1	3	5	2	1	1	9	6	2	4	2	36	

Landkreis bzw. Land	Ämter, in denen...												
	Kreis HEI Ämter: 8	Kreis RZ Ämter: 9	Kreis NF Ämter: 13	Kreis OH Ämter: 5	Kreis PI Ämter: 5	Kreis PLÖ Ämter: 6	Kreis RD Ämter: 16	Kreis SL Ämter: 13	Kreis SE Ämter: 7	Kreis IZ Ämter: 6	Kreis OD Ämter: 3	Land S-H Ämter: 91	
in best. Bereichen eine Zu- sammenarbeit nach § 19a GkZ stattfindet	2	1	5	0	1	0	3	5	4	1	1	23	
davon ...													
Verwaltungs- und Kassen- geschäfte	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	
Abwasserangelegenheiten	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	2	
LSE	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	2	
Touristikförderung	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	2	
Beschäftigung eines Regionalberaters im Rahmen LSE	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	
Berechnung/Zahlbar- machung Personalkosten	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	
Vollstreckungswesen	0	1	3	0	0	0	0	1	0	1	1	7	
Abfallbeseitigung	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	
Erhebung von Abwassergebühren	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	
Badestättenverbund	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	
Friedhofsverband	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	
Geschäftsführung Wasser- beschaffungsverband	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	3	
Ausbildung	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	
Verwaltung 2000	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	2	
Aufgabenübergang nach § 23 Satz 1 GkZ vorliegt	2	2	6	1	4	1	4	4	2	2	1	29	
davon ...													
Schulträgerschaft	1	1	5	1	1	0	1	4	1	1	1	17	
Kinderspielstube- Trägerschaft	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	

Landkreis bzw. Land Ämter, in denen...	Kreis HEI Ämter: 8	Kreis RZ Ämter: 9	Kreis NF Ämter: 13	Kreis OH Ämter: 5	Kreis PI Ämter: 5	Kreis PLÖ Ämter: 6	Kreis RD Ämter: 16	Kreis SL Ämter: 13	Kreis SE Ämter: 7	Kreis IZ Ämter: 6	Kreis OD Ämter: 3	Land S-H Ämter: 91
Wasserversorgung	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	2
Altenheim	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	2
Abwasserentsorgung	0	0	2	0	1	0	0	0	0	0	0	3
Feuerwehr	0	0	1	0	0	0	1	0	0	2	0	4
Wegebauzweckverband	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Klärschlammabfuhr	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Verwaltung und Kassengeschäfte eines Fürsorgezweckverband	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Verwaltung für Zweck- verband Sozialzentrum	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Bauleitplanung	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
Friedhofsverband	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Badestätten	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
sonstige Aufgaben ausgeführt werden	0	1	0	1	2	2	3	3	2	1	1	16
davon ...												
gesetzliche Aufgaben	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
Geschäftsführung für GbR	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
Geschäftsführung für Reformprojekt	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
Geschäftsführung Wasser- beschaffungsverband	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Geschäftsführung Verband	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Schulverwaltung	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Informationszentrum Umwelt und Tourismus	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1

Landkreis bzw. Land Ämter, in denen...	Kreis HEI Ämter: 8	Kreis RZ Ämter: 9	Kreis NF Ämter: 13	Kreis OH Ämter: 5	Kreis PI Ämter: 5	Kreis PLÖ Ämter: 6	Kreis RD Ämter: 16	Kreis SL Ämter: 13	Kreis SE Ämter: 7	Kreis IZ Ämter: 6	Kreis OD Ämter: 3	Land S-H Ämter: 91
Vermarktung von Gewerbe- flächen	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Bilanzstellung Eigen- betrieb Hafen	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Koordinationsfunktion	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Postagentur	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Vertretung der Gemeinde in Gerichtsverfahren	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Geschäftsführung Tourismusverein	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Tourismusförderung durch Tourismusverband	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
Schlammbehandlungs- anlage	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Trägerschaft Volkshochschule	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Ausgabe bearbeiteter Fahrerlaubnisse	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
Verkauf besonderer Abfallsäcke	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
Geschäftsführung Gewässerpflegeverband	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	2
Geschäftsführung Friedhofszweckverband	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Geschäftsführung Kindertagesstätte	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Verwaltung gemeinde- eigener Wohnungsbestand	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Betreuung "Leader+"	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1

Landkreis bzw. Land	Kreis HEI Ämter: 8	Kreis RZ Ämter: 9	Kreis NF Ämter: 13	Kreis OH Ämter: 5	Kreis PI Ämter: 5	Kreis PLÖ Ämter: 6	Kreis RD Ämter: 16	Kreis SL Ämter: 13	Kreis SE Ämter: 7	Kreis IZ Ämter: 6	Kreis OD Ämter: 3	Land S-H Ämter: 91
im Rahmen der Funktionalreform (§ 25a LVwG) Aufgaben übertragen	1	7	1	3	5	6	12	0	7	1	3	46
davon...												
auf das Amt	0	5	0	3	2	6	12	0	7	1	2	38
auf den Amtsvorsteher	0	2	0	1	3	5	3	0	3	0	1	18
Aufgabenübertragung in Planung	2	0	0	1	0	0	0	5	0	0	0	8
Ausnahmen vom geltenden Recht auf Grundlage des § 26 a AO vorgesehen sind	0	2	0	1	0	0	1	0	0	0	0	4
<i>hinsichtlich Aufgaben :</i>												
Verwaltung und Kassengeschäfte eines Schulverbandes	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Verwaltung und Kassengeschäfte eines Fürsorgezweckverband	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Klärschlammabfuhr	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Budgetierung	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Abwasserbeseitigung	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
<i>hinsichtlich Rechtsvorschriften</i>												
GO	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
GemHVO	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Hauptsatzungsänderungen	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Fernsprech-/Dienstzimmerpauschale § 135a GO	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1

Landkreis bzw. Land	Kreis HEI Ämter: 8	Kreis RZ Ämter: 9	Kreis NF Ämter: 13	Kreis OH Ämter: 5	Kreis PI Ämter: 5	Kreis PLÖ Ämter: 6	Kreis RD Ämter: 16	Kreis SL Ämter: 13	Kreis SE Ämter: 7	Kreis IZ Ämter: 6	Kreis OD Ämter: 3	Land S-H Ämter: 91
weitere Aufgaben, die bei Inkrafttreten der AO über §§ 3, 4, 5 AO hinaus wahrgenommen wurden	3		0	Nur für Nordfriesland								3
davon ...												
Träger Straßenbaulast für Kinderspielstraßen	1		0									1
Brandschutz	2		0									2
Gewährträgerschaft Sparkasse	1		0									1
amtsangehörige Gemein-den Aufgaben rücküber-tragen verlangt haben	0		2	und Dithmarschen								2
davon ...												
öffentl. Bekanntmachung	0		1									1
Feuerschutz	0		1									1

Verhältnis Amt - Gemeinde

52	Landkreis bzw. Land													
		Kreis Dithmarschen Anzahl der Ämter: 8	Kreis Herzogtum Lauenburg Anzahl der Ämter: 9	Kreis Nordfriesland Anzahl der Ämter: 13	Kreis Ostholstein Anzahl der Ämter: 5	Kreis Pinneberg Anzahl der Ämter: 5	Kreis Plön Anzahl der Ämter: 6	Kreis Rendsburg- Eckernförde Anzahl der Ämter: 16	Kreis Schleswig- Flensburg Anzahl der Ämter: 13	Kreis Segeberg Anzahl der Ämter: 7	Kreis Steinburg Anzahl der Ämter: 6	Kreis Stormarn Anzahl der Ämter: 3	Land Schleswig- Holstein Anzahl der Ämter: 91	
	Gemeinden zentralörtliche Funktionen wahrnehmen	4	3	5	2	1	1	7	8	2	3	1	37	
	<i>davon ...</i>													
	Unterzentrum	1	1	1	0	0	0	1	2	1	0	1	8	
	ländlicher Zentralort	3	2	3	1	1	1	4	4	1	4	0	24	
	Stadtrandkern 2. Ordnung	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	
	Sonstiges	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0	3	
	zentralörtliche Funktionen dem Amt obliegen	2	1	2	0	0	1	1	4	0	2	0	13	
	<i>davon ...</i>													
	Schulangelegenheiten (inklusive Trägerschaft)	1	0	1	0	0	1	1	3	0	1	0	8	
	Fremdenverkehrsangelegenheiten	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	
	Feuerwehren	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	
	Sozialstationen	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	
	Freibad	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2	
	Sporthalle	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2	
	Volkshochschule	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	
	Kindergarten	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	
	Kenntnisnahme Verwendung zentralörtl. Sonderschl.-zuw.	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	

54	Landkreis bzw. Land													
		Kreis HEI Ämter: 8	Kreis RZ Ämter: 9	Kreis NF Ämter: 13	Kreis OH Ämter: 5	Kreis PI Ämter: 5	Kreis PLÖ Ämter: 6	Kreis RD Ämter: 16	Kreis SL Ämter: 13	Kreis SE Ämter: 7	Kreis IZ Ämter: 6	Kreis OD Ämter: 3	Land S-H Ämter: 91	
	Verwaltung der Schlüsselzuweisungen	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	
	haushaltsrech. Angelegenheiten	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	
	Planungsumsetzung bei den Gemeinden unterstützen	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	
	Amtsgewerbegebiet (Gewerbeansiedlung)	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	
	Amtsjugendräume (Jugendförderung)	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	
	Erwachsenenbildung	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	
	gemeindliches Bürgerbegehren an übertragener Selbstverwaltungsaufgabe an das Amt scheiterte	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	
	<i>davon ...</i>													
	Erhalt einer Grundschule	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	
	Arbeitskraft aufgewendet wird für...													
	Amtseigene Aufgaben													
	niedrigst	30%	30%	35%	10%	20%	11%	5%	20%	20%	20%	10%		
	höchst	50%	60%	65%	50%	60%	50%	50%	80%	80%	42%	24%		
	Durchschnitt	42,50%	46,25%	46,58%	30%	44%	32,20%	36,56%	47,09%	37,86%	34%	16,33%	37,58% ²	
	Vorbereitung und Ausführung gemeindlicher Aufgaben													
	niedrigst	30%	20%	30%	20%	25%	25%	20%	11%	15%	44%	42%		
	höchst	45%	40%	60%	65%	60%	50%	80%	60%	65%	54%	90%		
	Durchschnitt	38,75%	31,25%	46,83%	45%	41%	36,25%	45,75%	35,30%	49%	49,33%	66%	44% ²	

Landkreis bzw. Land Ämter, in denen...	Kreis HEI Ämter: 8	Kreis RZ Ämter: 9	Kreis NF Ämter: 13	Kreis OH Ämter: 5	Kreis PI Ämter: 5	Kreis PLÖ Ämter: 6	Kreis RD Ämter: 16	Kreis SL Ämter: 13	Kreis SE Ämter: 7	Kreis IZ Ämter: 6	Kreis OD Ämter: 3	Land S-H Ämter: 91
	von Gemeinden auf Amt übertragene SVA											
niedrigst	5%	10%	0%	0%	0%	10%	1%	5%	0%	2%	31% ¹	
höchst	30%	20%	10%	20%	15%	40%	50%	20%	10%	15%	31% ¹	
Durchschnitt	16,25%	15%	5,10%	9%	7,40%	21,75%	12,87%	12,60%	4,57%	7,67%	31% ¹	13,02% ²
sonstiges												
niedrigst	10% ¹	5%	0%	5%	3%	8%	0%	0%	5%	12%	3%	
höchst	10% ¹	20%	15%	10%	10%	10%	20%	5%	20%	15%	13%	
Durchschnitt	10% ¹	11,25%	3,90%	7,50%	7,60%	9%	5%	2,86%	8,57%	19,50%	8%	8,47% ²
56 Höhe der Amtsumlage												
<i>für das Jahr 1990</i>												
Gesamt DM												
niedrigst	1.252.950,-	503.700,-	992.550,-	844.979,-	685.320,-	692.732,-	901.851,-	858.200,-	831.368,-	772.137,-	2.028.812,-	
höchst	2.575.800,-	1.185.000,-	2.123.700,-	2.415.000,-	1.921.452,-	2.033.355,-	2.035.759,-	2.886.800,-	2.282.650,-	1.621.963,-	3.162.500,-	
Durchschnitt	1.706.609,-	976.484,-	1.384.575,-	1.728.945,-	1.503.865,-	1.339.157,-	1.401.142,-	1.530.613,-	1.556.607,-	1.216.053,-	2.493.299,-	1.530.668,- ²
Prozentual												
niedrigst	18,80%	17,76%	22,12%	25,50%	14,70%	15,80%	17,50%	17,40%	17,50%	11,09%	21%	
höchst	41%	26%	40%	33,60%	27%	23,80%	31%	47%	23,50%	25%	28%	
Durchschnitt	27,88%	22,76%	28,93%	28,60%	21,40%	20,80%	23,25%	29,44%	20,56%	18,61%	24%	24,2% ²
Sozialhilfekosten												
niedrigst	keine	205.716,-	keine	keine	362.128,-	154.787,-	keine	keine	219.249,-	keine	263.296,-	
höchst	648.196,-	531.908,-	490.467,-	680.000,-	362.128,-	570.154,-	567.475,-	480.197,-	518.000,-	370.268,-	643.393,-	
Durchschnitt	400.049,-	336.295,-	280.076,-	485.966,-	362.128,-	382.842,-	334.969,-	357.362,-	343.816,-	211.350,-	498.669,-	363.047,- ²
Brandschutzkosten												
niedrigst	3.828,-	4.000,-	keine	keine	x	4.005,-	keine	keine	keine	keine	7.518,-	
höchst	250.175,-	9.500,-	201.900,-	5.300,-	x	13.907,-	23.189,-	189.242,-	69.649,-	18.922,-	23.240,-	
Durchschnitt	118.336,-	7.135,-	64.815,-	4.522,-	x	8.612,-	8.785,-	83.652,-	19.178,-	4.179,-	14.487,-	33.170,- ²

Landkreis bzw. Land Ämter, in denen...	Kreis HEI Ämter: 8	Kreis RZ Ämter: 9	Kreis NF Ämter: 13	Kreis OH Ämter: 5	Kreis PI Ämter: 5	Kreis PLÖ Ämter: 6	Kreis RD Ämter: 16	Kreis SL Ämter: 13	Kreis SE Ämter: 7	Kreis IZ Ämter: 6	Kreis OD Ämter: 3	Land S-H Ämter: 91
	<i>für das Jahr 1995</i>											
Gesamt DM												
niedrigst	1.790.240,-	683.800,-	1.512.400,-	1.476.315,-	944.027,-	954.298,-	1.061.521,-	1.340.600,-	1.438.057,-	1.058.170,-	2.755.905,-	
höchst	3.566.900,-	1.906.000,-	2.856.400,-	2.988.030,-	2.742.170,-	2.838.600,-	2.719.579,-	4.820.893,-	3.595.000,-	2.100.200,-	4.675.700,-	
Durchschnitt	2.191.037,-	1.469.675,-	1.976.344,-	2.248.189,-	2.095.403,-	1.962.305,-	1.946.108,-	2.046.473,-	2.365.498,-	1.602.956,-	3.482.469,-	2.126.042,- ²
Prozentual												
niedrigst	24,25%	15,90%	22,30%	27%	14,70%	16%	15,55%	14,54%	17,97%	12,26%	18%	
höchst	40% ⁹	28%	45%	40,71%	29%	27,85%	32,47%	53,80%	23%	23%	26%	
Durchschnitt	29,09%	22,92%	29,86%	34,22%	23,83%	22,42%	23,09%	28,85%	21%	17,55%	21,67%	24,95% ²
Sozialhilfekosten												
niedrigst	333.822,-	228.639,-	keine	keine	552.030,-	279.607,-	keine	keine	327.185,-	keine	650.269,-	
höchst	928.167,-	741.104,-	667.291,-	720.000,-	552.030,-	937.000,-	778.537,-	732.532,-	935.000,-	503.946,-	1.207.331,-	
Durchschnitt	596.228,-	545.026,-	423.890,-	429.353,-	552.030,-	549.945,-	532.209,-	537.657,-	547.125,-	315.789,-	898.048,-	538.845,- ²
Brandschutzkosten												
niedrigst	6.198,-	3.900,-	keine	keine	x	5.048,-	keine	keine	keine	keine	14.754,-	
höchst	126.192,-	9.300,-	182.800,-	8.283,-	x	13.400,-	25.709,-	191.198,-	51.888,-	14.214,-	19.838,-	
Durchschnitt	92.235,-	7.143,-	90.379,-	6.321,-	x	8.644,-	9.852,-	74.352,-	15.631,-	10.057,-	17.751,-	33.237,- ²
<i>für das Jahr 2000</i>												
Gesamt DM												
niedrigst	1.053.971,-	835.214,-	1.391.800,-	1.679.100,-	1.428.617,-	857.480,-	1.194.805,-	1.802.300,-	1.784.199,-	928.356,-	2.977.220,-	
höchst	4.155.800,-	2.062.658,-	3.319.500,-	2.642.000,-	2.871.369,-	3.147.800,-	3.020.995,-	5.487.446,-	2.967.210,-	2.460.600,-	5.602.400,-	
Durchschnitt	2.551.089,-	1.655.993,-	2.108.625,-	2.329.404,-	2.372.225,-	2.253.065,-	2.196.800,-	2.857.494,-	2.380.543,-	1.819.067,-	4.145.952,-	2.424.569,- ²
Prozentual												
niedrigst	18,75%	15%	23,90%	31%	15,88%	15,33%	15,47%	12,90%	18,50%	9%	16,50%	
höchst	43% ⁹	28%	48,10%	40,78%	28,50%	37%	30%	49%	25,20%	25%	25%	
Durchschnitt	30,23%	21,86%	30,34%	34,26%	22,09%	22,98%	22,57%	29,02%	22,14%	18,08%	21,33%	24,99% ²
Sozialhilfekosten												
niedrigst	254.513,-	238.952,-	keine	341.167,-	283.105,-	237.817,-	keine	keine	342.035,-	keine	571.177,-	
höchst	796.997,-	600.000,-	602.000,-	756.000,-	283.105,-	900.000,-	578.105,-	840.000,-	916.432,-	580.862,-	1.238.147,-	
Durchschnitt	544.738,-	419.503,-	362.766,-	485.433,-	283.105,-	519.167,-	374.145,-	563.251,-	521.604,-	297.969,-	833.093,-	473.161,- ²

	Landkreis bzw. Land	Ämter, in denen...											
		Kreis HEI Ämter: 8	Kreis RZ Ämter: 9	Kreis NF Ämter: 13	Kreis OH Ämter: 5	Kreis PI Ämter: 5	Kreis PLÖ Ämter: 6	Kreis RD Ämter: 16	Kreis SL Ämter: 13	Kreis SE Ämter: 7	Kreis IZ Ämter: 6	Kreis OD Ämter: 3	Land S-H Ämter: 91
<i>Brandschutzkosten</i>													
niedrigst		5.648,-	4.700,-	keine	keine	x	6.355,-	keine	keine	keine	keine	9.038,-	
höchst		222.873,-	9.800,-	246.900,-	36.500,-	x	12.600,-	35.476,-	239.100,-	50.854,-	26.989,-	48.711,-	
Durchschnitt		141.094,-	7.554,-	88.520,-	15.554,-	x	8.723,-	13.924,-	94.693,-	20.981,-	13.175,-	23.939,-	42.816,- ²
<i>Höhe der Umlage für Zweckausgaben für das Jahr 1990</i>													
<i>Gesamt DM</i>													
niedrigst		3.233,-	345.500,-	keine	x	362.300,-	keine	23.189,-	keine	x	keine	x	
höchst		595.564,-	917.300,-	250.000,-	x	644.090,-	533.619,-	480.197,-	696.000,-	x	73.192,-	x	
Durchschnitt		299.398,-	566.120,-	250.000,- ¹	x	503.195,-	453.144,-	236.084,-	467.440,-	x	73.192,- ¹	x	354.822,- ²
<i>Prozentual</i>													
niedrigst		5% ¹	x	x	x	x	7,40%	2,32% ¹	0%	x	0%	x	
höchst		5% ¹	x	x	x	x	10,21%	2,32% ¹	55,01%	x	1,02%	x	
Durchschnitt		5% ¹	x	x	x	x	8,80%	2,32% ¹	28,90%	x	1,02% ¹	x	9,21% ²
<i>für das Jahr 1995</i>													
<i>Gesamt DM</i>													
niedrigst		6.516,-	412.200,-	keine	477.300,- ¹	434.500,-	keine	25.709,-	keine	x	keine	x	
höchst		796.964,-	1.662.000,-	252.800,-	477.300,- ¹	632.970,-	1.030.600,-	1.109.485,-	937.800,-	x	86.900,-	x	
Durchschnitt		401.740,-	851.720,-	252.800,- ¹	477.300,- ¹	533.375,-	543.089,-	578.174,-	615.140,-	x	86.900,- ¹	x	482.249,- ²
<i>Prozentual</i>													
niedrigst		5% ¹	x	x	x	x	6,15%	9,25% ¹	0%	x	0%	x	
höchst		5% ¹	x	x	x	x	17,93%	9,25% ¹	68,25%	x	0,83%	x	
Durchschnitt		5% ¹	x	x	x	x	12,04%	9,25% ¹	31,40%	x	0,83% ¹	x	11,70% ²
<i>für das Jahr 2000</i>													
<i>Gesamt DM</i>													
niedrigst		8.448,-	451.800,-	keine	551.100,- ¹	412.200,-	keine	35.476,-	keine	keine	keine	x	
höchst		840.887,-	1.847.700,-	750.000,-	551.100,- ¹	512.691,-	440.000,-	1.367.510,-	1.020.601,-	528.905,-	112.600,-	x	
Durchschnitt		424.668,-	923.212,-	556.050,-	551.100,- ¹	462.446,-	296.376,-	656.322,-	773.920,-	528.905,- ¹	112.600,- ¹	x	480.509,- ²

	Landkreis bzw. Land	Ämter, in denen...											
		Kreis HEI Ämter: 8	Kreis RZ Ämter: 9	Kreis NF Ämter: 13	Kreis OH Ämter: 5	Kreis PI Ämter: 5	Kreis PLÖ Ämter: 6	Kreis RD Ämter: 16	Kreis SL Ämter: 13	Kreis SE Ämter: 7	Kreis IZ Ämter: 6	Kreis OD Ämter: 3	Land S-H Ämter: 91
<i>Prozentual</i>													
niedrigst		5% ¹	x	x	x	x	3,48% ¹	9,74% ¹	0%	0%	0%	x	
höchst		5% ¹	x	x	x	x	3,48% ¹	9,74% ¹	63,82%	3,85%	1,03%	x	
Durchschnitt		5% ¹	x	x	x	x	3,48% ¹	9,74% ¹	34,91%	3,85% ¹	1,03% ¹	x	9,67% ²
<i>Erhebungen über die Zu- friedenheit mit der Arbeit des Amtes vorliegen</i>													
58		2	1	1	0	1	1	1	3	2	1	3	16
<i>betreffend ...</i>													
	Zusammenarbeit mit Amtsausschuß	1	0	1	0	0	0	0	1	1	0	2	6
	Zusammenarbeit mit den Gemeinden	1	0	1	0	1	1	0	1	2	0	1	8
	Zusammenarbeit mit den Bürgermeistern	1	1	1	0	1	1	0	2	2	0	2	11
	Zufriedenheit der Bürger	2	0	1	0	1	1	1	2	2	1	3	14
	Zusammenarbeit mit dem hauptamtlichen Personal	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	2
	Zufriedenheit der Mitarbeiter	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
	Verwaltungsstrukturreform	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
<i>seit 1996 gem. § 3 Abs. 1 S. 2 AO Beschluß wegen Rechtsverletzung nicht ausgeführt wurde</i>													
59		1	0	0	1	1	0	2	4	1	1	1	12
<i>betreffend</i>													
	Auftragsvergabe Baurecht	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
	Erteilung gemeindlichen Einvernehmens	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0	3
	Vergaberecht	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	2

Landkreis bzw. Land	Kreis HEI Ämter: 8	Kreis RZ Ämter: 9	Kreis NF Ämter: 13	Kreis OH Ämter: 5	Kreis PI Ämter: 5	Kreis PLÖ Ämter: 6	Kreis RD Ämter: 16	Kreis SL Ämter: 13	Kreis SE Ämter: 7	Kreis IZ Ämter: 6	Kreis OD Ämter: 3	Land S-H Ämter: 91
Änderung Straßenausbau- und Erschließungsbeitrags-satzung	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
versch. Satzungsbe- schlüsse einer amts- angehörigen Gemeinde	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Bauvorhaben Kindergarten	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
60 Gemeindevertretung einem Beschluß des Amtsaus- schusses widersprochen hat	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	2
davon ...												0
Ablehnung Fernsprech- gebühren für Außenstelle	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Ablehnung Schulwald	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Neubau Amtsverwaltungs- gebäude	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Haushaltsbeschlüsse	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
61 seit 1990 ein Rechtsstreit mit einer amtsangehörigen Gemeinde geführt wurde	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
betreffend ...												
Erhebung von Verwaltungs- kostenanteilen	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Erstattung von Kassen- kreditzinsen	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1

Landkreis bzw. Land	Kreis HEI Ämter: 8	Kreis RZ Ämter: 9	Kreis NF Ämter: 13	Kreis OH Ämter: 5	Kreis PI Ämter: 5	Kreis PLÖ Ämter: 6	Kreis RD Ämter: 16	Kreis SL Ämter: 13	Kreis SE Ämter: 7	Kreis IZ Ämter: 6	Kreis OD Ämter: 3	Land S-H Ämter: 91
62 seit 1990 amtsangehörige Gemeinden untereinander einen Rechtsstreit hatten	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
betreffend ...												
Kiesabbau	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
63 Maßnahmen zur Mitwirkung und Einbindung der Einwohner ergriffen werden	4	6	9	2	4	5	13	11	4	4	2	64
davon ...												
Bürgerbüro	1	1	1	1	1	0	4	4	0	1	1	15
Außenstelle(n)	0	3	3	1	2	2	4	5	2	1	1	24
Einwohnerversammlungen	3	2	5	3	2	2	9	5	4	2	2	39
Beteiligung von Interessengruppen	3	2	6	3	0	1	4	6	0	1	1	27
Beteiligung von Kindern und Jugendlichen	2	1	5	3	0	1	3	3	1	1		20
Gründung von Beiräten	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	1	4
Sprechzeitenänderung	0	0	2	0	1	1	2	1	0	0	0	7
Amtsinfo-Blatt	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	2
Einwohnerinformations- veranstaltungen	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
pers. Vorstellung der Be- diensteten im Amtsinfolblatt	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
Kriminalpräventiver Rat	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Bürgermeister- sprechstunde	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Mitgründung Bürgerverein	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Mitgründung Wirtschafts- vereinigung	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Veranstaltungskalender	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Seniorenbeirat	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1

Landkreis bzw. Land	Ämter, in denen...												
	Kreis HEI Ämter: 8	Kreis RZ Ämter: 9	Kreis NF Ämter: 13	Kreis OH Ämter: 5	Kreis PI Ämter: 5	Kreis PLÖ Ämter: 6	Kreis RD Ämter: 16	Kreis SL Ämter: 13	Kreis SE Ämter: 7	Kreis IZ Ämter: 6	Kreis OD Ämter: 3	Land S-H Ämter: 91	
Einwohnerbefragung bzgl. Öffnungszeiten	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	
"Amt vor Ort"	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	
teilweise Amtsangebot per Internet	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	
Internet-Auftritt des Amtes vorhanden ist	6	5	6	1	4	1	14	11	4	5	2	59	
organisiert durch:													
Amt allein	3	2	4	0	1	1	9	5	1	2	1	29	
Amt für die Gemeinden	3	3	1	1	1	1	8	4	2	2	2	28	
Amt mit Hilfe der Sparkassen	1	0	0	0	2	0	0	1	0	1	0	5	
Gemeinden allein	1	1	3	0	0	0	4	4	2	0	1	16	
private Dienstleister	1	1	0	0	1	0	3	6	1	2	1	16	
Gemeinde für das Amt	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	
Gemeinden mit Hilfe der Sparkassen	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	
Amt und Stadt gemeinsam	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	
Internet-Auftritt in Planung	0	0	2	1	0	2	0	2	2	0	1	10	

Fußnoten

- 1 : Es stand nur ein Wert zur Verfügung.
2 : Kreisdurchschnitt
3 : Es wurden nicht von allen Ämtern Angaben gemacht.
4 : Gemeinden sind selbst Mitglied im Zweckverband.
5 : Alle Aufgaben incl. Schulverwaltung usw.
x : Es wurden keine Angaben gemacht.

F. Bewertung ausgewählter Problemkreise

I. Bedarf des Amtes an demokratischer Legitimation

Es wurde oben herausgearbeitet, dass *Quantität und Qualität* der vom Amt wahrgenommenen Aufgaben, vor allem der vom Amt wahrgenommenen gemeindlichen Selbstverwaltungsaufgaben, den Bedarf des Amtes an eigener demokratischer Legitimation bestimmen. Die Ergebnisse der Umfrage sind daher im Hinblick auf diese beiden Faktoren der Quantität und Qualität der Aufgabenerfüllung näher zu untersuchen. Für diese Bewertung stehen die oben dargelegten Vergleichsmaßstäbe zur Verfügung: Vor allem ist es die verbindliche Bewertung durch das Bundesverfassungsgericht im Jahre 1979, die Quantität und Qualität der Aufgabenerfüllung durch das Amt als noch verfassungsgemäß angesehen hatte. Darüber hinaus bieten die veröffentlichten Ergebnisse der Untersuchung von *von Mutius* und *Steinger* einen weiteren, jüngeren Maßstab aus dem Jahre 1994.

Besonders bedeutsam für die Bewertung des Bedarfes an eigener demokratischer Legitimation ist die Übertragung von gemeindlichen Selbstverwaltungsaufgaben gem. § 5 Abs. 1 Satz 1 AO auf das Amt. Nach § 5 Abs. 1 Satz 1 AO können mehrere amtsangehörige Gemeinden über die Regelung des § 3 Abs. 1 Satz 1 AO hinaus gemeinsam dem Amt Selbstverwaltungsaufgaben übertragen. Anders als bei den der Regelung des § 3 Abs. 1 Satz 1 AO unterfallenden Aufgaben,

bei denen die Meinungsbildungs-, Willensbildungs- und Entscheidungsphase grundsätzlich bei den amtsangehörigen Gemeinden verbleibt und dem Amt veritable Kompetenzen nur bei der Vorbereitung gemeindlicher Beschlüsse und vor allem in der Vollzugsphase vom Gesetzgeber zugewiesen worden sind, ist in den Fällen des § 5 Abs. 1 Satz 1 AO die gesamte Entscheidungs- und Wahrnehmungskompetenz auf das Amt übergegangen¹⁴⁷. Obwohl die Aufgabe ihren rechtlichen Charakter als gemeindliche Selbstverwaltungsaufgabe bewahrt¹⁴⁸, ist nunmehr das Amt für Meinungsbildung, Willensbildung und Entscheidungsfindung sowie Vollzug hinsichtlich der übertragenen Aufgabe zuständig. Unter Legitimationsgesichtspunkten ist insbesondere diese Aufgabenübertragung gem. § 5 Abs. 1 Satz 1 AO problematisch, weil die Aufgabenverantwortung von dem eigentlich zuständigen und entsprechend demokratisch legitimierten Organ, der jeweiligen Gemeindevertretung, auf einen anderen Verwaltungsträger und ein anderes Beschlussorgan verlagert wird, und zwar auf den Amtsausschuss, der nicht die entsprechende demokratische Legitimation einer Gemeindevertretung besitzt.

Da § 5 Abs. 1 Satz 1 AO aber nicht weiter inhaltlich hinsichtlich der Art oder des Umfangs der übertragbaren Aufgaben determiniert ist, sondern ein Einzelübertragungsrecht zugunsten der

¹⁴⁷ Engel, Das schleswig-holsteinische Amt, S. 142 f., 161; von Mutius/Steinger, Die Gemeinde SH 1995, 231 (233).

¹⁴⁸ Dies zeigt deutlich die Rückholmöglichkeit in § 5 Abs. 2 AO.

amtsangehörigen Gemeinden enthält, ist eine allein normative Bewertung der Gesetzeslage unergiebig. Vielmehr kann die Relevanz des § 5 Abs. 1 Satz 1 AO nur im Hinblick auf Art und Umfang der übertragenen Selbstverwaltungsaufgaben ermessen werden, wofür empirische Angaben unverzichtbar sind¹⁴⁹.

1. Quantität der übertragenen Selbstverwaltungsaufgaben

Hinsichtlich der Quantität der Aufgabenübertragung hat die Umfrage ergeben, dass in Schleswig-Holstein 612 Aufgabenübertragungen stattgefunden haben. Amtsangehörige Gemeinden haben in den untersuchten 91 Ämtern in 612 Fällen förmliche Aufgabenübertragungen nach § 5 Abs. 1 Satz 1 AO vorgenommen. Dies ergibt einen landesweiten Durchschnitt von 6,73 förmlichen Aufgabenübertragungen pro Amt. Dabei sind regionale Unterschiede zwischen den einzelnen Kreisen festzustellen (näher Abb. 3): Während im Kreis Schleswig-Flensburg durchschnittlich 11,62 Selbstverwaltungsaufgaben dem Amt förmlich übertragen worden sind, beträgt der niedrigste Durchschnittswert im Kreis Segeberg 4 Selbstverwaltungsaufgaben pro Amt. Überdurchschnittlich viele Selbstverwaltungsaufgaben sind im Kreis Dittmarschen (9 Selbstverwaltungsaufgaben) und im Kreis Steinburg (7,3 Selbstverwaltungsaufgaben pro Amt) förmlich übertragen worden. Zieht man zum Vergleich den Stand des Jahres 1979 heran, als in allen 119

Ämtern in lediglich 329 Fällen Übertragungen nach § 5 Abs. 1 AO stattgefunden hatten¹⁵⁰, so zeigt sich bereits bei der Bezugsgröße von 91 (von 119) Ämtern ein deutlicher quantitativer Aufwuchs. Waren 1979 im Durchschnitt jedem Amt 2,76 gemeindliche Selbstverwaltungsaufgaben nach § 5 Abs. 1 AO übertragen worden und wurde der Mittelwert der Anzahl der pro Amt übertragenen Aufgaben im Jahre 1994 mit 1,87 errechnet¹⁵¹, so ist dieser Durchschnittswert im Jahr 2001 auf 6,73 angestiegen.

Dieser aus der Betrachtung der absoluten Zahl von Übertragungsfällen gewonnene Eindruck bestätigt sich bei einem Blick auf die Zahl der Ämter, in denen Selbstverwaltungsaufgaben von den Gemeinden auf das Amt übertragen worden sind. Während 1979 nur in 41 Ämtern Übertragungsfälle anzutreffen waren und damit in 78 Ämtern überhaupt keine Selbstverwaltungsaufgaben übertragen worden waren, so ist die Zahl der Ämter mit übertragenen Selbstverwaltungsaufgaben im Jahre 2001 auf 86 (von 91) Ämtern gestiegen (Abb. 4). Lediglich in 5 von 91 Ämtern sind nach den Ergebnissen der Umfrage keine gemeindlichen Selbstverwaltungsaufgaben nach § 5 Abs. 1 AO übertragen worden. 1994 lag die Zahl der Ämter ohne jegliche Aufgabenübertra-

¹⁴⁹ Zutreffend von Mutius/Steinger, Die Gemeinde SH 1995, 231 (233).

¹⁵⁰ BVerfGE 52, 95 (106).

¹⁵¹ Von Mutius/Steinger, Die Gemeinde SH 1995, 231 (234).

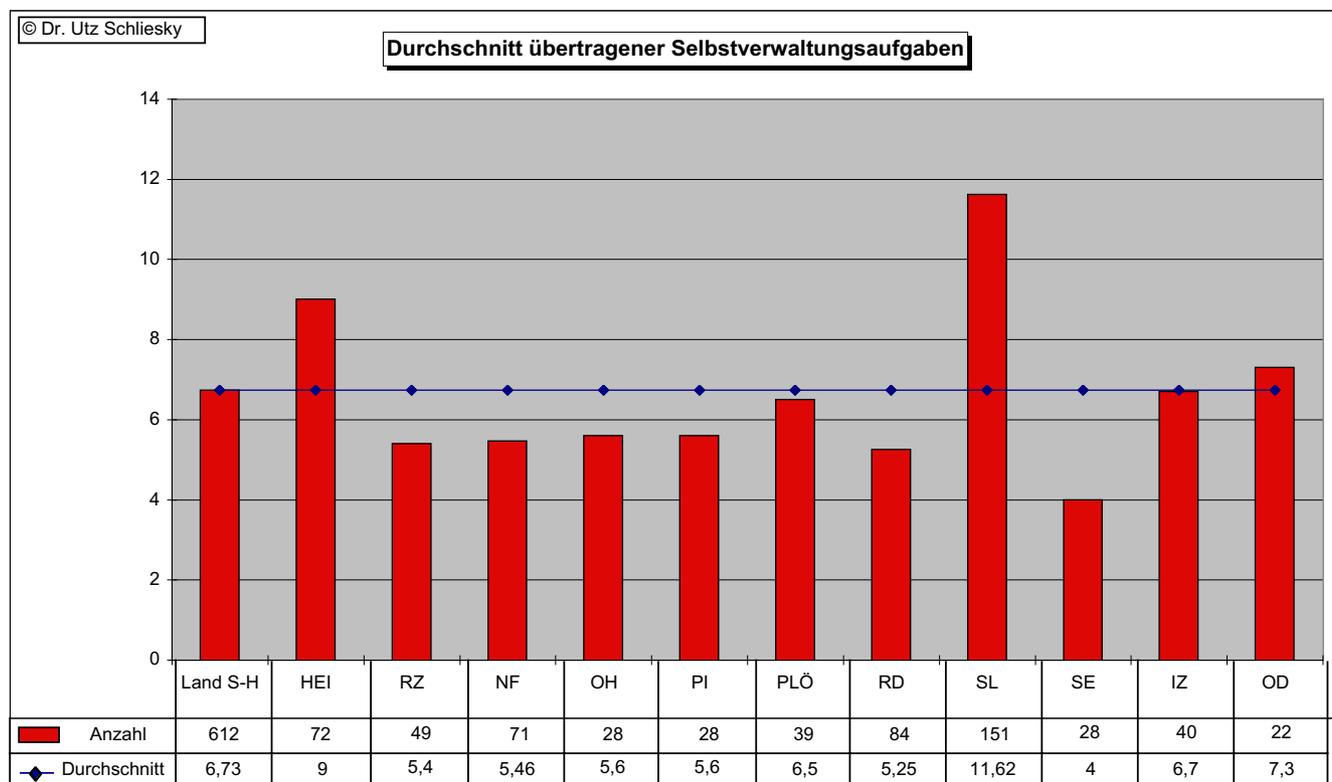


Abb. 3 Durchschnitt übertragener Selbstverwaltungsaufgaben

Übertragung gemeindlicher Selbstverwaltungsaufgaben auf die Ämter

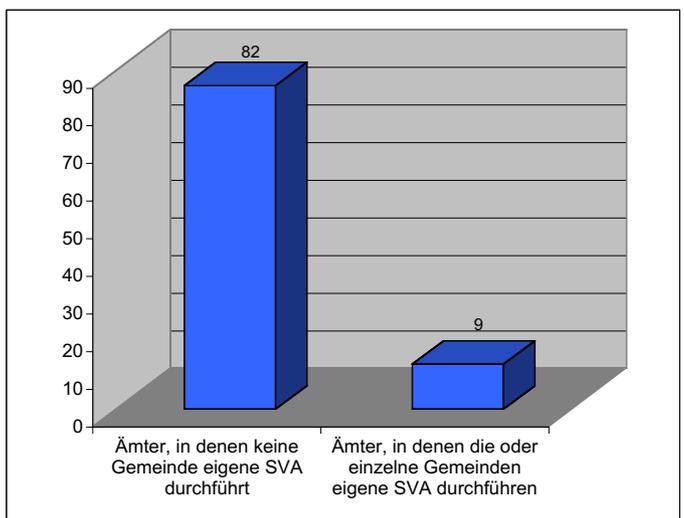
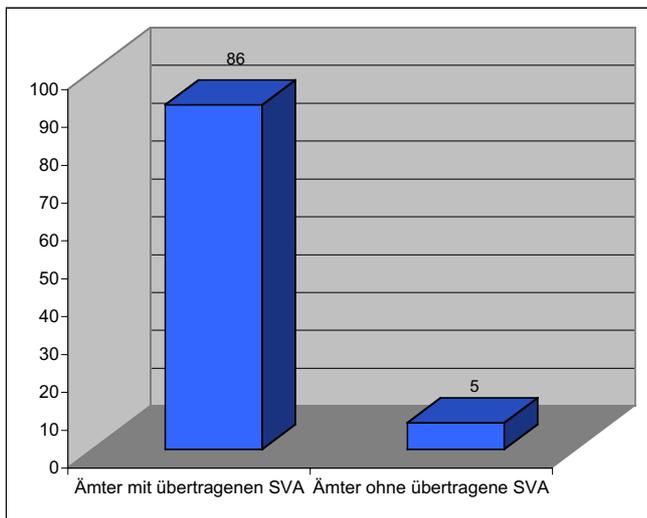


Abb. 4 Übertragung gemeindlicher Selbstverwaltungsaufgaben auf die Ämter und eigene Durchführung von Selbstverwaltungsaufgaben durch die Gemeinden

© Dr. Utz Schliesky

gung nach § 5 Abs. 1 AO immerhin noch bei 19 (von 104) Ämtern¹⁵².

Die Umfrage hat gezeigt, dass in der größten Zahl der Fälle auch *alle* amtsangehörigen Gemeinden die betreffende Selbstverwaltungsaufgabe auf das Amt übertragen haben (56 von 91 Ämtern; 61, 54 %). Prozentual ist dieser Anteil damit im Vergleich zu 1994 ebenfalls leicht angestiegen; damals betrug der Anteil 60,58 % (63 von 104 Ämtern)¹⁵³. Allerdings ist zu beachten, dass – wie gezeigt – die Zahl der übertragenen Aufgaben pro Amt erheblich angestiegen ist. Hinzu kommen noch diverse weitere Tätigkeiten für die Gemeinden wie insbesondere die Mitgliedschaft in Zweckverbänden, die 15 Ämter betrifft (Frage 40), oder in privatrechtlichen Gesellschaften (34 Ämter; Frage 42).

Ein weiteres Indiz für den stetigen Aufgabeanstieg bei dem Amt ist die Zahl der Rückübertragungen von gemeindlichen Selbstverwaltungsaufgaben von dem Amt auf die amtsangehörigen Gemeinden (§ 5 Abs. 2 AO). Seit 1990 ist eine derartige Rückübertragung in den 91 ausgewerteten Ämtern in nur 7 Fällen vorgekommen (Frage 36). Diese sieben Fälle verteilen sich wiederum auf lediglich vier Kreise.

Der Vollständigkeit halber sollen auch die von den Kreisen gem. § 5 Abs. 4 AO auf die Ämter übertragenen Aufgaben angeführt werden (Frage 37): In immerhin 17 Fällen sind derartige Aufgabenübertragungen identifiziert worden,

wobei die Genauigkeit der Angaben bezweifelt werden muss, da zum Teil spezielle Aufgaben im Zusammenhang mit der Funktionalreform benannt worden sind, ohne dass diese als vom Kreis übertragene Aufgaben identifiziert worden wären.

Nicht vernachlässigt werden darf bei der Quantität der vom Amt wahrgenommenen Aufgaben die *stillschweigende Übernahme* von Gemeindeaufgaben durch das Amt in 45 Fällen (Frage 34). Zu beachten ist bei dieser Zahl, dass zum Teil zahlreiche Aufgaben der Gemeinden von den Ämtern stillschweigend übernommen werden – in einem Fall wurden offenbar sogar alle vom Amt wahrgenommenen Selbstverwaltungsaufgaben stillschweigend übernommen –, so dass die absolute Zahl der stillschweigend übernommenen *Aufgaben* deutlich höher als die Zahl der 45 Fälle liegt. Die genauere Analyse der beantworteten Fragebögen hat ergeben, dass eine erhebliche stillschweigende Aufgabenübernahme durch das Amt vor allem in den Kreisen anzutreffen ist, die hinsichtlich der förmlichen Aufgabenübertragung nach § 5 Abs. 1 AO unterhalb des Landesdurchschnitts liegen. Diese Fälle der stillschweigenden Aufgabenübernahme sind deshalb von herausgehobener Bedeutung, weil sie zum einen ebenso den Bedarf an demokratischer Legitimation des Amtes wie eine förmliche Aufgabenübertragung nach § 5 Abs. 1 AO begründen, ih-

¹⁵² Von Mutius/Steinger, Die Gemeinde SH 1995, 231 (234).

¹⁵³ Von Mutius/Steinger, Die Gemeinde SH 1995, 231 (234).

nen andererseits aber von vornherein der Weg zu einer zumindest mittelbaren demokratischen Legitimation in Form eines förmlichen Aufgabenübertragungsbeschlusses der jeweiligen Gemeindevertretung verwehrt ist. Zugleich deutet dieses Ergebnis darauf hin, dass in der Praxis das Verfahren der förmlichen Aufgabenübertragung in vielen Fällen offenbar als zu aufwendig und langwierig angesehen wird.

Die letztgenannte Bewertung wird indiziell durch die angegebenen Gründe für Aufgabenübertragungen (Frage 33) bestätigt: 75 Ämter geben als Grund für die Aufgabenübertragung bzw. Aufgabenübernahme an, dass die Koordination wegen des übergemeindlichen Charakters der Aufgaben sinnvoll erschien. 69 Ämter nennen die Effektivität der Aufgabenerledigung, und immerhin 30 Ämter geben die zu hohen Kosten für die einzelnen Gemeinden als Gründe für die Aufgabenübertragung an.

Schließlich ist auch der prozentual geschätzte Arbeitsaufwand des Amtes für die Gemeinden einerseits und das Amt selbst andererseits ein Indiz für die Quantität der Aufgabenerledigung. Gefragt nach dem prozentual geschätzten Aufwand der Arbeitskraft des Amtes für die verschiedenen Tätigkeitsfelder eines Amtes ergab sich, dass landesweit 44 % der Arbeitskraft für die Vorbereitung der Beschlüsse der Gemeinde und die Durchführung der gemeindlichen Selbstverwaltungsaufgaben i.S.d. § 3 Abs. 1 Satz 1 AO aufgewendet werden. Die Werte schwanken dabei allerdings zwischen 11 % und 90 %. Der zweitgrößte Arbeitsaufwand mit landesweit 37,58 % entfällt auf die eigenen Aufgaben des Amtes, d.h. die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung i.S.d. § 4 AO. Hier schwanken die Werte ebenfalls erheblich zwischen 5 % und 80 %. Der Aufwand für die von den Gemeinden auf das Amt gem. § 5 Abs. 1 AO übertragenen Selbstverwaltungsaufgaben wird landesweit durchschnittlich mit 13,02 % angegeben. Zwischen 0 % und immerhin 50 % des gesamten Arbeitsaufwandes des Amtes schwanken die Angaben in diesem Punkt. Wenn aufgrund der großen Schwankungen Schlussfolgerungen auch nur mit Vorsicht zu ziehen sind, so zeigt sich an dem geschätzten Arbeitsaufwand, dass die Vorbereitung der Beschlüsse der Gemeinden und die Durchführung der gemeindlichen Selbstverwaltungsaufgaben in der Regel noch im Mittelpunkt der Amtstätigkeit stehen. Allerdings bestätigt auch der bis zu 50 % reichende Arbeitsaufwand für die übertragenen Selbstverwaltungsaufgaben,

dass der Bestand der bei dem Amt liegenden Aufgaben erheblich gewachsen ist.

Ansichts des ohnehin hauptamtlichen Charakters der Amtsverwaltung im Vergleich zu den grundsätzlich lediglich ehrenamtlich tätigen Gemeinden ist die Zahl der Beschäftigten im Amt einerseits, in den Gemeinden andererseits nur bedingt aussagekräftig. Auf der Grundlage des jeweiligen Kreisdurchschnitts sind in den Ämtern, die eine eigene Verwaltung i.S.d. §§ 1 Abs.3, 7 AO haben, durchschnittlich 19,77 Verwaltungsmitarbeiter (auf Vollzeitkräfte umgerechnet) beschäftigt (Frage 15). In immerhin 74 Ämtern und dort insgesamt 416 Gemeinden finden sich auch noch eigene gemeindliche Beschäftigte in den amtsangehörigen Gemeinden (Frage 24). Dabei zeigt sich eine erhebliche Vielfalt, die in den einzelnen Gemeinden von einem Angestellten bis hin zu maximal 37 Angestellten sowie von 0,53 Arbeitern bis zu maximal 70 Arbeitern in einer Gemeinde reicht.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass sich die Quantität der auf die Ämter übertragenen gemeindlichen Selbstverwaltungsaufgaben seit 1979, aber auch seit 1994 erheblich erhöht hat.

2. Qualität der übertragenen Selbstverwaltungsaufgaben

Bedeutsam ist auch eine qualitative Auffächerung der übertragenen Selbstverwaltungsaufgaben, d.h. eine Betrachtung, um welche Aufgaben bzw. Aufgabenfelder es sich bei den auf das Amt übertragenen Aufgaben handelt. Maßgeblich ist hierbei wiederum zunächst der Kanon der von den Gemeinden gem. § 5 Abs. 1 Satz 1 AO übertragenen Selbstverwaltungsaufgaben. Zwar ist grundsätzlich eine Vielfalt der Aufgaben und Aufgabenfelder festzustellen, doch zeigt eine nähere Betrachtung, dass sich durchaus bestimmte Aufgaben und Aufgabenfelder feststellen lassen, die typischerweise von den amtsangehörigen Gemeinden auf die Ämter gem. § 5 Abs. 1 AO übertragen worden sind (näher Abb. 5).

Unter dem Gesichtspunkt der Aufgabenqualität fällt auch auf, dass nicht (mehr) nur „technische Durchführungsaufgaben“ dem Amt übertragen worden sind, sondern durchaus bedeutsame Selbstverwaltungsaufgaben anzutreffen sind, die oftmals einen gestalterischen oder zukunftsorientierten Einschlag haben. Insbesondere Aufgaben im Zusammenhang mit der Ländlichen Struktur- und Entwicklungsanalyse (LSE) sind

Abb. 5: Typische Aufgabenfelder einer Übertragung gem. § 5 Abs. 1 AO

gem. § 5 I AO übertragene Selbstverwaltungsaufgabe	Anzahl der Ämter, in denen übertragen (von 91)		%	zum Vergleich:	
				Anzahl 1995 (von 104)	% 1995 (von 104)
Klärschlammabfuhr	56	↑	61,54	30	28,85
Rücklagenverwaltung	56	↑	61,54	k.A.	k.A.
Erteilen von Kassenanordnungen	50	↑	54,95	k.A.	k.A.
LSE	46	↑	50,55	-	-
Archivgesetz	38	↑	41,76	-	-
Schulträgerschaft	32 (35) ¹	↑	35,16 (38,46)	19	18,27
Internet-Auftritt	30	↑	32,97	-	-
Sozialstation	27	↑	29,67	13	12,50
Abwasserbeseitigung	23	↑	25,27	21	20,19
Feuerwehr	18 (+ 5 Jugendfeuerwehr)	↑	19,78 (25,27)	18	17,31
Sozialhilfeaufgaben (vom Kreis übertragen)	16	↑	17,58	7	6,73
Trägerschaft Kindertagesstätten	14	↑	15,38	9	8,65
Fremdenverkehr	14	↑	15,38	5	4,81
Sporthalle	14	↑	15,38	k.A.	k.A.
Dorfentwicklungsplanung	13	↑	14,29	k.A.	k.A.
Wasserversorgung	11	↓	12,09	18	17,31
Volkshochschule	10	↑	10,99	k.A.	k.A.
Badeanstalt / (Hallen-) Schwimmbad	8	↑	8,79	5	4,81
Flächennutzungsplanung	8	↑	8,79	k.A.	k.A.
Landschaftsplanung	8	↑	8,79	k.A.	k.A.
Gemeindewahlleitung	5 (6) mit Wahlvorbereitung	↓	5,49 (6,59)	10	9,62
Bebauungsplanung	5	↑	5,49	k.A.	k.A.
<u>Erläuterungen:</u> ¹ Siehe Frage 38. ↑↓ Trend-Veränderung im Vergleich zu 1995					
- Aufgabe nicht existent k.A. keine Angaben					

insoweit ein bezeichnendes Beispiel: In 46 (von 91) Ämtern ist die LSE auf das Amt übertragen worden (50,55 %). Auch die Dorfentwicklungsplanung ist immerhin in 13 (von 91) Ämtern dem Amt übertragen worden (14,29 %). Gravierend sind auch die Fälle, in denen die Landschaftsplanung (8 Ämter; 8,79 %), Flächennutzungsplanung (8 Ämter; 8,79 %) und sogar die Bebauungsplanung (5 Ämter; 5,49 %) von den Ge-

meinden auf das Amt delegiert worden sind. Am Beispiel der LSE zeigt sich aber auch deutlich, dass gemeindliche Selbstverwaltungsaufgaben heutzutage oftmals trotz ihres örtlichen Charakters einen überörtlichen Bezug aufweisen, dem eine mehrere Gemeindegebiete überspannende Verwaltungseinheit offenbar am besten gerecht werden kann.

a) Finanzhoheit

Die Analyse zeigt, dass letztlich alle zum Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie zählenden Hoheitsfelder betroffen sind. Am Beispiel der *Finanzhoheit* zeigt sich, dass wesentliche finanzwirksame Entscheidungen auf das Amt übergegangen sind. So findet die Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit in 88 von 91 Ämtern durch Mitarbeiter des Amtes statt (Frage 29a), obwohl diese für die Finanzhoheit wesentliche Kontrollaufgabe dem Bürgermeister der amtsangehörigen Gemeinde obliegt¹⁵⁴. Auch das Unterzeichnen von Kassenanordnungen findet in 84 von 91 Ämtern durch Mitarbeiter des Amtes statt (Frage 29b). In 50 Ämtern ist diese Aufgabe von amtsangehörigen Gemeinden auch förmlich gem. § 5 Abs. 1 AO auf das Amt übertragen worden (Frage 31 F). Auch die Verwaltung der gemeindlichen Rücklagen erfolgt in 56 Ämtern durch das Amt, nicht durch die Gemeinden. In diesen genannten Beispielen ist nicht nur die Quantität der Aufgabenübertragung auf das Amt erstaunlich, bei der schon von einem landesweiten Phänomen und bestimmten Aufgabenfeldern, die in nahezu allen Ämtern auf das Amt übergegangen sind, gesprochen werden kann, was bei der Untersuchung im Jahre 1994/95 noch nicht der Fall war¹⁵⁵. Vielmehr ist es gerade auch die *Qualität* der hier im Hinblick auf die Finanzhoheit betroffenen Aufgaben, da die Finanzhoheit die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinde im finanziellen Bereich konkretisiert. Gerade diese *eigene Verantwortlichkeit* in finanzieller Hinsicht ist in sensiblen Bereichen aus der Hand gegeben, wenn kein gemeindliches Organ mehr die sachliche und rechnerische Richtigkeit gemeindlicher Aufgaben überprüft oder Kassenanordnungen erteilt. Hier ist in zahlreichen Gemeinden ein gravierender Bestandteil kommunaler Selbstverwaltungsgarantie in der Praxis auf das Amt übergegangen, ohne dass die Legitimationsstränge des Amtes entsprechend verstärkt worden wären.

Die Finanzhoheit ist auch bei zahlreichen anderen übertragenen Aufgaben betroffen, allerdings nicht mehr in so bedeutsamer Ämter-Zahl wie in den eben genannten Beispielen. So leisten beispielsweise 12 Ämter anstelle der Gemeinden Zuschüsse für Kulturarbeit, Vereine und Verbände. Zuschüsse an Sportvereine finden sich in 6 Ämtern, und das Amt fördert karitative Organisationen und Beratungsstellen in 4 Amtsbezirken. Finanzielle Förderung findet auch an Tourismusvereine (2 Ämter) und im Bereich der Arbeitsförderung (1 Amt) statt. Darüber hinaus ist in 2 Äm-

tern die Erhebung von Fremdenverkehrsabgaben auf das Amt übertragen worden.

b) Planungshoheit

Auch die zum Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie zählende *Planungshoheit* ist im Hinblick auf die gemeindliche Eigenverantwortlichkeit ein sensibler Bereich, da hier für das Gemeindegebiet und damit für die Gemeindebevölkerung wesentliche Entscheidungen in zukunftsgerichteten Fragen getroffen werden. Die Planungshoheit umfasst insoweit die Befugnis, grundsätzlich eigenverantwortlich im Wege der Planung das Gemeindegebiet zu ordnen, zu gestalten und zu regeln¹⁵⁶, wobei insbesondere die verbindliche Planung der Gemeinde im Hinblick auf die bauliche und sonstige Nutzung des Gemeindegebietes im Vordergrund steht¹⁵⁷. Dies garantiert der Gemeinde vor allem die Befugnis, im gemeindlichen Raum grundsätzlich eine Gesamtordnung raumbezogenen Verhaltens unter Einschluss entsprechender finanzieller Festlegungen selbst und ohne imperative staatliche Einflussnahme gestalterisch zu entwickeln¹⁵⁸. Es bedarf keiner näheren Begründung, dass diese Eigenverantwortlichkeit im Hinblick auf die Planungshoheit nicht nur in Gefahr gerät, sondern weitestgehend verloren geht, wenn eine Gemeinde planungsrelevante Aufgaben auf das Amt überträgt. Dies ist besonders häufig im Bereich der Ländlichen Struktur- und Entwicklungsanalyse (LSE), nämlich in 46 von 91 Ämtern, geschehen. Ohne Frage ist eine das Gemeindegebiet übergreifende und auf den gesamten Amtsbezirk bezogene Planung von Projekten im Bereich der LSE sinnvoll und erwünscht, doch bleibt zunächst die einzelne Gemeinde Träger der Planungshoheit und damit selbst für die Planung verantwortlich. Aus legitimatorischer Sicht ist die Verlagerung der Aufgaben-

¹⁵⁴ Ausführlich hierzu Schliesky/Tietje, Der ehrenamtliche Bürgermeister im Spannungsfeld von Amt und Gemeinde, Rn. 144 ff.

¹⁵⁵ So ausdrücklich von Mutius/Steinger, Die Gemeinde SH 1995, 231 (234).

¹⁵⁶ VerfGH NW, NVwZ-RR 1998, 473 (474); Gern, Deutsches Kommunalrecht, Rn. 170; von Mutius, in: ders./Wuttke/Hübner, Kommentar zur Landesverfassung, Art. 46 Rn. 10; Oebbecke, in: FS Hoppe, S. 239; Stober, Kommunalrecht, S. 85.

¹⁵⁷ BVerfGE 17, 172 (182); 23, 353 (365); 26, 172 (180); 26, 228 (238); Böttcher, Kommunalrecht, Rn. 102; von Mutius, in: ders./Wuttke/Hübner, Kommentar zur Landesverfassung, Art. 46 Rn. 10; Siedentopf, Gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie im Verhältnis zur Raumordnung und Landesplanung, S. 44; Stern/Burmeister, Die Verfassungsmäßigkeit eines landesrechtlichen Planungsgebotes für Gemeinden, S. 27.

¹⁵⁸ BVerfG, NJW 1981, 1659 ff.; BVerwG, DVBl. 1986, 1003 (1006); StGH BaWü, ESVGH 26, 1 (6 f.); Böttcher, Kommunalrecht, Rn. 102; Gern, Deutsches Kommunalrecht, Rn. 170; von Mutius, in: ders./Wuttke/Hübner, Kommentar zur Landesverfassung, Art. 46 Rn. 10; Siedentopf, Gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie im Verhältnis zur Raumordnung und Landesplanung, S. 44; Stern/Burmeister, Die Verfassungsmäßigkeit eines landesrechtlichen Planungsgebotes für Gemeinden, S. 27.

und Entscheidungsverantwortung von dem für das Gemeindegebiet und die Gemeindebevölkerung zuständigen Organ, der Gemeindevertretung, auf das nicht über eine entsprechende unmittelbare demokratische Legitimation von der Gemeindebevölkerung verfügende Organ Amtsausschuss problematisch. Diese Problematik stellt sich erst recht bei der gemeindebezogenen, für die Rechtsverhältnisse der Gemeindeeinwohner aber sehr bedeutsamen *Bebauungsplanung*, die in 5 Ämtern von amtsangehörigen Gemeinden auf das Amt übertragen worden ist. Darüber hinaus ist 13 Ämtern die Dorfentwicklungsplanung und 8 Ämtern die Flächennutzungsplanung übertragen worden. In ebenfalls 8 Ämtern ist zudem die Landschaftsplanung von den Gemeinden auf das Amt übertragen worden. In einem Fall findet sich schließlich die Gebietsentwicklungsplanung bei dem Amt, und in ebenfalls einem Fall ist das Amt für Stellungnahmen zu überörtlichen Planungen zuständig.

c) Personalhoheit

Angesichts der hauptamtlichen Verwaltung des Amtes ist die Personalhoheit der amtsangehörigen Gemeinden schon kraft Gesetzes erheblich eingeschränkt (s. §§ 48, 50 GO, § 1 AO). Die Personalhoheit für die hauptamtlichen Mitarbeiter der Verwaltung liegt insoweit bei dem Amt. Dies schließt allerdings nicht aus, dass auch die amtsangehörigen Gemeinden weiterhin selbst Beamte, Angestellte und Arbeiter beschäftigen. In 416 von 818 Gemeinden finden sich eigene Beschäftigte der amtsangehörigen Gemeinden (näher Frage 24). Im vereinfacht berechneten Durchschnitt beschäftigen die amtsangehörigen Gemeinden eines Amtes 2,75 Beamte, 10,7 Angestellte und 10,71 Arbeiter. Zu bedenken ist hierbei, dass es sich in vielen Fällen um geringfügig Beschäftigte handelt. Im Vergleich zu den 19,77 Verwaltungsmitarbeitern, die im Kreisdurchschnitt ein schleswig-holsteinisches Amt beschäftigt (Frage 15), liegt der Schwerpunkt der Personalhoheit zweifelsohne bei dem Amt. Verstärkt wird dieser Eindruck noch durch weitere Aufgaben bzw. Angelegenheiten, die von den Gemeinden auf das Amt übertragen worden sind und die gleichzeitig Personalvorhaltung und dann Personalentscheidungen erforderlich machen. Zu nennen sind insoweit die Sozialstationen, die von 27 Ämtern vorgehalten werden (Frage 31 SA) oder insbesondere auch der Betrieb wirtschaftlicher Unternehmen. In 11 von 91 Ämtern betreibt das Amt selbst ein oder mehrere wirtschaftliche Unternehmen, und in 15 von 91 Ämtern betreibt das Amt ein oder mehrere

wirtschaftliche Unternehmen für die amtsangehörigen Gemeinden (Frage 25).

Bei der Personalhoheit als Bestandteil des Kernbereichs der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie zeigt sich, dass die wesentlichen Entscheidungsbefugnisse und insbesondere Verantwortlichkeiten für hauptamtlich beschäftigtes Personal bei dem Amt zu verorten sind. Sicherlich darf nicht der Einfluss der amtsangehörigen Gemeinden etwa über den Amtsausschuss vernachlässigt werden, so dass Mitwirkungsmöglichkeiten bei Personalentscheidungen insoweit vorhanden sind. Der entscheidende Gesichtspunkt liegt jedoch darin, daß für Personalentscheidungen, mit denen den Amtswaltern die personelle demokratische Legitimation vermittelt wird, im Hinblick auf gemeindliche Selbstverwaltungsaufgaben grundsätzlich auch das Erfordernis unmittelbarer demokratischer Legitimation gem. Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG gilt. Je mehr die Selbstverwaltungsaufgaben und deren Erledigung in personeller Hinsicht auf das Amt übergeht, desto dringlicher stellt sich die Frage, ob die nur mittelbare Legitimation des Amtsausschusses den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG genügt¹⁵⁹.

d) Organisationshoheit

Die Organisation der Verwaltungsabläufe ist gesetzliche Aufgabe der hauptamtlichen Verwaltung des Amtes. Innerhalb des von der Amtsordnung vorgegebenen gesetzlichen Rahmens ist es Aufgabe des Amtsausschusses (§ 10 Abs. 3 AO), des Amtsvorstehers (§ 12 Abs. 2 AO) und des leitenden Verwaltungsbeamten, (§ 15 Abs. 2 AO), die konkrete Organisation der Verwaltungsabläufe in dem jeweiligen Amt vorzunehmen. Da das Amt gerade im Hinblick auf die Erledigung von Verwaltungsaufgaben an die Stelle der amtsangehörigen Gemeinden tritt (§ 1 Abs. 1 Satz 3 AO), ist der Spielraum für eigene verwaltungsorganisatorische Entscheidungen der amtsangehörigen Gemeinden schon zwangsläufig aufgrund der Amtskonstruktion relativ gering.

Bedenkt man allerdings, dass auch die gemeindliche Organisationshoheit zu den Kernelementen der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie gehört, so bedürfen doch nach einer Bestimmung dessen, was zur kommunalen Organisationshoheit zählt, die über die normale Verwaltungsorganisation von den Ämtern vorgenommenen

¹⁵⁹ Ebenso Bovenschulte, Gemeindeverbände als Organisationsform kommunaler Selbstverwaltung, S. 332.

Tätigkeiten und Organisationsentscheidungen der näheren Beleuchtung.

Die Wahrnehmung von Selbstverwaltungsaufgaben, aber auch von Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung, setzt grundsätzlich Entscheidungen der Gemeinde voraus, auf welche Art und Weise die Aufgabenerfüllung organisatorisch vonstatten gehen soll. Insoweit ist die Zugehörigkeit der *Organisationshoheit* zum Schutzbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie anerkannt¹⁶⁰. Die Organisationshoheit gewährleistet der Gemeinde die Befugnis, für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben Abläufe, Organisationsformen und Entscheidungszuständigkeiten im einzelnen festzulegen und damit auch über Gewichtung, Qualität und Inhalt ihrer Entscheidungen zu bestimmen¹⁶¹. Zur Organisationshoheit zählt auch die Befugnis der Gemeinde, Aufbau und Zusammenwirken ihrer Beschluss- und Vollzugsorgane zu regeln¹⁶². Sie erstreckt sich sowohl auf Selbstverwaltungsaufgaben als auch auf Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung¹⁶³. Damit ist insgesamt von der Organisationshoheit die eigenverantwortliche Entscheidung über die Organisationsform sowie die konkrete Art und Weise der gemeindlichen Aufgabenerledigung von Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 46 Abs. 1 LV SH geschützt. Außerhalb der durch die Amtsordnung getroffenen Organisationsentscheidungen, die insoweit Eingriffe in die gemeindliche Organisationshoheit darstellen, verbleibt die Organisationshoheit grundsätzlich bei den amtsangehörigen Gemeinden. Rein tatsächlich machen jedoch in vielen Fällen die Ämter von derartigen Organisationsentscheidungen Gebrauch. Unter verwaltungspraktischer Sicht ist dies vor dem Hintergrund der nur von dem Amt vorgehaltenen hauptamtlichen Verwaltung sicherlich zu begrüßen, doch unter dem Gesichtspunkt der demokratischen Legitimation der Aufgabenerledigung spielen auch insoweit Quantität und Qualität der eigenen Organisationsentscheidungen des Amtes eine bedeutsame Rolle.

Relevante Organisationsentscheidungen werden etwa im Zusammenhang mit dem Vorhalten von Verwaltungseinrichtungen durch das Amt getroffen. In 85 Ämtern werden eigene Verwaltungseinrichtungen des Amtes vorgehalten (Frage 16). Sieht man einmal von dem Amtsverwaltungsgebäude ab, so werden in 35 Ämtern Schulen, in 25 Ämtern Anlagen der Abwasserbeseitigung und in 21 Ämtern eine eigene Feuerwehr vorgehalten. Des weiteren betreiben 12 Ämter Bauhöfe, 10 Ämter Kindergärten und 11 Ämter hal-

ten touristische Einrichtungen vor. In 7 Ämtern befindet sich als vom Amt vorgehaltene Verwaltungseinrichtung eine Obdachlosen-, Asyl- oder Aussiedlerunterkunft, und in 6 Ämtern werden Sporthallen vorgehalten. Erwähnung verdienen auch Verwaltungsaußenstellen, die als Verwaltungseinrichtungen angegeben worden sind. Dies ist bereits ein Indiz dafür, dass vorwiegend die Ämter selbst gerade den Verwaltungskontakt zu den Einwohnern der amtsangehörigen Gemeinden selbst organisieren und gestalten. In 64 Ämtern werden Maßnahmen zur Mitwirkung und Einbindung der Einwohner der amtsangehörigen Gemeinden von Amts wegen ergriffen (Frage 63). In diesem Zusammenhang geben 24 Ämter an, Außenstellen der Verwaltung in den amtsangehörigen Gemeinden zu betreiben. Interessant ist in diesem Zusammenhang auch, dass 39 Ämter angeben, Einwohnerversammlungen¹⁶⁴ (vgl. § 16b GO) zu organisieren. Ferner beteiligen 27 Ämter Interessengruppen sowie – in 20 Ämtern – Kinder und Jugendliche (vgl. § 47f GO). Darüber hinaus geben 4 Ämter an, Beiräte (vgl. §§ 47d, 47e GO) gegründet zu haben. Dies alles sind Betätigungen der an sich gemeindlichen Organisationshoheit, die dem Amt nach der derzeitigen Rechtslage aber nicht zustehen. § 24a AO verdeutlicht, dass die Befugnisse nach §§ 16b, 47d, 47e, 47f GO dem Amt gerade nicht zukommen. Die Organisationshoheit wird auch mit einem eigenen Internet-Auftritt des Amtes betätigt, der sich in 59 Ämtern findet (Frage 64). In immerhin 29 Fällen ist dieser Internet-Auftritt durch das Amt allein organisiert.

Die Wahrnehmung von organisationshoheitlichen Befugnissen durch das Amt zeigt sich auch an dem Betrieb wirtschaftlicher Unternehmen, die in 15 Ämtern für amtsangehörige Gemeinden und in 11 Ämtern für das Amt selbst betrieben werden (Frage 25).

¹⁶⁰ BVerfGE 38, 258 (278 ff.); 52, 95 (117); 78, 331 (341); 83, 363 (382); 91, 228 (236).

¹⁶¹ BVerfGE 91, 228 (236); BVerfG, NVwZ 1987, 123; VerfG LSA, LKV 2000, 32 (33); VerfG MV, LKV 1999, 319 (320); Böttcher, Kommunalrecht, Rn. 95; Gern, Deutsches Kommunalrecht, Rn. 174; Schoch, Jura 2001, 121 (131); Stober, Kommunalrecht, S. 78.

¹⁶² Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG II, Art. 28 Rn. 124; Schmidt-Jortzig, Kommunale Organisationshoheit, S. 26 ff., 161 ff., 219 ff., 287 ff.; Schoch, Jura 2001, 121 (131).

¹⁶³ BVerfGE 83, 363 (382); 91, 228 (236, 241); Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG II, Art. 28 Rn. 124; Schmidt-Jortzig, Kommunale Organisationshoheit, S. 187 ff.

¹⁶⁴ Angesichts der hohen Zahl erscheint es nicht ausgeschlossen, dass wenigstens zum Teil die Organisation gemeindlicher Einwohnerversammlungen gemeint ist. Dies wäre als verwaltungstechnische Organisationsleistung nicht zu beanstanden. Sollten allerdings in der Tat Versammlungen der gesamten Amtseinwohnerschaft durch das Amt einberufen worden sein, so fehlt dem Amt nach der geltenden Rechtslage hierfür die Kompetenz.

Eine besondere Ausprägung der Organisationshoheit stellt es dar, wenn Gemeinden mit anderen Gemeinden zusammenarbeiten und mit ihnen gemeinsame Institutionen oder Handlungsinstrumente schaffen¹⁶⁵. Diese Kooperationsentscheidung ist ein Element der kommunalen Organisationshoheit¹⁶⁶, das als Kooperationshoheit die Befugnis der Gemeinden umfasst, Aufgaben des eigenen oder übertragenen Wirkungskreises im Zusammenwirken mit anderen Gemeinden wahrzunehmen¹⁶⁷. Die kommunale Kooperationshoheit ist demnach das Recht der Gemeinde, selbst darüber zu entscheiden, ob sie eine bestimmte ihr obliegende Aufgabe selbst oder gemeinsam mit anderen Gemeinden erledigt, und hierfür eigenverantwortlich eine der staatlich zugelassenen Formen gemeinschaftlicher Aufgabenbewältigung zu wählen¹⁶⁸.

Auch derartige Entscheidungen über eine Zusammenarbeit mit Externen, die an sich Ausdruck der gemeindlichen Kooperationshoheit sind, finden sich heute auf der Amtsebene in vielfältiger Form. So sind etwa 15 Ämter ihrerseits Mitglieder in Zweckverbänden (Frage 40) und 34 Ämter gehören privatrechtlichen Gesellschaften an (Frage 42). In 79 Ämtern sind bestimmte Aufgaben oder Aufgabenteile auf Externe übertragen (Frage 43), wobei hier insbesondere die Aufgabe der Bauleitplanung (60 Ämter) oder der Ländlichen Struktur- und Entwicklungsanalyse (64 Ämter) einen sehr hohen Anteil einer Zusammenarbeit mit privaten Rechtsträgern aufweist. In 36 Ämtern hat das Amt im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung Aufgaben von anderen Gemeinden, Ämtern, Zweckverbänden oder Kreisen übernommen, wie § 18 Abs. 1 GkZ dies vorsieht (Frage 44). Schließlich geben 23 Ämter an, in bestimmten Bereichen eine Zusammenarbeit nach § 19a GKZ, d.h. in Form einer Verwaltungsgemeinschaft, vorzunehmen (Frage 45).

Diese Beispiele zeigen, dass in vielen Ämtern über die von der Amtsordnung vorgesehenen Organisationsentscheidungen weitere Organisationsentscheidungen getroffen werden, die nach dem Grundmodell kommunaler Selbstverwaltung Ausdruck der gemeindlichen Organisationshoheit als Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie wären. So wenig dies aus verwaltungspraktischer Sicht zu beanstanden ist – die Zufriedenheit mit der Arbeit des Amtes, wie sie etwa in Frage 61 zum Ausdruck kommt, legt dies nahe –, so sehr sind dem Amt doch auch im Bereich der Organisationshoheit noch

weitere Tätigkeitsfelder und faktische Handlungsspielräume mit zugewachsen, welche die durch die Amtsordnung ohnehin schon stark eingeschränkten organisationshoheitlichen Befugnisse der amtsangehörigen Gemeinden noch weiter einschränken und insoweit aufgrund des quantitativen wie insbesondere auch qualitativen Zuwachses auf Seiten des Amtes das Legitimationsmodell fragwürdig erscheinen lassen.

e) Rechtsetzungshoheit

Im Mittelpunkt der Rechtsetzungshoheit steht die gemeindliche Satzungsautonomie, die dem Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie zuzuordnen ist¹⁶⁹. Gemäß § 24a AO i.V.m. § 4 GO kann das Amt die ihm von den amtsangehörigen Gemeinden übertragenen Selbstverwaltungsangelegenheiten durch Satzung regeln¹⁷⁰. Dies bedeutet, dass die Satzungsbefugnis des Amtes und damit der Anteil des Amtes an der an sich gemeindlichen Rechtsetzungshoheit von dem Bestand der auf das Amt übertragenen Selbstverwaltungsaufgaben abhängt. Insoweit kann auf die Ausführungen zur Quantität der auf das Amt übertragenen gemeindlichen Selbstverwaltungsaufgaben verwiesen werden¹⁷¹.

f) Gebietshoheit

Anders als etwa die in weiten Teilen ohnehin schon auf das Amt verlagerte gemeindliche Organisationshoheit fehlt die Gebietshoheit dem Amt kraft gesetzlicher Anordnung: Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 AO sind die Ämter Körperschaften des Öffentlichen Rechts, die aus Gemeinden desselben Kreises bestehen. Anders als bei den Gemeinden (s. § 1 Abs. 2 GO) sind die Ämter selbst gerade keine Gebietskörperschaften¹⁷². Trotz dieser deutlichen gesetzgeberischen Entscheidung zeigt sich aber in der Realität, dass in vielen Ämtern sehr wohl gebietshoheitliche Befugnisse ausgeübt werden. Es sind insbesondere die gebiets- und raumbezogenen Planungsaufgaben,

¹⁶⁵ BVerfG, NVwZ 1987, 123 (123 f.); Gern, Deutsches Kommunalrecht, Rn. 174.

¹⁶⁶ VerfG Bbg, DVBl. 2000, 981 (983); Schmidt-Jortzig, in: von Mutius (Hrsg.), Festgabe von Unruh, S. 525 (528) m.w.N.

¹⁶⁷ BVerfG, NVwZ 1987, 123 (124); Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG II, Art. 28 Rn. 128.

¹⁶⁸ VerfG Bbg, DVBl. 2000, 981 (983) m.N.; Schmidt-Jortzig, in: von Mutius (Hrsg.), Festgabe von Unruh, S. 525 (527); Stober, Kommunalrecht, S. 87; zur Ableitung der Kooperationshoheit ausführlich Schmidt-Jortzig, a.a.O., S. 525 (528 f.) m.N.

¹⁶⁹ Gern, Deutsches Kommunalrecht, Rn. 248; Schmidt-Jortzig, DVBl. 1990, 920 (921); Stober, Kommunalrecht, S. 87; näher Schliesky, in: Borchert u.a., Kommunalverfassungsrecht Schleswig-Holstein, § 4 GO Rn. 39.

¹⁷⁰ Von Mutius/Rentsch, Kommunalverfassungsrecht Schleswig-Holstein, § 24a AO Rn. 2.

¹⁷¹ S.o. E. I. 1.

¹⁷² Ausdrücklich auch BVerfGE 52, 95 (117).

die doch in erheblichem Maße von amtsangehörigen Gemeinden auf die Ämter übergegangen sind¹⁷³. Von der Bebauungsplanung, die in 5 Ämtern anstelle der amtsangehörigen Gemeinden wahrgenommen wird, bis hin zu zwei eigenen Amtsgewerbegebieten reicht das Spektrum einer Ausübung der an sich den amtsangehörigen Gemeinden zustehenden Gebietshoheit. Erwähnung verdienen insoweit auch die 13 Fälle, in denen zentralörtliche Funktionen dem Amt obliegen (Frage 53).

g) Weitere qualitative Gesichtspunkte

Die Ergebnisse der Untersuchung belegen, dass ein erheblicher Aufgabenzuwachs der Ämter gerade im Bereich der *Daseinsvorsorge* festzustellen ist. Dabei soll „Daseinsvorsorge“ hier durchaus in einem deskriptiv-soziologischen, weniger in einem juristisch-normativen Sinne verstanden werden und die gesamte Aufgabenerledigung bezeichnen, die von seiten der kommunalen Verwaltung vorgenommen wird, um die Allgemeinheit oder nach objektiven Merkmalen bestimmte Personengruppen in den Genuss nützlicher Leistungen zu versetzen¹⁷⁴. Es geht also letztlich um die Wahrnehmung all derjenigen Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft für die Ermöglichung eines „angemessenen“ Daseins der Gemeindeglieder. Über die bloße Vollzugseinrichtung der amtsangehörigen Gemeinden ist das Amt längst hinausgewachsen und bietet über die lediglich unterstützende Hilfe bei der Beschlussvorbereitung und den reinen Verwaltungsvollzug hinaus längst selbst unmittelbar den Einwohnern der amtsangehörigen Gemeinden umfassende Dienstleistungen zur Sicherung eben dieses angemessenen Daseins an. Die Beispiele sind ebenso vielschichtig wie die Bedürfnisse der heutigen Menschen: Klärschlammabfuhr, Mitgliedschaft des Amtes in einer Musikschule, Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung, Schulträgerschaft, Brandschutz/Feuerwehr, Sozialstationen, Kindertagesstätten, Büchereien, Sporthallen, Volkshochschulen, Schwimmbäder, Sportplätze und Hafeneinrichtungen sind nur einige anschauliche Beispiele dessen, was die schleswig-holsteinischen Ämter heute leisten. Insgesamt zeigt sich, dass mit den gestiegenen Lebensbedürfnissen der Wohnbevölkerung auch ein erheblicher Aufgabenzuwachs des Amtes einhergegangen ist. Dies ist regelmäßig wenigstens mit Billigung der amtsangehörigen Gemeinden, wenn nicht in vielen Fällen auch durch ausdrückliche Aufgabenübertragung seitens der Gemeinden geschehen, weil die amtsangehörigen Gemein-

den – und dies zeigt die Berechtigung des Grundgedankens der Amtsordnung in § 1 Abs. 1 Satz 2 AO – allein zur Gewährleistung eines derartigen Leistungsniveaus nicht in der Lage wären.

Gerade der Vergleich mit den Ergebnissen der Untersuchung von *von Mutius* und *Steinger* aus dem Jahre 1995 zeigt, dass nicht nur die Aufgaben zugenommen hat, sondern zudem weitere qualitativ bedeutsame Aufgaben in zum Teil erheblichem Umfang in der Trägerschaft des Amtes festgestellt werden können (s.o. Abb. 5).

Die bedeutsame Qualität der von den Ämtern wahrgenommenen Aufgaben, die nicht mehr reinen Verwaltungsvollzug darstellt, zeigt sich beispielhaft bei der Mitgliedschaft des Amtes in Zweckverbänden (15 Fälle; Frage 40) oder privatrechtlichen Gesellschaften (34 Fälle; Frage 42). Denn gerade derartige Mitgliedschaften stellen Betätigungen kommunaler Eigenverantwortlichkeit dar, die der gemeindlichen Entscheidungszuständigkeit und Kontrolle letztlich entzogen sind. Solche eigenverantwortlichen Entscheidungen begründen eine Aufgabenqualität, die eine Gemeindeähnlichkeit des Amtes im Hinblick auf Aufgabenbestand und Art der Aufgabenerfüllung darlegt. Eine andere, und zwar gesetzlich durch § 73 Abs. 1 SchulG begründete Ursache haben die Schulverbände in 36 Ämtern (Frage 39), mit denen aber ebenfalls die Wahrnehmung einer wesentlichen Selbstverwaltungsaufgabe verbunden ist (s. § 52 SchulG). Dies wird durch das Ergebnis zu Frage 38 bestätigt, wonach in 35 Ämtern die Schulträgerschaft gem. § 73 Abs. 3 SchulG auf das Amt übertragen worden ist. Schließlich belegt auch das Beispiel der Archiv-Einrichtung, dass in 38 Fällen die eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung i.S.d. § 2 Abs. 1 Satz 2 LArchG von den amtsangehörigen Gemeinden auf das Amt übergegangen ist. In all diesen Fällen kann die verwaltungsökonomische Sinnhaftigkeit der gemeindeübergreifenden Aufgabenwahrnehmung durch das Amt nicht bezweifelt werden – sie entspricht aber nicht mehr dem gesetzlichen Regelmodell der Amtsordnung.

¹⁷³ S.o. E. I. 1. b).

¹⁷⁴ Im Anschluss an Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. 1, 10. Aufl. 1973, S. 370 f.; Stoiber, Kommunalrecht, S. 166; s. auch Hellermann, Örtliche Daseinsvorsorge und gemeindliche Selbstverwaltung, S. 1, 266.

h) Eigenverantwortliche Entscheidungsfindung als Qualitätsmaßstab

Für die Bewertung der Qualität der vom Amt wahrgenommenen Aufgaben sowie das Erfordernis entsprechender demokratischer Legitimation ist das eigenverantwortliche Entscheiden von besonderer Bedeutung. Denn Anknüpfungspunkt für die demokratische Legitimation ist nach dem maßgeblichen Legitimationskonzept des Bundesverfassungsgerichts alles amtliche Handeln *mit Entscheidungscharakter*¹⁷⁵. Der Bedarf an einer eigenen demokratischen Legitimation besteht für einen Verwaltungsträger vor allem dort, wo er selbst Entscheidungen trifft. Aber auch dort, wo er maßgebend an Entscheidungen anderer Verwaltungsträger mitwirkt, ist nach Art und Ausmaß der Mitwirkung u.U. eine eigene demokratische Legitimation vonnöten.

Der nur mittelbaren demokratischen Legitimation des Amtes und seiner Organe liegt die auch vom Bundesverfassungsgericht immer wieder betonte Vorstellung des Verhältnisses zwischen amtsangehöriger Gemeinde und Amt zugrunde¹⁷⁶. Dementsprechend gehen die Amtsordnung und das Modell des demokratischen Legitimationsprozesses davon aus, dass die Entscheidungen in Selbstverwaltungsangelegenheiten grundsätzlich von den amtsangehörigen Gemeinden bzw. ihren Gemeindevertretungen getroffen werden, während dem Amt nur eine Vorbereitungs- und Durchführungskompetenz zusteht¹⁷⁷.

Geht man von diesem aufgrund der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verbindlichen Maßstab aus, so entsteht überall dort, wo das Amt eine Angelegenheit (letzt)verbindlich entscheidet, die an sich eine gemeindliche Selbstverwaltungsaufgabe darstellt, ein Bedarf an eigener demokratischer Legitimation. Sowohl bei der Vielzahl und Vielfalt von übertragenen Selbstverwaltungsaufgaben als auch erst recht bei den stillschweigend von den Gemeinden übernommenen Selbstverwaltungsaufgaben trifft das Amt durch seine Organe verbindliche Entscheidungen anstelle der Gemeinden, die aufgrund der gem. § 24 AO i.V.m. § 4 GO automatisch zufallenden Satzungscompetenz auch rechtsverbindlich geregelt werden können. An den Beispielen aus den Kernbereichen der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie ist bereits deutlich geworden, dass es sich in zahlreichen Fällen nicht um unwesentliche Entscheidungen aus Sicht der amtsangehörigen Gemeinden handelt, sondern etwa so bedeutsame Dinge wie die Bauleitplanung teilweise dem Amt zugewachsen

sind. Misst man diese Ergebnisse an dem dargestellten Modell des Entscheidungsprozesses zwischen Amt und Gemeinde, so zeigt sich, dass die Realität in den schleswig-holsteinischen Ämtern mittlerweile erheblich von dem gesetzgeberischen Modell abweicht.

Aber auch die Mitwirkung an den Entscheidungen der gemeindlichen Organe bedarf der näheren Betrachtung, da – wie bereits ausgeführt – auch die Mitwirkung an verbindlichen Entscheidungen anderer Verwaltungsträger einer um so größeren eigenen demokratischen Legitimation bedarf, desto bedeutsamer die Mitwirkung für das Zustandekommen und vor allem den *Inhalt* der Entscheidung ist. Für die Vorbereitung gemeindlicher Entscheidungen ist die inhaltliche Vorbereitung der zu beschließenden Angelegenheit erforderlich; diese kann in der Regel nur von einer hauptamtlichen Verwaltung geleistet werden. Dementsprechend gehört es ausdrücklich zu den gesetzlichen Aufgaben des Amtes, im Einvernehmen mit dem Bürgermeister die Beschlüsse der Gemeinde vorzubereiten (§ 3 Abs. 1 Satz 1, 1. Hs. AO). Wichtig ist insoweit, dass die Beschlussvorbereitung *im Einvernehmen mit dem Bürgermeister* erfolgt, um der Gemeinde die Möglichkeit zu geben, über das insoweit zur Vorbereitung berufene Organ „Bürgermeister“ gerade die gemeindliche Meinungs- und Willensbildung in die Beschlussvorlage einzubringen¹⁷⁸. Die sachlich-inhaltliche Vorbereitung einer gemeindlichen Entscheidung und damit die eigentliche Willensbildung in Selbstverwaltungsangelegenheiten ist – im Sinne der Verbandskompetenz – der Gemeinde und von der Organkompetenz her gem. § 50 Abs. 1, 1. Hs. GO dem Bürgermeister zugewiesen¹⁷⁹. Die von § 3 Abs. 1 Satz 1, 1. Hs. AO dem Amt obliegende Vorbereitungskompetenz meint die *verwaltungstechnische Vorbereitung*, zu der organisatorische Hilfestellungen wie die Bereitstellung und Herrichtung eines geeigneten Sitzungsraumes für die gemeindlichen Sitzungen, die Erstellung und Ver-

¹⁷⁵ BVerfGE 47, 253 (273); 83, 60 (73); 93, 37 (67).

¹⁷⁶ S. insbes. BVerfGE 52, 95 (121 f.).

¹⁷⁷ Hierzu ausführlich oben C. 1. 2. c) sowie die graphische Darstellung in Abb. 2.

¹⁷⁸ Näher hierzu Schliesky/Tietje, Der ehrenamtliche Bürgermeister im Spannungsfeld von Amt und Gemeinde in Schleswig-Holstein, Rn. 94 ff.

¹⁷⁹ Runderlass des Innenministers vom 13.2.1991, ABl. SH S. 103 Ziff. 1; Lütje, in: Borchert u.a., Kommunalverfassungsrecht Schleswig-Holstein, § 50 GO Rn. 6; Schliesky/Tietje, Der ehrenamtliche Bürgermeister im Spannungsfeld von Amt und Gemeinde in Schleswig-Holstein, Rn. 102.

sendung der Einladungen etc. gehören¹⁸⁰. Diese Aufteilung der Vorbereitungskompetenz zwischen dem Amt und der Gemeinde (in der Organzuständigkeit des Bürgermeisters) ist von § 3 Abs. 1 Satz 1, 1. Hs. AO und der mittelbaren demokratischen Legitimation des Amtes abgedeckt. Betrachtet man nun die Praxis in Schleswig-Holstein, so ergibt sich ein Bild, das von dem gesetzlichen Regelmodell durchaus erheblich abweicht. So werden in 37 Ämtern die Beschlussvorlagen für Sitzungen der Gemeindevertretungen inhaltlich allein durch das Amt gefertigt (näher Frage 26 A). In immerhin 45 Ämtern werden die Beschlussvorlagen überwiegend durch das Amt erstellt. Bei den Beschlussvorlagen für Sitzungen der Ausschüsse ergibt sich ein ähnliches Bild: In 31 Ämtern werden die Beschlussvorlagen inhaltlich allein durch das Amt vorbereitet, und in 42 Ämtern werden die Beschlussvorlagen inhaltlich überwiegend durch das Amt erstellt. Der gesetzliche Regelfall, dass die Beschlussvorlagen aufgrund maßgeblicher Zielvorstellungen des Bürgermeisters erstellt werden, ist hinsichtlich der Sitzungen der Gemeindevertretungen nur in 26 Ämtern und hinsichtlich der Ausschusssitzungen nur in 20 Ämtern anzutreffen. In zwei Ämtern werden die Sitzungen der Gemeindevertretungen immerhin noch in Abstimmung mit dem Bürgermeister vorbereitet, und in einem Amt gilt dies für die Sitzungen der Ausschüsse (s. Frage 26 B). Dies belegt, dass das Amt in der Mehrzahl der Fälle alleinigen oder doch ganz überwiegenden Einfluss auf den Inhalt der gemeindlichen Entscheidungen nimmt. Somit wird auch bezüglich des Inhalts der gemeindlichen Entscheidungen sowie der in der Praxis erheblich ausgeweiteten Vorbereitungskompetenz des Amtes der gesteigerte Bedarf an eigener demokratischer Legitimation des Amtes deutlich.

Gesteigerter Legitimationsbedarf ist auch im Hinblick auf die Vollzugskompetenz des Amtes gem. § 3 Abs. 1, 2. Hs. AO erkennbar, wenn – wie in 22 Ämtern der Fall – die Durchführung der gemeindlichen Selbstverwaltungsaufgaben *allein* durch das Amt vorgenommen wird (Frage 27). Der gesteigerte Legitimationsbedarf ergibt sich daraus, dass nach dem gesetzlichen Regelmodell auch bei dem Vollzug der gemeindlichen Selbstverwaltungsaufgaben, der zwar hauptsächlich dem Amt obliegt, der Bürgermeister von der weiteren Mitwirkung bei der Durchführung der Beschlüsse seiner Gemeindevertretung nicht ausgeschaltet sein darf. Vielmehr kann er auch nach Beschlussfassung zur Förderung der be-

schlossenen Angelegenheit an Verhandlungen und Besprechungen teilnehmen, um die gemeindlichen Vorstellungen zu optimaler Wirksamkeit gelangen zu lassen¹⁸¹. Bedenklich sind insoweit auch noch die 18 Fälle, in denen die Durchführung der Aufgaben inhaltlich überwiegend durch das Amt erfolgt. Dem gesetzlichen Regelfall entspricht es vielmehr, die Durchführung der Aufgaben überwiegend nach den Vorstellungen des jeweiligen Bürgermeisters vorzunehmen, was allerdings nur in 5 Ämtern der Fall ist, oder zumindest in Abstimmung mit dem Bürgermeister durchzuführen, was in der großen Mehrheit der schleswig-holsteinischen Ämter (76 Ämter) der Fall ist.

Unter qualitativen Gesichtspunkten ist schließlich noch hervorzuheben, dass auch das Amt zum Teil fachlich oder aus Kapazitätsgründen bei der Aufgabenerledigung an Grenzen stößt; dies belegt Frage 43, wonach in 79 Ämtern Aufgaben oder Aufgabenteile wiederum auf Externe übertragen worden sind. Aus legitimatorischer Sicht ist bedeutsam, dass es sich hier in der Regel wiederum um eigenverantwortliche Entscheidungen des Amtes handelt, ob, wie und auf wen die Aufgabenerledigung ausgelagert wird. Neben dem Legitimationsbedarf derartiger Entscheidungen wird zugleich die Kontrollmöglichkeit für gemeindliche Gremien weiter verringert, da die Gemeinde selbst regelmäßig nicht mehr in direktem Kontakt zu dem externen Aufgabenträger steht.

3. Ergebnis

Die nähere Untersuchung des heutigen Aufgabenbestandes der Ämter hat ergeben, dass die Quantität der von den amtsangehörigen Gemeinden auf das Amt übertragenen Selbstverwaltungsaufgaben im Vergleich zu vorigen Erhebungen erheblich zugenommen hat. Nur noch 5 von 91 Ämtern geben an, keine Selbstverwaltungsaufgaben übertragen erhalten zu haben. Hinzu kommt ein erhebliches Maß von stillschweigend übernommenen Selbstverwaltungsaufgaben, die angesichts der deutlichen Zuständigkeitsverteilung aufgrund der Amtsordnung gar nicht von den Ämtern wahrgenommen wer-

¹⁸⁰ Runderlass des Innenministers vom 13.2.1991, Abl. SH 1991 S. 103 Ziff. 2, 4; Lütje, in: Borchert u.a., Kommunalverfassungsrecht Schleswig-Holstein, § 50 GO Rn. 6; Schliesky/Tietje, Der ehrenamtliche Bürgermeister im Spannungsfeld von Amt und Gemeinde in Schleswig-Holstein, Rn. 102.

¹⁸¹ Amtl. Begr., LT-Drs. 5/646, S. 13; Runderlass des Innenministers vom 13.2.1991, Abl. SH 1991 S. 103, Ziff. 3; Schliesky/Tietje, Der ehrenamtliche Bürgermeister im Spannungsfeld von Amt und Gemeinde in Schleswig-Holstein, Rn. 109 ff., insbes. 115.

den dürften. Wenn auch ein absoluter Wert an gemeindlichen Aufgaben angesichts des gemeindlichen Aufgabenzugriffsrechts (im Sinne einer Kompetenz-Kompetenz) nicht in Zahlen ausdrückbar ist, so belegt allein die Zahl von durchschnittlich 6,73 übertragenen Selbstverwaltungsaufgaben pro Amt eine gravierende Veränderung der tatsächlichen Stellung des Amtes im Vergleich zu früheren Zeiten.

Bestätigt wird dieser Eindruck vor allem durch die *Qualität* der von den Ämtern wahrgenommenen Aufgaben. Alle Kernbereiche der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie sind – zum Teil in erheblichem Maße – von einer Aufgabenverlagerung von den amtsangehörigen Gemeinden zum Amt betroffen. Neben einigen typischerweise auszumachenden Aufgabenfeldern zeigt sich ansonsten eine erstaunliche Vielfalt bei der Qualität der Aufgabenerfüllung, die jedenfalls in der Gesamtheit an das Tätigkeitsspektrum einer Gemeinde, d.h. deren Universalität des Wirkungskreises erinnert und die Gemeindeähnlichkeit des Amtes nahelegt. Hinzu kommt ein großer, von dem gesetzlichen Regelmodell erheblich abweichender Einfluss des Amtes bei der Vorbereitung gemeindlicher Entscheidungen und – in geringerem Maße – auch bei der Vollziehung der gemeindlichen Beschlüsse.

Nach dem eingangs dargestellten Legitimationsmodell des Bundesverfassungsgerichts, dem sich die herrschende Meinung in der deutschen Staatsrechtslehre angeschlossen hat, bestimmen Quantität und Qualität den Bedarf an (eigener) demokratischer Legitimation eines Verwaltungsträgers. Vergleicht man die dargestellten Ergebnisse im Hinblick auf Quantität und Qualität der Aufgabenerfüllung durch das Amt mit der bis heute maßstabbildenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juli 1979, in der die damalige Aufgabenrealität als gerade noch verfassungsgemäß beurteilt wurde, so lässt sich angesichts des erheblichen Aufgabenzuwachses diese Bewertung nicht mehr aufrechterhalten. Die Zuführung an demokratischer Legitimation an das Amt ist seit 1979 unverändert geblieben, doch haben Quantität und Qualität so erheblich zugenommen, dass die nur mittelbare demokratische Legitimation über die im Amtsausschuss vertretenen Bürgermeister und anderen Mitglieder der Gemeinden nicht mehr ausreichend ist. Quantität und Qualität der Aufgaben des Amtes verlangen eine eigene unmittelbare demokratische Legitimation.

II. Qualifizierung des Amtes als Gemeindeverband i.S.d. Art. 2 Abs. 2 Satz 2 LV SH

Maßgebliche Bedeutung für den erforderlichen Grad eigener demokratischer Legitimation des Amtes besitzt auch die verwaltungsorganisatorische Qualifizierung des Amtes aufgrund der besonderen Rechtslage in Schleswig-Holstein. Ausgangspunkt der Betrachtung hat insoweit Art. 2 Abs. 2 Satz 2 LV SH zu sein, der für das Land, die Gemeinden und *die Gemeindeverbände* vom Volk gewählte Vertretungen verlangt. Somit entscheidet die verwaltungsorganisatorische Qualifizierung über den Grad der erforderlichen demokratischen Legitimation: Ein Gemeindeverband benötigt eine direkt vom Volk gewählte Vertretung.

Maßgeblich ist somit, ob das schleswig-holsteinische Amt ein Gemeindeverband ist. Sollte das Amt als Gemeindeverband zu qualifizieren sein, so legt Art. 2 Abs. 2 Satz 2 LV SH verfassungsunmittelbar fest, dass die von dem Amt ausgeübte Staatsgewalt einer unmittelbaren demokratischen Legitimation durch eine Volksvertretung bedürfte und die für andere Verwaltungsträger grundsätzlich ausreichende mittelbare Legitimation für die Ausübung von Staatsgewalt nicht genügend wäre.

Fraglich ist, was unter einem „Gemeindeverband“ zu verstehen ist. Weder die Landesverfassung noch andere Gesetze enthalten eine Definition des Begriffes¹⁸². Der Begriff des Gemeindeverbandes findet sich auch in Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG. Einigkeit besteht dahingehend, dass jedenfalls die Kreise als Gemeindeverband i.S.d. Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG anzuerkennen sind¹⁸³. Ob auch das schleswig-holsteinische Amt einen Gemeindeverband i.S.d. Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG darstellt, ist umstritten¹⁸⁴. Diese Frage nach dem Gemeindeverband i.S.d. Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG kann hier offenbleiben. Denn das Grundgesetz knüpft an den Gemeindeverbandsbegriff weni-

¹⁸² Zu den verschiedenen möglichen Begriffsinhalten näher Bovenschulte, Gemeindeverbände als Organisationsformen kommunaler Selbstverwaltung, S. 81 ff.

¹⁸³ BVerfGE 21, 117 (128 f.); 79, 127 (147); 83, 363 (383); Clemens, NVwZ 1990, 834 (842); Löwer, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GGK II, Art. 28 Rn. 83. – Zur Qualifizierung der nordrhein-westfälischen Landschaftsverbände als „Gemeindeverbände“ i.S.d. Art. 78 LV NW jüngst VerfGH NW, DÖV 2002, 475 ff.; dazu Henneke, DÖV 2002, 463 ff.

¹⁸⁴ Bejahend Gern, Deutsches Kommunalrecht, Rn. 960; Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Art. 28 Rn. 15; von Mutius, in: ders./Wuttke/Hübner, Kommentar zur Landesverfassung, Art. 46 Rn. 27; Schmidt-Aßmann, in: ders. (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 1. Abschn., Rn. 153; verneinend noch von Mutius, Die Gemeinde SH 1990, 385 (386). Ausführlich zum Streitstand mit zahlr. Nw. Bovenschulte, Gemeindeverbände als Organisationsformen kommunaler Selbstverwaltung, S. 432 ff.

ger weitreichende Rechtsfolgen als die schleswig-holsteinische Landesverfassung: Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG verlangt die Direktwahl zunächst nur für Gemeindevertretungen und Kreistage¹⁸⁵. In Schleswig-Holstein hingegen löst die Qualifizierung einer kommunalen Körperschaft als Gemeindeverband automatisch eine weitergehende Rechtsfolge, und zwar die Rechtsfolge „Direktwahl der Vertretung durch das Volk“ aus. Das Bundesverfassungsgericht hat dies in seiner Entscheidung zu den schleswig-holsteinischen Ämtern deutlich gemacht¹⁸⁶: „Der Unterschied zum Grundgesetz besteht allein darin, dass unmittelbar gewählte Volksvertretungen nicht nur in den Landkreisen, sondern in allen Gemeindeverbänden bestehen müssen.“

In dieser Untersuchung zugrundezulegender Maßstab hat auch insoweit die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24.7.1979 zu sein, in der das Bundesverfassungsgericht den Begriff des „Gemeindeverbandes“ i.S.d. Art. 2 Abs. 2 Landessatzung¹⁸⁷ ausgelegt hat¹⁸⁸.

Das Bundesverfassungsgericht hebt zunächst hervor, dass eine allgemeine Bestimmung des Begriffs nicht möglich sei, es sich vielmehr um einen Sammelbegriff handele, dessen konkrete Bedeutung aus dem jeweiligen Regelungszusammenhang erschlossen werden müsse¹⁸⁹. Durch systematische Auslegung gelangt das Bundesverfassungsgericht zu dem Ergebnis, dass sich der Landesverfassungsgeber ebenso wie das Grundgesetz für eine auf Selbstverwaltungskörperschaften aufgebaute „gegliederte Demokratie“ entschieden habe¹⁹⁰. Daraus schließt das Bundesverfassungsgericht, dass es sich bei den Gemeindeverbänden um solche Selbstverwaltungskörperschaften handele, die aus mehreren Gemeinden zusammengeschlossen und Träger der allgemeinen, vom Volke ausgehenden Gewalt seien. Das Gericht betont: „Überall dort, wo diese allgemeine Gewalt unmittelbar durch selbständige, vom Staat weitgehend unabhängige Rechtsträger ausgeübt wird, soll eine aus allgemeinen Wahlen hervorgegangene Volksvertretung bestehen.“¹⁹¹ Aus dem gebietskörperschaftlichen Charakter von Staat und Gemeinde, mit denen die Gemeindeverbände hinsichtlich der demokratischen Legitimation auf eine Stufe gestellt werden, will das Bundesverfassungsgericht zwar nicht schließen, dass sämtliche Gemeindeverbände ebenfalls Gebietskörperschaften sein müssten, sieht jedoch die nur auf einzelne Aufgaben beschränkten Zweckverbände, auch wenn sie öffentliche Gewalt ausüben, als nicht

von dem Begriff des Gemeindeverbandes erfasst. Das Gericht schließt daraus, dass nach der Systematik der schleswig-holsteinischen Landesverfassung nur solche aus mehreren Gemeinden zusammengesetzten Körperschaften des öffentlichen Rechts, die im größeren Umfang öffentliche Aufgaben von einigem Gewicht als Selbstverwaltungsaufgaben wahrnehmen, den Charakter eines Gemeindeverbandes besitzen¹⁹². Dieses Ergebnis sieht das Gericht durch eine historische Auslegung am Maßstab der Entstehungsgeschichte der Landessatzung Schleswig-Holstein bestätigt¹⁹³. Im Ergebnis gelangt das Bundesverfassungsgericht so zu einem flexiblen Maßstab auch im Hinblick auf die verwaltungsorganisatorische Qualifizierung als Gemeindeverband, für den Art und Umfang der Aufgaben maßgebend sind. Das Bundesverfassungsgericht geht davon aus, dass der Begriff des Gemeindeverbandes neben den Landkreisen auch andere Zusammenschlüsse von Gemeinden auf anderer Ebene, mit anderen Aufgaben oder in anderen Organisationsformen erfassen und die Entwicklung solcher Zusammenschlüsse zu Gemeindeverbänden offenlassen soll¹⁹⁴. Der an dem Aufgabengehalt orientierte Maßstab bewegt sich zwischen den beiden Eckpunkten „Gemeinde“ (volle Selbstverwaltungsgarantie) und „Zweckverbänden“ (Durchführung von einzelnen Selbstverwaltungsaufgaben). Mit dem Begriff des Gemeindeverbandes sollen nur die zur Erfüllung von Selbstverwaltungsaufgaben gebildeten Gebietskörperschaften und die diesen nach Umfang und Gewicht der von ihnen wahrzunehmenden Selbstverwaltungsaufgaben vergleichbaren kommunalen Zusammenschlüsse erfasst werden¹⁹⁵. Für das schleswig-holsteinische Amt verneint das Bundesverfassungsgericht im Jahre 1979 den Charakter als Gemeindeverband angesichts des damaligen Aufgabenstandes¹⁹⁶. Abstrakt ist somit für die Qualifizierung als Gemeindeverband erforderlich, dass es sich um kommunale Zusam-

¹⁸⁵ Zutreffend Bovenschulte, Gemeindeverbände als Organisationsformen kommunaler Selbstverwaltung, S. 430; s. auch Henneke, DÖV 2002, 463 (465 f.).

¹⁸⁶ BVerfGE 52, 95 (110).

¹⁸⁷ Gleichlautend heute Art. 2 Abs. 2 LV SH.

¹⁸⁸ Ausführlich BVerfGE 52, 95 (109 ff.).

¹⁸⁹ BVerfGE 52, 95 (111); VerfG Bbg, B. v. 21.1.1998, VfG Bbg 8/97, Neudruck S. 7; Bovenschulte, Gemeindeverbände als Organisationsformen kommunaler Selbstverwaltung, S. 81 ff., 474 f.

¹⁹⁰ BVerfGE 52, 95 (111 f.); s. hierzu auch von Unruh, DVBl. 1975, 1 ff.

¹⁹¹ BVerfGE 52, 95 (112).

¹⁹² BVerfGE 52, 95 (112).

¹⁹³ BVerfGE 52, 95 (113 ff.).

¹⁹⁴ BVerfGE 52, 95 (115 f.).

¹⁹⁵ BVerfGE 52, 95 (116). - Als „zweite Gemeindeebene“ gekennzeichnet von VfG Bbg, Monatszeitschrift des Städte- und Gemeindetages MV 2002, S. 240 (245).

¹⁹⁶ BVerfGE 52, 95 (109; 116 ff.).

menschlüsse handelt, die entweder zur Wahrnehmung von Selbstverwaltungsaufgaben gebildete Gebietskörperschaften sind oder die diesen Körperschaften jedenfalls nach dem Gewicht ihrer Selbstverwaltungsaufgaben sehr nahe kommen¹⁹⁷.

In einer jüngeren Untersuchung wird dieser Inhaltsbestimmung des Gemeindeverbandsbegriffes widersprochen: Nach *Bovenschulte* kommt es für die Qualifizierung als Gemeindeverband nicht darauf an, welchen Umfang und welches Gewicht der Aufgabenbestand der Körperschaft hat¹⁹⁸. Als Gemeindeverband – allerdings vor allem auf Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG bezogen – definiert *Bovenschulte* alle rein kommunalen Körperschaften, die nicht Gemeinden i.S.d. Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG sind und die wenigstens eine weisungsfreie Zweckerfüllung im eigenen Namen wahrnehmen¹⁹⁹. Daraus ergibt sich ein noch weiterer Gemeindeverbandsbegriff als nach der Definition des Bundesverfassungsgerichts, bei dem alle Ämter, denen nach § 5 Abs. 1 AO eine Aufgabe von allen amtsangehörigen Gemeinden übertragen wurde, einen Gemeindeverband darstellen würden. Unabhängig davon, ob ein Rückschluss auf den Gemeindeverbandsbegriff des Art. 2 LV SH in diesem Fall zulässig wäre²⁰⁰, so wäre dieser weitere Gemeindeverbandsbegriff jedenfalls immer dann erfüllt, wenn ein Gemeindeverband im Sinne der Definition des Bundesverfassungsgerichts vorliegt. Es bleibt damit ausreichend, die engeren Kriterien des Bundesverfassungsgerichts zu untersuchen.

Nach dem Maßstab des Bundesverfassungsgerichts sind also die Ähnlichkeit mit der Gebietskörperschaft „Gemeinde“ und damit Art und Umfang der dem Amt übertragenen Selbstverwaltungsaufgaben dafür maßgebend, ob das Amt einen Gemeindeverband i.S.d. Art. 2 Abs. 2 Satz 2 LV SH darstellt.

Vergleichsgröße für die Beurteilung des Charakters als Gemeindeverband ist somit die amtsangehörige Gemeinde. Nicht entscheidend ist die Zuerkennung von Gebietshoheit²⁰¹, doch müssten für die Qualifizierung des Amtes als Gemeindeverband ansonsten die von dem Amt wahrgenommenen Aufgaben und Tätigkeiten denjenigen einer (amtsangehörigen) Gemeinde ähnlich sein. Wie im vorigen Kapitel²⁰² gezeigt, sind die schleswig-holsteinischen Ämter in allen zum Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie zählenden Aufgabenfeldern aktiv. Selbst die Wahrnehmung von Aufgaben, die als

Attribute kommunaler Gebietshoheit gelten können, sind nicht selten anzutreffen. Bei alledem sind allerdings regionale Unterschiede und vor allem auch Unterschiede zwischen den einzelnen Ämtern festzustellen. Allerdings verdeutlicht der weitreichende Querschnitt wahrgenommener Aufgaben, die nicht nur in Einzelfällen von Ämtern erfüllt werden, einen Trend des Amtes zur Ähnlichkeit mit der Gebietskörperschaft Gemeinde. Neben dem von den Ämtern wahrgenommenen gesamten Spektrum kommunaler Selbstverwaltungsaufgaben deuten insbesondere folgende Indizien darauf hin, dass das schleswig-holsteinische Amt im Jahre 2001 als Gemeindeverband zu qualifizieren ist: Betrachtet man etwa die finanzielle Ausstattung des Amtes (Frage 56) und vergleicht man die Höhe der Amtsumlage, die unter Vernachlässigung der Sozialhilfe- und Brandschutzkosten für das Jahr 2000 einen landesweiten Durchschnitt von 24,99 % ergab, und vergleicht diesen Wert mit der durchschnittlichen Kreisumlage in Schleswig-Holstein von 31,09 %, so liegt der Vergleich des Amtes mit dem Gemeindeverband „Kreis“ nahe, wenn auch diesen prozentualen Werten nur eine begrenzte Aussagekraft zugemessen werden kann. Auf den einzelnen Einwohner bezogen bedeutet dies, dass im Jahre 2000 durchschnittlich 430,- DM Kreisumlage pro Einwohner und 307,50 DM Amtsumlage pro Einwohner gezahlt wurden²⁰³. Die Spitzenwerte der Amtsumlage in vier Kreisen zwischen 40 und 50 % verdeutlichen jedenfalls noch einmal den Aufgabenbestand mancher Ämter und damit deren Gemeindeähnlichkeit.

Die Gemeindeähnlichkeit des Amtes zeigt sich auch daran, dass die Amtsverwaltung für die Einwohner des Amtsbezirks zum „natürlichen Ansprechpartner“ in allen Verwaltungsangelegenheiten geworden ist. Ein Indiz dafür ist etwa, dass in 14 Ämtern Erhebungen über die Zufriedenheit der Einwohner mit der Arbeit des Amtes vorliegen (Frage 58). Vor allem wird dies aber an den Maßnahmen zur Mitwirkung und Einbindung der Einwohner deutlich, die von 64 Ämtern ergriffen werden (Frage 63). Bemerkenswert

¹⁹⁷ BVerfGE 52, 95 (109).

¹⁹⁸ Bovenschulte, Gemeindeverbände als Organisationsformen kommunaler Selbstverwaltung, S. 473; dort auch zu anderen abgelehnten Kriterien.

¹⁹⁹ Bovenschulte, Gemeindeverbände als Organisationsformen kommunaler Selbstverwaltung, S. 472, 474.

²⁰⁰ Bovenschulte, Gemeindeverbände als Organisationsformen kommunaler Selbstverwaltung, S. 474 f., selbst lehnt dies ausdrücklich ab.

²⁰¹ So ausdrücklich BVerfGE 52, 95 (112).

²⁰² S. o. E. I.

²⁰³ Näher s.u. Abb. 11.

ist in diesem Zusammenhang, dass die Einbindung der Einwohner zum Teil offenbar contra legem erfolgt. Die von 39 Ämtern angeführten Einwohnerversammlungen sind dem Amt streng genommen nicht erlaubt, wie der fehlende Verweis auf § 16b GO in § 24a AO zeigt. Gleiches gilt für die Gründung von Beiräten (5 Ämter) oder die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen (20 Ämter), deren Grundlagen in den §§ 47d bis 47f GO von § 24a AO ebenfalls nicht in Bezug genommen werden. Selbst wenn man einige unzutreffende Antworten im Rahmen der Umfrage in Rechnung stellen wollte, so bleibt doch ein eindrucksvolles Indiz dafür, wie sehr sich das Amt gerade auch in der Wahrnehmung der Einwohner des Amtsbezirkes zu dem eigentlichen Ansprechpartner für die Regelung der lokalen Angelegenheiten entwickelt hat. Diese Entwicklung soll hier nicht kritisiert werden, doch ist gerade in diesem aus Sicht der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie sensiblen Bereich der Einwohnermitwirkung die derzeitige Amtsordnung ein zu enges Korsett für derartige Aktivitäten. Anders ausgedrückt verstößt die Einbindung und Mitwirkung von Einwohnern, die über den von § 24a AO erlaubten Rahmen hinausgeht, gegen die gesetzliche Ausgestaltung des Amtes. Derartige Organisationsformen für die Mitwirkung von Einwohnern und Bürgern, wie z.B. Einwohnerversammlungen oder auch die Gründung von Beiräten, die institutionalisierte Beteiligung von Kindern und Jugendlichen etc., sind anerkanntermaßen Ausdruck der kommunalen Organisationshoheit. Eine Gemeinde könnte derartige Aktivitäten demnach auch ohne gesetzliche Grundlagen entfalten, während einem Gemeindeverband diese Möglichkeiten nur im Rahmen seines gesetzlich zugewiesenen Aufgabenbereiches möglich ist, wie Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG, Art. 46 Abs. 2 LV SH verdeutlichen. Nur für Gemeinden und Gemeindeverbände ist das Recht anerkannt, ihren jeweiligen verfassungsrechtlich oder eben einfachgesetzlich zugewiesenen eigenen Aufgabenbereich auch eigenverantwortlich zu regeln, was die konkrete Ausgestaltung bezüglich der Art und Weise der Aufgabenerledigung umfasst²⁰⁴. An dem Beispiel der Einwohnereinbindung zeigt sich, wie sehr zahlreiche Ämter bereits selbst bei ihrer Aufgabenerfüllung gestaltend und organisierend in Erscheinung treten, als stünde ihnen eine kommunale Organisationshoheit zu. Damit verlassen sie nicht nur den gesetzlichen Rahmen, sondern nehmen Hoheitsbefugnisse wahr, die nach derzeitiger Rechtslage in Schleswig-Holstein nur den Gemeinden und Kreisen zustehen. Eine Ge-

meindeähnlichkeit lässt sich in diesen Fällen nicht leugnen.

Noch einmal hingewiesen sei an dieser Stelle auch auf ein weiteres wesentliches Kriterium der Gemeindeähnlichkeit des Amtes, und zwar auf das Tätigkeitsfeld des „Durchschnittsamtes“. Der komplette Bereich der sog. „Daseinsvorsorge“ findet sich im Aufgabenkatalog der Ämter (näher Frage 31). Diese Tätigkeitsfülle kann auch nicht als punktueller Einzelfall bezeichnet werden, wie die Übersicht der besonders häufig übertragenen Aufgaben verdeutlicht. Hinzu kommt die „stillschweigende Aufgabenübernahme“ in mindestens 45 Ämtern, wobei die Auswertung der Fragebögen ergeben hat, dass oftmals mehr als nur eine Aufgabe stillschweigend übernommen worden ist. Diese nach der derzeitigen Amtsordnung ebenfalls rechtlich unzulässige Form der Aufgabenverlagerung erhöht nicht nur den Bestand tatsächlich vom Amt wahrgenommener gemeindlicher Aufgaben, sondern erinnert vor allem an eine „Kompetenz-Kompetenz“, hier in Gestalt des gemeindlichen Aufgabenzugriffrechts als Ausfluss der Universalität des Wirkungskreises.

Ist die (amtsangehörige) Gemeinde die Bezugs- und Vergleichsgröße für die Qualifizierung des Amtes als Gemeindeverband, kommt es auch auf die Aufgabenverteilung zwischen Amt und Gemeinde an. Neben der Tatsache, dass die Amtsverwaltung sich in allen Fällen der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie betätigt, ist bei den Aufgaben, die den amtsangehörigen Gemeinden verbleiben, vor allem der Grad der Einflussnahme auf den Entscheidungsinhalt maßgebend. Hier hat die Umfrage im Hinblick auf die Handhabung des § 3 Abs. 1 Satz 1 AO gezeigt, dass die Entscheidungen der Gemeindevertretungen in erheblichem Maße inhaltlich allein oder zumindest inhaltlich überwiegend durch das Amt aufgearbeitet werden (Frage 26 A). Diese Aufgabe obliegt nach dem gesetzlichen Leitbild den gemeindlichen Organen, hier insbesondere dem Bürgermeister im Zuge seiner Vorbereitungs-kompetenz. Wenn aber nunmehr in vielen schleswig-holsteinischen Ämtern die Amtsverwaltung für die Vorbereitung der (gemeindlichen) Entscheidungen zuständig ist, so erweist sich auch hieran die Ähnlichkeit des Amtes mit einer Gemeinde.

²⁰⁴ BVerfGE 83, 363 (383); Knemeyer/Wehr, VerwArch. 92 (2001), 317 (333 f.).

Eine exakte Grenze, ab der das Amt eine derartige Ähnlichkeit mit einer Gebietskörperschaft aufweist, so dass eine Qualifizierung als Gemeindeverband zwingend geboten wäre, lässt sich abstrakt nicht beschreiben. Berücksichtigt man allerdings die Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts im Jahre 1979, von *von Mutius* und *Steinger* im Jahre 1994/95 oder im Zusammenhang mit der Enquête-Kommission des Schleswig-Holsteinischen Landtages zur kommunalen Verfassungsreform 1995²⁰⁵, die allesamt die Qualifizierung als Gemeindeverband ablehnten, die Weiterentwicklung zu einem „echten Gemeindeverband“ auf Dauer aber nicht ausschlossen, sondern für möglich²⁰⁶ oder gar durchaus wahrscheinlich hielten²⁰⁷, so kann angesichts des erheblichen Aufwuchses und vor allem der inhaltlichen Entscheidungsbeeinflussung der Gemeindeverbandscharakter dem Amt nicht mehr abgesprochen werden²⁰⁸. Dies ändert nichts daran, dass das Amt weiterhin eine Bundkörperschaft *ohne* Gebietshoheit, vor allem *ohne* Amtsvolk ist und nach hier vertretener Auffassung auch bleiben sollte. Angesichts von Quantität und Qualität der von den amtsangehörigen Gemeinden übernommenen Aufgaben sollte aber nunmehr der Charakter des Amtes als Gemeindeverband i.S.d. Art. 2 Abs. 2 Satz 2, 46 Abs. 2 LV SH anerkannt werden. Dieses Ergebnis ist zugleich die Bestätigung der unter I. herausgearbeiteten Ergebnisse, wonach eine Verstärkung der (eigenen) demokratischen Legitimation des Amtes ohnehin schon erforderlich ist. Denn die Folge der verwaltungsorganisatorischen Qualifizierung des Amtes als Gemeindeverband ist nach schleswig-holsteinischem Verfassungsrecht, dass gem. Art. 2 Abs. 2 Satz 2 LV SH in dem Amt eine vom Volk unmittelbar gewählte Vertretung existieren muss.

III. Amtsinterne Zuständigkeitsverteilung

Mit der erheblich veränderten Aufgabenverteilung zwischen Amt und amtsangehörigen Gemeinden ist auch die amtsinterne Zuständigkeitsverteilung daraufhin zu überprüfen, ob sie den in der Umfrage ermittelten Ergebnissen noch adäquat entspricht. Einige Ergebnisse der Untersuchung geben zu Zweifeln Anlass.

Rechtlicher Ausgangspunkt ist – wie oben gezeigt – der verfassungsrechtliche, aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitete Grundsatz der funktionsgerechten Organstruktur²⁰⁹. Ziel und Aufgabe dieses Grundsatzes ist es, die größtmögliche Richtigkeit staatlicher Entscheidungen

durch Zuweisung an das dafür am besten geeignete Organ zu gewährleisten. Damit ist nicht ausgeschlossen, dass der konkrete Organwalter – schon aus Kapazitätsgründen – nicht alle Entscheidungen selbst vorbereiten oder auch treffen kann. Maßgeblich ist aber die vom Gesetzgeber vorgenommene Verantwortungszurechnung und insoweit auch die Möglichkeit der Verantwortungsübernahme durch den das Amt ausfüllenden Organwalter, die an diesem Optimierungsgebot auszurichten sind.

Nach der geltenden Rechtslage ist die amtsinterne Aufgabenverteilung eindeutig: Der Amtsvorsteher ist für die ehrenamtliche Verwaltung des Amtes zuständig (näher § 12 Abs. 2 AO) und ist damit das *Organ* des Amtes (§ 24a AO i.V.m. § 7 GO), das neben Vorbereitung und Durchführung der gemeindlichen Selbstverwaltungsaufgaben (§ 12 Abs. 2 AO, § 3 Abs. 1 Satz 1 AO) gerade auch für die Durchführung der dem Amt zur Erfüllung nach Weisung übertragenen Aufgaben verantwortlich ist (§ 12 Abs. 5 Satz 1 AO). Das Bundesverfassungsgericht geht bei seiner Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit der schleswig-holsteinischen Amtsordnung davon aus, dass dieses gesetzliche Modell auch der Realität entspricht²¹⁰. Gerade insoweit geben die Ergebnisse der Untersuchung allerdings Anlass zu Bedenken.

Betrachtet man die Zeit, die den Amtsvorstehern für die Verwaltungsleitung zur Verfügung steht (Fragen 10, 11), so erscheint fraglich, ob das gesetzliche Modell auch heute noch der Realität in den Ämtern Schleswig-Holsteins entspricht. Der durchschnittliche Arbeitsaufwand des Amtsvorstehers beträgt nur in einem von den 91 in die Untersuchung einbezogenen Ämtern über 30 Stunden pro Woche. 8 Amtsvorsteher wenden bis zu 30 Stunden pro Woche und 26 Amtsvorsteher bis zu 20 Stunden pro Woche auf. Die Mehrzahl, nämlich 41 Amtsvorsteher, nennen einen durchschnittlichen Arbeitsaufwand von bis zu 10 Stunden pro Woche, und in 13 Ämtern beträgt der Arbeitsaufwand des Amtsvorstehers im

²⁰⁵ S. Borchert, Die Gemeinde SH 1994, 3 (10).

²⁰⁶ BVerfGE 52, 95 (116).

²⁰⁷ So ausdrücklich Borchert, Die Gemeinde SH 1994, 3 (10).

²⁰⁸ Von dem Amt als Gemeindeverband (i.S.d. Art. 46 Abs. 2 LV SH) geht auch von Mutius, in: ders./Wuttke/Hübner, Kommentar zur Landesverfassung, Art. 46 Rn. 27, aus.

²⁰⁹ Näher hierzu BVerfGE 68, 1 (86); 95, 1 (15); Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts, Rn. 488 ff.; Schmidt-Aßmann, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. I, § 24 Rn. 50; Schliesky, ZG 1999, 91 (100); Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. II, Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 66. – S.o. C. I. 2. c).

²¹⁰ BVerfGE 52, 95 (120 f.).

Durchschnitt bis zu 5 Stunden pro Woche. In diesen Werten ist allerdings noch der Zeitaufwand für die repräsentativen Tätigkeiten eingerechnet. In Frage 11 wurde die Aufenthaltsdauer des Amtsvorstehers in der Amtsverwaltung abgefragt, die eher Anhaltspunkte für den Zeitaufwand für die Verwaltungsleitung liefert. Hier verändert sich das Bild nochmals erheblich: Nur 2 Amtsvorsteher geben eine Aufenthaltsdauer von über 20 Stunden pro Woche an. 9 Amtsvorsteher wenden bis zu 20 Stunden in der Woche auf, und 32 Amtsvorsteher geben eine Zeit von bis zu 10 Stunden pro Woche in der Amtsverwaltung an. Die Mehrzahl, und zwar 46 Amtsvorsteher, verbringt nur bis zu 5 Stunden pro Woche in der Amtsverwaltung (Abbildung 6).

Wenn auch Rückschlüsse nur mit allergrößter Vorsicht zu ziehen sind, da eine gut funktionierende und eingespielte Verwaltung Routinevorgänge in kurzer Zeit bewältigen kann²¹¹, so erscheint es doch fraglich, ob eine umfassende Entscheidungsverantwortung für zum Teil auch komplexe Vorgänge noch bei einem Zeitaufwand von unter bzw. bis zu 5 Stunden in der Woche übernommen werden kann. Um dieses Ergebnis nicht in einem falschen Licht erscheinen zu lassen, soll an dieser Stelle ausdrücklich betont werden, dass mit der Darstellung dieser Ergebnisse keinerlei „Vorwurf“ an die Amtsvorsteher verbunden sein kann, die in der Regel eben neben einer beruflichen Tätigkeit²¹² ihre Freizeit opfern und sich für das Gemeinwohl engagieren. Die Ergebnisse spiegeln lediglich den

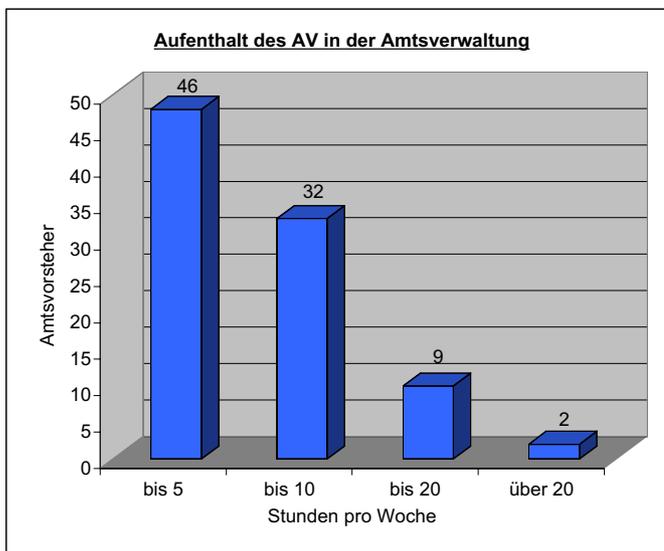
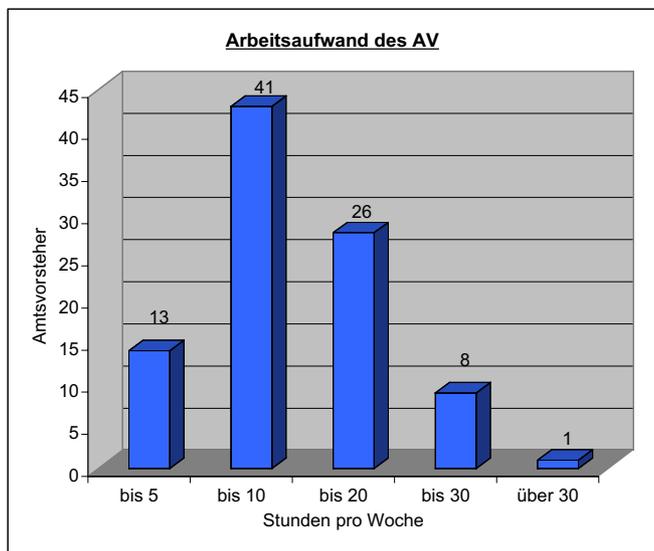
zunehmend beschränkteren zeitlichen Spielraum wider, der selbständig (27 Amtsvorsteher) und nicht selbständig tätigen (29) Amtsvorstehern zur Verfügung steht. Angesichts dieser gewandelten gesellschaftlichen Verhältnisse sowie der Gefahr, bei der gesetzlichen Erwartung einer Verwaltungsleitung künftig nicht mehr genügend geeignete Kandidaten für das Amt des Amtsvorstehers zu finden, gehört vor dem Hintergrund einer verfassungsrechtlich geforderten funktionsgerechten Organstruktur die Frage der ehrenamtlichen Verwaltungsleitung (§ 12 Abs. 2 AO) auf den Prüfstand.

Unabhängig von den bereits erörterten Fragen ausreichender demokratischer Legitimation desjenigen, der staatliche Entscheidungen trifft, sind es vor allem die von dem Amt wahrzunehmenden Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung, deren amtsinterne Zuordnung zu überdenken wäre. Interessant ist insoweit das Ergebnis zu Frage 55, wonach im Landesdurchschnitt 37,58 % der Arbeitskraft für amtseigene Aufgaben, d.h. insbesondere Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung aufgewandt werden. Allerdings lassen sich erhebliche Schwankungen in den Angaben ausmachen, die von 5 % bis zu 80 % reichen. Über-

²¹¹ Insoweit ist ein Blick auf die Ergebnisse zu Frage 12 angebracht, in welcher Wahlzeit sich der Amtsvorsteher befindet. Während 36 Amtsvorsteher ihre erste Wahlzeit absolvieren, befinden sich 26 Amtsvorsteher in der zweiten Wahlzeit, 17 Amtsvorsteher in der dritten Wahlzeit und 12 Amtsvorsteher bereits in der vierten Wahlperiode.

²¹² S. Frage 9: 37 Amtsvorsteher sind Pensionäre bzw. Rentner.

Arbeitsaufwand des Amtsvorstehers



© Dr. Utz Schliesky

Abb. 6 Arbeitsaufwand des Amtsvorstehers

troffen wird der angegebene Aufwand an Arbeitskraft nur noch durch die Tätigkeiten im Rahmen des § 3 Abs. 1 AO, die im Landesdurchschnitt 44 % der Arbeitskraft in Anspruch nehmen. Auch hier sind allerdings erhebliche Schwankungen festzustellen, die von 11 % bis zu 90 % der angegebenen Arbeitskraft reichen. Es kann davon ausgegangen werden, dass sich im Zuge der Funktionalreform (§ 25a LVwG) der Trend zu einer Verstärkung des Arbeitsaufwandes für die Erfüllung von Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung noch verstärken wird. In 38 Ämtern sind Aufgaben auf das Amt und in 18 Ämtern auf den Amtsvorsteher übertragen worden. In weiteren 8 Ämtern war zum Zeitpunkt der Umfrage eine Aufgabenübertragung in Planung. Gerade bei den Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung, die in der Regel durch eine höhere rechtliche oder verwaltungstechnische Komplexität gekennzeichnet sind, könnte ein Ansatzpunkt für das Überdenken der amtsinternen Zuständigkeitsverteilung liegen.

Die Diskussion um die amtsinterne Aufgabenverteilung und daraus resultierend den (Organ-)Status des leitenden Verwaltungsbeamten ist alt²¹³. Bereits vor zehn Jahren wurde vom Schleswig-Holsteinischen Gemeindetag angeregt, den leitenden Verwaltungsbeamten stärker in die Aufgabenverantwortlichkeit einzubeziehen²¹⁴. Über derartige eigenständige Kompetenzzuweisungen an den leitenden Verwaltungsbeamten zumindest im Bereich der Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung sollte angesichts der heutigen Aufgabenrealität erneut nachgedacht werden, wobei die schon vor zehn Jahren unterbreiteten Vorschläge einer möglicherweise flexiblen Regelung durch die jeweilige Hauptsatzung des Amtes²¹⁵ als nachdenkenswert erscheinen, zumal diese Flexibilität den offenbar vorhandenen regionalen Unterschieden Rechnung tragen würde.

Zu beachten ist, dass der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung einer funktionsgerechten Organstruktur ein weites gesetzgeberisches Organisationsermessen besitzt²¹⁶. Lassen die Vielfalt der Ergebnisse und die notwenige Vagheit des Grundsatzes der funktionsgerechten Organstruktur keine eindeutigen Rückschlüsse – etwa ab einem bestimmten Zeitaufwand für die Verwaltungsleitung – zu, so sollte dennoch die ehrenamtliche Verwaltungsleitung durch einen in manchen Ämtern nur sporadisch verfügbaren Amtsvorsteher in Frage gestellt werden. Schon in der Vergangenheit hat der Gesetzgeber durch ei-

nen laufenden Kompetenzzuwachs des leitenden Verwaltungsbeamten der veränderten, bedeutenderen Rolle der hauptamtlichen Verwaltung des Amtes Rechnung zu tragen versucht²¹⁷. Eine weitere Stärkung des leitenden Verwaltungsbeamten bietet sich zumindest im Hinblick auf die Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung an, da es sich hierbei nicht um gemeindliche, von der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie erfasste Aufgaben, sondern um staatliche, nach § 4 AO dem Amt als Träger zugewiesene Aufgaben handelt. Diese erfordern angesichts ihrer Komplexität bzw. technischen wie rechtlichen Anforderungen eine hauptamtliche Verwaltung. Die tatsächliche Wahrnehmung dieser Aufgaben, d.h. die Verantwortung für die Aufgabenwahrnehmung und die sachgerechte Beurteilung von komplexen und rechtlich oftmals schwierigen Sachverhalten bedarf freilich einer fachlich fundierten Ausbildung und hauptberuflicher Beschäftigung; dann erscheint eine gesetzliche Verantwortungszurechnung sachgerechter. Diesen Anforderungen wird von den derzeit tätigen Personen aber nur der leitende Verwaltungsbeamte gerecht²¹⁸. Funktionsgerecht wäre es insoweit, auch amtsintern zumindest die Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung der hauptamtlich tätigen Verwaltung direkt zuzuweisen und damit den auch tatsächlich damit betrauten Amtswalter als Organ vorzusehen; für die gemeindlichen Selbstverwaltungsaufgaben mag – schon wegen der engeren Rückbindung des Amtsvorstehers an die Gemeinden – etwas anderes gelten. Dabei ist zu beachten, dass die Einführung des Organstatus für den leitenden Verwaltungsbeamten eine gesetzlich festgelegte Aufgabenbegrenzung gegenüber dem Amtsvorsteher erfordert und eine unmittelbare Verantwortlichkeit des leitenden Verwaltungsbeamten gegenüber dem Amtsausschuss nach sich ziehen müsste²¹⁹.

²¹³ S. etwa Diederichsen, Die Gemeinde SH 1964, 176 f.

²¹⁴ Borchert, Die Gemeinde SH 1992, 67 (73).

²¹⁵ Borchert, Die Gemeinde SH 1992, 67 (73).

²¹⁶ S. BVerfGE 86, 90 (108 f.); 88, 203 (262); 90, 60 (101 f.).

²¹⁷ Zuletzt insbesondere durch die Novellierung der Amtsordnung 1993; s. hierzu Borchert, Die Gemeinde SH 1994, 3 (12).

²¹⁸ Borchert, Die Gemeinde SH 1992, 67 (73); in diesem Sinne auch J.J. Hesse, Regierungs- und Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein, S. 325 f.

²¹⁹ Zutreffend Borchert, Die Gemeinde SH 1992, 67 (73).

G. Weitere Ergebnisse der Auswertung

Soweit die Ergebnisse der Umfrage nicht schon im Zusammenhang mit den Schwerpunktthemen der Untersuchung erläutert worden sind, sollen nachfolgend die weiteren Ergebnisse der Fragebogen-Auswertung zusammengefasst werden.

I. Struktur des schleswig-holsteinischen Amtes

Zunächst einmal sind die allgemeinen Angaben zur Struktur, Größe und inneren Organisation der Ämter in Schleswig-Holstein näher zu beleuchten.

Die Größe der Ämter schwankt beträchtlich. Bei den 91 an der Umfrage teilnehmenden Ämtern differiert sie zwischen 63,3 ha bis zu 23.675 ha. Das Durchschnittsamt umspannt 10.932,6 ha. (Näher Frage 2).

Die Einwohnerzahl der 91 ausgewerteten Ämter beträgt insgesamt 705.996 und reicht von 2.316 in dem kleinsten Amt (Kreis Nordfriesland) bis zu 16.494 Einwohnern (Kreis Stormarn). Die durchschnittliche Einwohnerzahl der befragten Ämter liegt bei 8.274 (Frage 3). Eine Nähe zu diesem Durchschnittsamt weisen auch die meisten Ämter Schleswig-Holsteins auf, wenn man sie in Einwohnerkategorien einteilt, die sich aus den Regelungen der Amtsordnung²²⁰ ergeben (Abb. 7). Die größte Kategorie bilden die 41 Ämter mit 5.001 bis 8.000 Einwohnern. An zweiter

Stelle folgen die 21 Ämter, die zwischen 8.001 und 10.000 Einwohner aufweisen. 18 von den 91 befragten Ämtern haben über 10.000 Einwohner, während 10 Ämter eine geringere Einwohnerzahl als 5.000 aufweisen.

Von den insgesamt 1.026 amtsangehörigen Gemeinden in Schleswig-Holstein sind 818 Gemeinden in den 91 Ämtern zusammengefasst (Frage 4 A). Damit sind 79,72 % der amtsangehörigen Gemeinden (bzw. 76,47 % der Ämter) in der Umfrage repräsentiert, was die Aussagekraft der vorliegenden Untersuchung belegt. Die Anzahl der amtsangehörigen Gemeinden pro Amt variiert erheblich: Ein Amt umspannt zwischen 2 und 23 amtsangehörige Gemeinden. Im Durchschnitt bilden 8,88 Gemeinden ein Amt. Diese große Spanne bestätigt prima facie die großen Unterschiede bei der Einwohnerzahl der Ämter.

Betrachtet man die Größenstruktur der einzelnen Ämter näher, die gem. § 9 Abs. 1 AO Voraussetzung für die Zahl der in den Amtsausschuss entsandten Mitglieder ist, so zeigt sich deutlich, dass die größte Gruppe der amtsangehörigen Gemeinden (365) unter 500 Einwohner aufweist (näher Frage 4 B; s. Abbildung 8). Stark vertreten ist auch die Größenklasse von 500 bis 1.000 Einwohnern, der 231 Gemeinden angehören. Die Auswertung belegt allerdings auch, dass die

²²⁰ z.B. § 2 Abs. 2, § 15 Abs. 1, § 22a Abs. 1 AO.

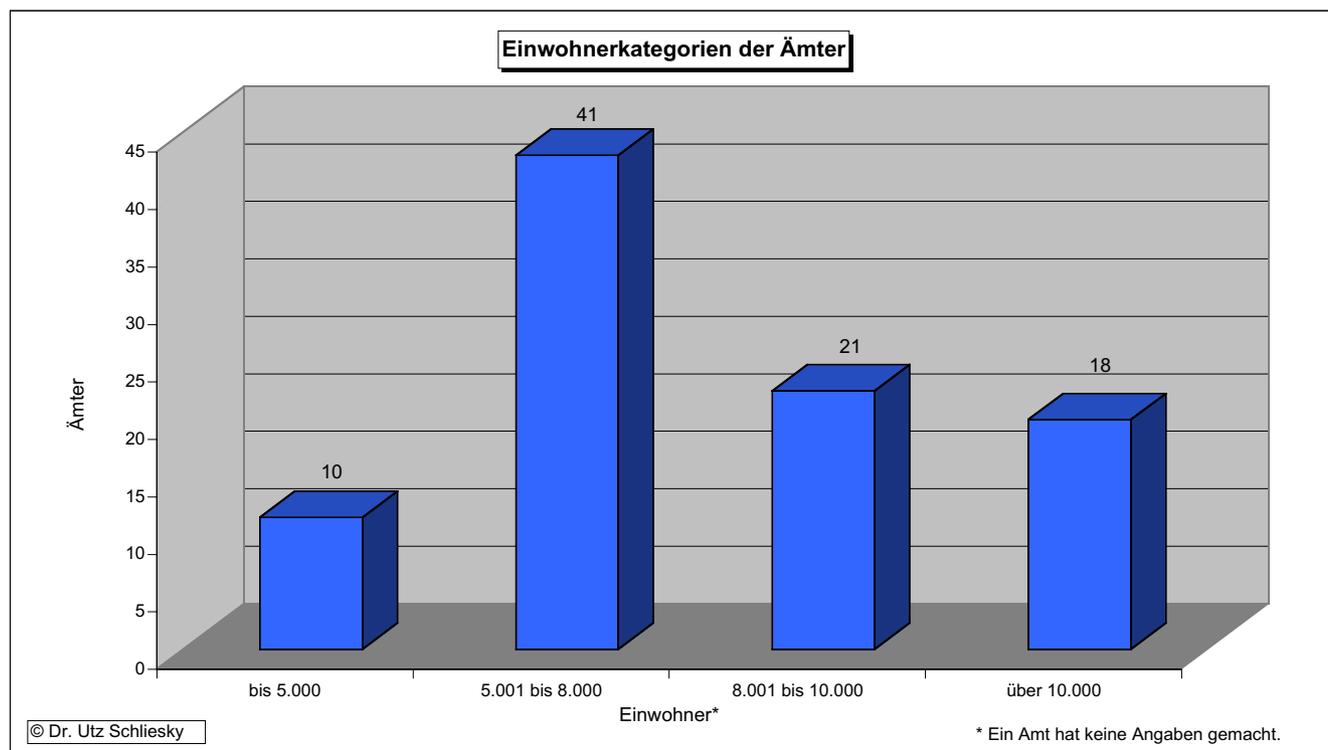


Abb. 7 Einwohnerkategorien der Ämter

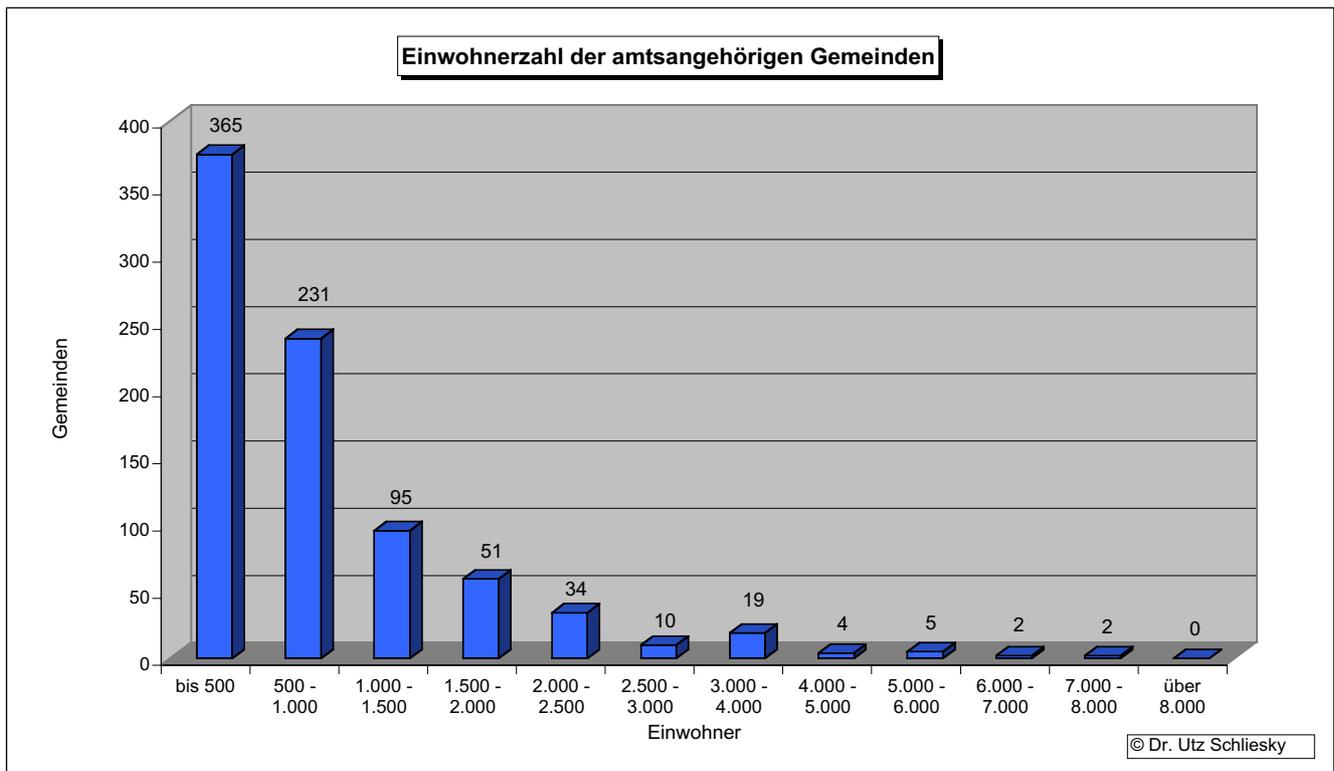


Abb. 8 Einwohnerzahl der amtsangehörigen Gemeinde

Größenstruktur des schleswig-holsteinischen Amtes deutliche regionale Unterschiede aufweist. Diese spiegeln – wie etwa im Falle der Amts- und Gemeindestruktur im Kreis Ostholstein²²¹ und in den Kreisen Dithmarschen und Nordfriesland²²² – historische Entwicklungen wider, die bei der Bewertung der Umfrageergebnisse Berücksichtigung finden sollten.

Die Wahlbeteiligung in den einzelnen amtsangehörigen Gemeinden bei der Kommunalwahl 1998 weist sehr unterschiedliche Werte auf (Frage 5). Von dem niedrigsten Wert mit 27,95 % in einer Gemeinde in der Größenklasse zwischen 1.000 und 1.500 Einwohnern im Kreis Schleswig-Flensburg bis hin zu einer höchsten Wahlbeteiligung von 100 % in den Gemeinden bis zu 500 Einwohnern (Kreis Herzogtum Lauenburg und Kreis Nordfriesland) reicht die festzustellende Spanne. Insgesamt lässt sich allerdings ein Trend beobachten, demzufolge die Wahlbeteiligung mit zunehmender Gemeindegröße leicht abnimmt, insgesamt aber im ländlichen Raum deutlich höher ist als im Landesdurchschnitt, der 1998 62,8 % betrug²²³ (Abb. 9). Angesichts der erheblich über dem Landesdurchschnitt liegenden Wahlbeteiligung zeigt sich aber, welches „Demokratiereservoir“ die amtsangehörigen Gemeinden im ländlichen Raum bilden. Nicht nur das ehrenamtliche Engagement der Gemeindevertreter und Amtsausschussmit-

glieder, sondern auch das in der hohen Wahlbeteiligung dokumentierte Interesse an der kommunalen Selbstverwaltung ist eng mit der kleinteiligen Gemeindestruktur und den damit gegebenen Identifikations- und Integrationsmöglichkeiten verbunden. Jedes Antasten dieser Gemeindestruktur im Zuge von Gebietsreformen, das den Entzug des kommunalen Selbstverwaltungsrechts bedeutet, sollte die gravierenden Auswirkungen für die demokratische Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger in Form von schwindender Wahlbeteiligung und Akzeptanz vor Augen haben, die auch durch einen Ausbau der Ortsteilsverfassung nicht kompensiert werden kann.

²²¹ Zu erwähnen ist hier insbesondere die Struktur des früheren Kreises Eutin mit seinen Dorfschaften und Großgemeinden. Näher zur historischen Entwicklung Bracker, in: Borchert u.a., Kommunalverfassungsrecht Schleswig-Holstein II, Einführung Amtsordnung, S. 25 ff.

²²² Vor allem in Dithmarschen und Nordfriesland finden sich seit Ende des 16. Jahrhunderts sog. Kirchspiele als örtliche Selbstverwaltungskörperschaften und zusätzliche Verwaltungsebene oberhalb der ursprünglichen Bauernschaften und späteren Dorfschaften, s. näher Borchert, Die Gemeinde SH 1994, 3 (4); Bracker, in: Borchert u.a., Kommunalverfassungsrecht Schleswig-Holstein II, Einführung Amtsordnung, S. 25 ff.; Kamphausen, Die Gemeinde SH 1949, 21 f. – Die historischen Besonderheiten finden heute noch in § 24 AO Ausdruck. – Zur historischen Entwicklung der Kirchspiele s. die Beispiele aus Angeln: Nerong, Das Kirchspiel Grundhof, S. 15 ff.; aus Eiderstedt: Heitmann (Hrsg.), 500 Jahre Kirchspiel Kotzenbüll, S. 7 ff.

²²³ Quelle: Statistisches Landesamt Schleswig-Holstein (www.statistiksh.de/M4/M4_05K8T1b.htm). – Zu Einzelheiten s. Frage 5 und Abb. 9.

Die unterschiedliche Größenstruktur der schleswig-holsteinischen Ämter wird auch in der Zusammensetzung des Amtsausschusses abgebildet. Die Mitgliederzahl im Amtsausschuss reicht von 6, d.h. der Mindestzahl gem. § 9 Abs. 2 Satz 1 AO, bis zu 34 Mitgliedern (näher Frage 6). Im Durchschnitt hat ein Amtsausschuss in Schleswig-Holstein 19,04 Mitglieder, wobei auch hier nicht unerhebliche regionale Unterschiede auftreten. Auch die Anzahl der weiteren Mitglieder des Amtsausschusses, die von den Gemeindevertretungen zu den von Amts wegen im Amtsausschuss vertretenen Bürgermeistern aus der Mitte der Gemeindevertretung gewählt werden (§ 9 Abs. 3 Satz 1 AO), reicht von 0 bis zu 22 Mitgliedern. Im Schnitt sind 10,46 Mitglieder eines Amtsausschusses, der – wie gezeigt – 19,04 Mitglieder insgesamt im Durchschnitt hat, sog. weitere Mitglieder.

Hinsichtlich der Zugehörigkeit der Amtsausschussmitglieder spielen die Wählergruppen und sog. Gruppierungen (als Zusammenschluss verschiedener Wählergruppen) im Amtsausschuss eine erhebliche Rolle. Während von den insgesamt 1.451 Amtsausschussmitgliedern in den 91 Ämtern 771 Mitglieder politischen Parteien angehören, sind insgesamt 599 Mitglieder von Wählergruppen (näher Frage 7). Darüber hinaus finden sich 80 Einzelpersonen in den Amtsausschüssen.

Ein interessantes Indiz für die im Mittelpunkt der hiesigen Untersuchung stehende Aufgabenverlagerung von den Gemeinden auf das Amt liefert auch die Auswertung von Frage 8, die zeigt, wie häufig der Amtsausschuss von seiner Kompetenz zur Bildung von Ausschüssen Gebrauch gemacht hat. In den 91 Ämtern finden sich 274 Ausschüsse, d.h. durchschnittlich gut 3 Ausschüsse pro Amt. Besonders häufig vertretene Ausschüsse finden sich in Abbildung 10, die auf bestimmte typische Beschäftigungen hinweisen. Die Indizwirkung für die Aufgabenwahrnehmung durch das Amt ist insoweit gegeben, als die Bildung von Ausschüssen regelmäßig auch das Vorhandensein von Aufgaben bedingt, mit denen der Amtsausschuss sich zu beschäftigen hat²²⁴.

Als Fazit dieser allgemeinen Angaben zu Amt und Gemeinden in Schleswig-Holstein lässt sich eine Vielfalt der Größe und Erscheinungsformen festhalten. Mit der äußerst unterschiedlichen Flächen- und Einwohnerstruktur gehen strukturelle Unterschiede einher, die durch historische und politische Entwicklungen zum Teil noch verstärkt werden. Diese Unterschiedlichkeit „des Amtes“ in seiner lokalen Realität erschwert die

²²⁴ S. von Mutius/Rentsch, Kommunalverfassungsrecht Schleswig-Holstein, § 10a AO Rn. 1.

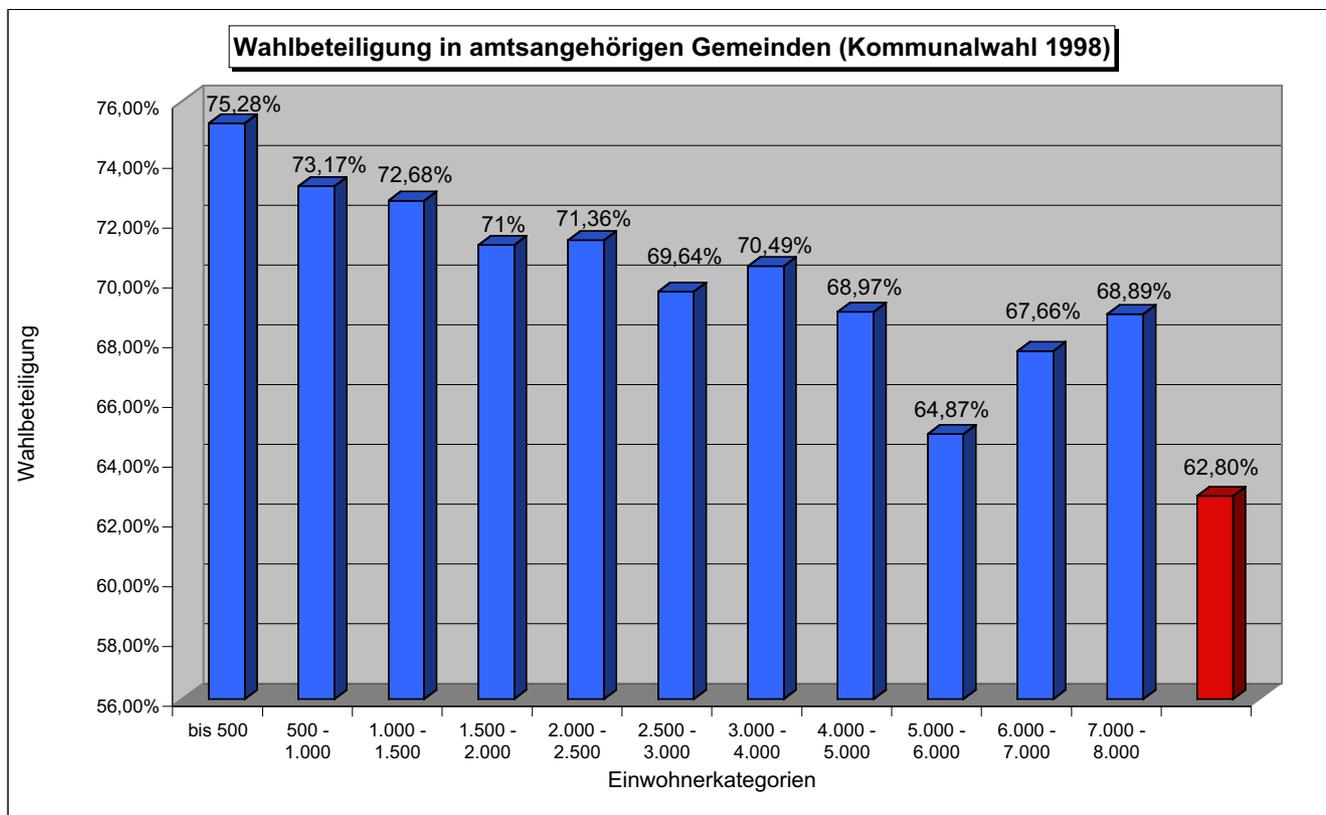


Abb. 9: Wahlbeteiligung in den amtsangehörigen Gemeinden

Aufgabe, alle Ämter Schleswig-Holsteins an einem einzigen Modell auszurichten. Ohne die übrigen Ergebnisse der Untersuchung einzubeziehen, wird bereits an diesen allgemeinen Angaben zu den Ämtern in Schleswig-Holstein deutlich, dass die regionale Vielfalt der Verwaltung in den ländlichen Räumen Schleswig-Holsteins eine gewisse Flexibilität des organisatorischen und strukturellen Gerüsts benötigt, wenn sie zur Erhaltung einer lebendigen, historisch gewachsenen Selbstverwaltung erhalten bleiben soll.

II. Verwaltung des Amtes

1. Organisationsformen

Die Amtsordnung erlaubt grundsätzlich drei verschiedene Organisationsformen zur Erledigung der Aufgaben. Diese Vielfalt der Verwaltungsorganisation, welche § 1 Abs. 3 AO erlaubt, wird in Schleswig-Holstein auch genutzt, wobei das Schwergewicht ganz deutlich bei dem „Normalfall“ der Einrichtung einer eigenen Verwaltung liegt.

Von diesem Regelfall des § 1 Abs. 3 Satz 1, § 7 AO, zur Durchführung der Aufgaben eine eigene Verwaltung einzurichten, haben 81 Ämter Gebrauch gemacht (Frage 14). Die unterschiedliche Größe der Ämter spiegelt sich in der Zahl der Verwaltungsmitarbeiter dieser Ämter deutlich wider. Auf der Basis von Vollzeitkräften schwankt die Zahl der Mitarbeiter zwischen 7,5 und 46.

Der Landesdurchschnitt dieses Typus der Amtsorganisation liegt bei 19,77 Vollzeit-Beschäftigten. An dieser erhebliche Unterschiede aufweisenden Beschäftigtenstruktur zeigt sich deutlich, dass die verwaltungsorganisatorische Binnenstruktur der Ämter erhebliche Unterschiede aufweist; Amt ist nicht gleich Amt. Regelmäßig wird als Verwaltungseinrichtung i.S.d. § 7 AO ein eigenes Amtsverwaltungsgebäude zur Verfügung gestellt. Die Gleichstellungsbeauftragten, deren Bestellung nur 70 Ämter angeben, ist entsprechend der Größengrenze von 10.000 Einwohner (§ 22a AO) in der Regel ehrenamtlich tätig (62 Ämter; Frage 18).

In 8 Ämtern wird von der Möglichkeit des § 1 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1, § 23 AO Gebrauch gemacht, die Verwaltung einer größeren amtsangehörigen Gemeinde in Anspruch zu nehmen (Frage 19). In einem Fall ist die Inanspruchnahme nicht freiwillig, sondern durch die Anordnung des Innenministeriums gem. § 1 Abs. 3 Satz 3 AO entstanden. Auch in den Fällen der Inanspruchnahme einer größeren amtsangehörigen Gemeinde schwankt die Zahl der Beschäftigten, und zwar zwischen 19 und 71 Mitarbeitern. Der Durchschnitt der 8 Ämter liegt bei 40,32 Beschäftigten.

Schließlich findet sich unter den 91 Ämtern auch eine Verwaltungsgemeinschaft gem. § 1 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 AO, § 19a GkZ. Diese Verwaltungsgemeinschaft ist mit einer Stadt gebildet, die 115 Mitarbeiter beschäftigt (Fragen 22, 23).

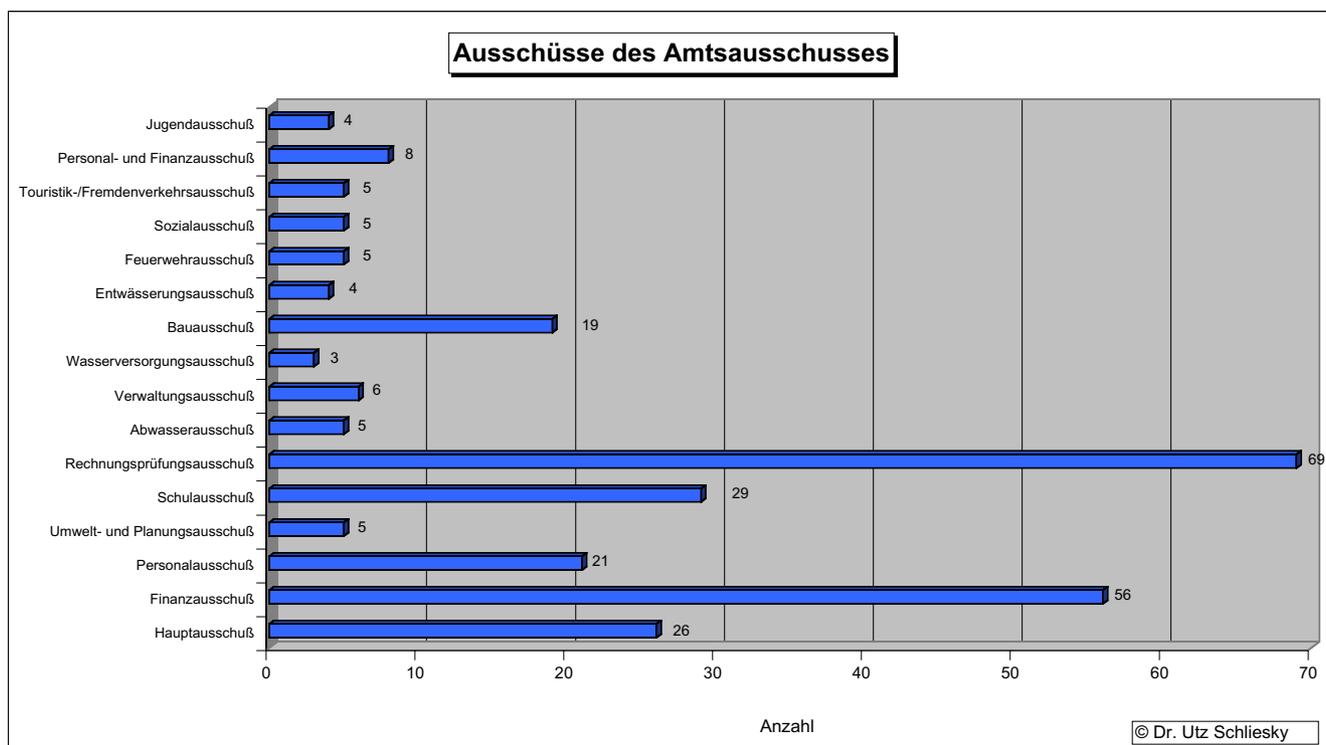


Abb. 10 Ausschüsse des Amtsausschusses

2. Aufgaben

Der Aufgabenbestand des Amtes ist bereits im Zusammenhang mit der Aufgabenverteilung zwischen Amt und amtsangehörigen Gemeinden sowie der Bewertung der Erfordernisse demokratischer Legitimation des Amtes umfassend erörtert worden. Nachfolgend soll nur noch auf einige weitere, bislang noch nicht gewürdigte Ergebnisse der Untersuchung hingewiesen werden.

In 29 Fällen ist es zu einem gesetzlich angeordneten Aufgabenübergang nach § 23 Satz 1 GkZ gekommen. Nach dieser Bestimmung gehen die Aufgaben von Zweckverbänden oder auf Gesetz beruhenden sonstigen Verbänden auf das Amt über, soweit diese sich ausschließlich aus mehreren oder allen Gemeinden eines Amtes zusammensetzen. Häufigster Anwendungsfall sind die Schulträgerschaft und die mit ihr verbundenen Aufgaben, die auf das Amt übergegangen sind (Frage 46).

In der Antwort zu Frage 47 finden sich noch 16 Ämter, die sonstige, bislang nicht erwähnte Aufgaben wahrnehmen. Das hier angesprochene Aufgabenspektrum reicht von der Geschäftsführung verschiedener Verbände und Vereine über die Bilanzerstellung für gemeindliche Eigenbetriebe bis zur Vermarktung von Gewerbeflächen.

Eine Sondersituation ist noch in den Ämtern Dithmarschens und Nordfrieslands aufgrund der historischen Gegebenheiten anzutreffen. Nach § 24 Abs. 1 Satz 1 AO führen die Ämter (Kirchspiellandgemeinden) der Kreise Nordfriesland und Dithmarschen auch die Aufgaben weiter, die sie bei Inkrafttreten der Amtsordnung über die §§ 3, 4 und 5 AO hinaus wahrgenommen haben. Von den 91 Ämtern, die sich an der Umfrage beteiligt haben, haben 3 Ämter in Dithmarschen noch vier derartige überkommene Aufgaben angegeben (Frage 50). In Nordfriesland sind danach derartige Aufgaben nicht mehr anzutreffen; dort haben vielmehr in 2 Ämtern amtsangehörige Gemeinden die Rückübertragung dieser Aufgaben verlangt, was § 24 Abs. 1 Satz 2 AO erlaubt (Frage 51). Derartige Rückübertragungen sind in den Ämtern Dithmarschens nicht angegeben worden.

Hinsichtlich der Verwaltungstätigkeit des Amtes wurde schließlich auch abgefragt, ob in den Ämtern von der Experimentierklausel des § 26a AO Gebrauch gemacht wurde, wonach zur Erprobung neuer Steuerungsmodelle, zur Weiterentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung

auch in der grenzüberschreitenden kommunalen Zusammenarbeit sowie zur Weiterentwicklung der wirtschaftlichen Betätigung und der privatrechtlichen Beteiligung der Ämter das Innenministerium in Einzelfällen zeitlich begrenzte Ausnahmen von organisations- und gemeindefortschaftsrechtlichen Vorschriften usw. zulassen kann. Derartige Ausnahmen haben von den 91 Ämtern lediglich 4 Ämter in Anspruch genommen, und zwar bezüglich fünf Aufgaben und vier Arten von Rechtsvorschriften (Frage 49). In nennenswertem Umfang hat mittlerweile auch eine Aufgabenübertragung von staatlichen Aufgaben auf die Ämter im Rahmen der Funktionalreform gem. § 25a LVwG stattgefunden. 46 Ämter geben an, Aufgaben – vor allem von den Kreisen – übernommen zu haben (Frage 48).

3. Verhältnis Amt – Gemeinde

Auch auf das Verhältnis zwischen amtsangehöriger Gemeinde und Amt ist im Zusammenhang mit der Aufgabenverteilung zwischen den beiden Verwaltungsträgern bereits ausführlich eingegangen worden. Auch insoweit sollen nur noch einige weitere Besonderheiten Erwähnung finden.

Ein gravierendes Folgeproblem der Übertragung von gemeindlichen Selbstverwaltungsaufgaben auf das Amt ergibt sich bei den unmittelbar-demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger, da die Instrumentarien unmittelbarer Demokratie auf der kommunalen Ebene entweder auf die Gemeinde (§§ 16a ff., 47a ff. GO) oder den Kreis (§§ 16a ff., 42a f. KrO) bezogen sind. Mit der Übertragung einer gemeindlichen Selbstverwaltungsaufgabe wird nun den Bürgern einer amtsangehörigen Gemeinde regelmäßig die Möglichkeit unmittelbar-demokratischer Mitwirkung entzogen, wie auch § 24a AO verdeutlicht, der ausdrücklich die §§ 16f, 16g GO von den entsprechend anwendbaren Vorschriften der Gemeindeordnung ausnimmt. Auf Amtsebene sind somit Einwohnerantrag sowie Bürgerbegehren und Bürgerentscheid nicht möglich. Den Einwohnern und Bürgern einer amtsangehörigen Gemeinde wird damit durch die Aufgabenübertragung ein bedeutsames Recht demokratischer Entscheidungsmitwirkung entzogen. Dies ist zwar durch Gesetz möglich, unterstreicht allerdings erneut die Problematik einer geringeren demokratischen Legitimation des Amtes und seiner Organe im Vergleich zu dem gemeindlichen Legitimationsniveau. Theoretisch ist zwar denkbar, dass die Bürger einer amtsangehörigen Gemeinde im Wege von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid die

Rückübertragung der Aufgaben nach § 5 Abs. 2 Satz 1 AO verlangen, um anschließend in einem weiteren Bürgerentscheid über die Angelegenheit selbst abzustimmen. Allerdings bedarf auch in diesen Fällen die Rückübertragung noch der Zustimmung der Kommunalaufsichtsbehörde (§ 5 Abs. 2 Satz 3 AO), falls das Amt mit der Rückübertragung nicht einverstanden sein sollte. Unabhängig von der Schwierigkeit eines derartigen Verfahrens, das bei stillschweigend übernommenen Aufgaben des Amtes noch komplizierter wird, wird dieser Weg in vielen Fällen schon deshalb nicht gangbar sein und damit einen gemeindlichen Bürgerentscheid endgültig verhindern, wenn das Amt in der Zwischenzeit eine Entscheidung getroffen hat bzw. sogar treffen musste und diese auch vollzogen hat. Denkbar ist schließlich auch noch, einen Bürgerentscheid über das Abstimmungsverhalten der gemeindlichen Vertreter im Amtsausschuss herbeizuführen, doch dürfte bereits ein solches Bürgerbegehren aufgrund der Rechtswidrigkeit des Begehrens ausgeschlossen sein. Denn die gemeindlichen Vertreter im Amtsausschuss haben gem. § 24a i.V.m. § 32 GO eine Art „freies Mandat“, das eine verbindliche Weisung – sei es durch die Gemeindevertretung, sei es durch die Bürgerschaft – gerade ausschließt. Insoweit entspricht die Problematik den Fällen, in denen ein Bürgerentscheid darüber stattfindet, ob ein Vertreter der Gemeinde in der Verbandsversammlung eines Zweckverbandes im Wege einer Wei-

sung zu einer bestimmten Verhaltensweise gezwungen werden kann²²⁵.

Indizien für die Aufgabenverteilung zwischen Amt und Gemeinde können auch die Finanztransfers von den amtsangehörigen Gemeinden an das Amt liefern. Neben der Höhe der Amtsumlage wurden – möglichst getrennt – die Sozialhilfe- und Brandschutzkosten (Frage 56) und ferner die Höhe der Umlage für Zweckausgaben gem. § 21 Abs. 1 AO (Frage 57), jeweils für die Jahre 1990, 1995 und 2000, abgefragt.

Betrachtet man die Entwicklung der Amtsumlage im Landesdurchschnitt der beteiligten 91 Ämter, so ergibt sich in der Tendenz ein leichter Anstieg von 24,2 % im Jahre 1990 auf 24,99 % im Jahre 2000. Neben der absoluten Höhe der Amtsumlage, deren Unterschiede aus der unterschiedlichen Amtsgröße und der daraus folgenden unterschiedlichen Finanzkraft der amtsangehörigen Gemeinden resultieren, variiert auch die prozentuale Höhe der Amtsumlage in erheblichem Maße, und zwar zwischen 9 % und 49 % im Jahre 2000. Auch der Kreisdurchschnitt weist erhebliche Unterschiede auf, die von 18,08 % bis zu 34,26 % reichen. Pauschale Bewertungen lassen sich bei dieser generellen Betrachtung kaum

²²⁵ Hierzu VGH München, NVwZ 1997, 309; Schliesky, in: Borchert u.a., Kommunalverfassungsrecht Schleswig-Holstein, § 16g GO Rn. 33.

Höhe der Amtsumlage

Angaben Landkreis bzw. Land	Gesamtfläche in ha	Einwohnerzahl	Amtsumlage 2000 in DM	Amtsumlage pro Einwohner in DM
Dithmarschen / HEI	70.566 (70.566) ³	47.982 (54.521)	17.857.625	372,17
Herzogtum Lauenburg / RZ	44.796 (99.518)	22.555 (66.522)	6.623.972	293,68
Nordfriesland / NF	151.817 (151.880)	72.683 (81.884)	25.303.494	348,13
Ostholstein / OH	57.745 (57.745)	29.504 (29.504)	11.647.020	394,76
Pinneberg / PI	28.451 (28.451)	43.512 (43.512)	11.861.126	272,59
Plön / PLÖ	82.109 (82.109)	49.910 (49.910)	13.518.392	270,85
Rendsburg-Eckernförde / RD	182.361 (182.361)	127.229 (127.229)	35.148.800	276,26
Schleswig-Flensburg / SL	110.499 (142.149)	89.957 (109.606)	31.432.434	349,42
Segeberg / SE	88.293 (88.293)	64.272 (64.272)	16.663.799	259,27
Steinburg / IZ	46.868 (64.634)	40.013 (47.489)	9.095.336	227,31
Stormarn / OD	27.549 (27.549)	35.434 (35.434)	12.437.855	351,01
Land Schleswig-Holstein	890.964 (995.255)	623.051 (709.883)	191.589.853	307,50

Anmerkung: Berücksichtigt wurden für die Auswertung nur Ämter, die bei allen drei Kategorien Angaben gemacht haben. Sofern (teilweise) vorhanden, wurden die übrigen Ämter in den Werten in der Klammer berücksichtigt.

Abb. 11 Höhe der Amtsumlage

treffen, denn die Angaben sind schon allein deshalb schwer zu vergleichen, weil die Kostenüberwälzung für Sozialhilfekosten, Brandschutzkosten und Zweckausgaben in den einzelnen Ämtern in verfahrenstechnischer Hinsicht äußerst unterschiedlich gehandhabt wird, wie insbesondere die Spannweite der Höhe der Umlage für Zweckausgaben (Frage 57) belegt. Die Angaben schwanken zwischen überhaupt nicht gesondert erhobenen Zweckausgaben bis zu 1.847.700,- DM. Eine vergleichende Bewertung am Maßstab von Durchschnittswerten verbietet sich bei dieser Variationsbreite der Angaben.

Lediglich für den durchschnittlichen Amtsumlagesatz in Höhe von 24,99 % im Jahre 2000 soll als Vergleichsgröße der durchschnittliche Kreisumlagesatz von 31,09 % im Jahre 2000²²⁶ angeführt werden, der – bei aller Vorsicht – eine mögliche Orientierungsgröße für die Amtsverwaltung darstellt. Auf den einzelnen Einwohner heruntergebrochen bedeutet dies, dass in Schleswig-Holstein durchschnittlich 307,50 DM Amtsumlage pro Einwohner im Jahre 2000 gezahlt wurden, während dieser Wert für die Kreisumlage 430,- DM pro Einwohner im Jahre 2000 betrug.

Auch die Sozialhilfekosten haben sich in den einzelnen Ämtern selbst und auch im Hinblick auf die Kreiszugehörigkeit sehr unterschiedlich entwickelt. Betragen die Ausgaben eines Amtes für Aufgaben der Sozialhilfe im Jahre 1990 363.047,- DM, so war bis 1995 ein erheblicher Anstieg auf 538.945,- DM pro Amt im Durchschnitt zu verzeichnen. Bis zum Jahr 2000 ist dieser Durchschnittswert auf 473.161,- DM pro Amt gefallen. Betrachtet man allerdings die Angaben der Ämter näher, so zeigt sich, dass die Angaben für 1990 und 1995 zum Teil unvollständig waren oder nicht gesondert ausgewiesen werden konnten.

Ein ähnliches Bild, das generelle Schlussfolgerungen nicht zulässt, bietet sich bei den Brandschutzkosten: Während diese von 1990 (33.170,- DM) bis 1995 (33.237,- DM) im Grunde unverändert geblieben waren, ist für das Jahr 2000 ein erheblicher Anstieg auf 42.816,- DM im Durchschnitt pro Amt zu verzeichnen.

Aufschlussreicher sind hingegen die Angaben der Ämter zu Frage 58, in der nach Erhebungen über die Zufriedenheit mit der Arbeit des Amtes bzw. der Amtsverwaltung gefragt worden war. In immerhin 16 Ämtern existieren derartige Evalua-

tionen, und zwar in 6 Fällen hinsichtlich der Zusammenarbeit mit dem Amtsausschuss, in 8 Fällen bezüglich der Zusammenarbeit mit den Gemeinden, in 11 Ämtern betreffend die Zusammenarbeit mit den Bürgermeistern und in 2 Ämtern bezüglich der Zusammenarbeit mit dem hauptamtlichen Personal. In 14 Ämtern sind auch Umfragen unter den Einwohnern und Bürgern mit der Verwaltungsleistung des Amtes durchgeführt worden. Die Ergebnisse dieser Umfragen wurden dem Verfasser nur zum Teil zugänglich gemacht; soweit dies der Fall war, zeigten sich in der Regel gute bis sehr gute Ergebnisse bei der Bewertung der Zusammenarbeit zwischen Ehren- und Hauptamt und in der Regel gute Ergebnisse hinsichtlich der Zufriedenheit der Einwohner und Bürger mit der Amtsverwaltung. Angesichts der Selektivität dieser Umfragen sowie ihrer Auswertbarkeit sind allgemeine Rückschlüsse auf die subjektive Zufriedenheit aller Beteiligten mit der Ämterstruktur Schleswig-Holstein zwar nicht möglich, doch deutet vieles auf eine entsprechende Akzeptanz sowie auf eine Zufriedenheit mit der Aufgabenerledigung hin.

Einen objektiven Indikator für die Qualität des Zusammenwirkens zwischen Amt und Gemeinde sowie auch der Gemeinden untereinander innerhalb des Amtes liefern die Antworten zu den Fragen 59 bis 62. Die dort gemachten Angaben deuten auf ein hohes Maß an zielorientiertem und auch harmonischem Zusammenwirken zwischen den Beteiligten hin. Seit 1996 ist gemäß § 3 Abs. 1 Satz 2 AO ein Beschluss durch das Amt nicht auszuführen, soweit er das Recht verletzt. Bis zum Oktober 2001 ist eine solche Beschlussausführung in 12 Fällen verweigert worden. Am häufigsten sind insoweit baurechtliche Fragen betroffen gewesen. Bedenkt man allerdings die Vielzahl von Beschlüssen, die in dieser Zeit in den amtsangehörigen Gemeinden getroffen worden sind, so erscheint die Zahl von 12 Fällen, auch wenn sie möglicherweise noch ein wenig höher liegen sollte, als verschwindend gering. Dies deutet darauf hin, dass die Beschlussvorbereitung als auch die Beschlussbegleitung durch das Amt in der Praxis gut funktioniert. Auch umgekehrt sind die Gemeindevertretungen in der ganz überwiegenden Mehrzahl aller Fälle einverstanden mit den Beschlüssen des Amtsausschusses, denen sie gem. § 3 Abs. 3

²²⁶ Telefonische Auskunft des Schleswig-Holsteinischen Landkristages vom 15. Mai 2002.

AO widersprechen können, wenn sie das Wohl der Gemeinde gefährden. Nach den vorliegenden Angaben ist dies nur in 2 Ämtern in jeweils zwei Fällen geschehen (Frage 60). Derartige Vorkommnisse sind angesichts der gesetzlichen Aufgabe des Amtes gem. § 1 Abs. 1 Satz 2 AO, der Stärkung der Selbstverwaltung der amtsangehörigen Gemeinden zu dienen, ernst zu nehmen, doch ist die Zahl ebenfalls alles andere als besorgniserregend. Bestätigt wird dies durch die Angaben zu Frage 61, bei der gefragt wurde, ob das Amt seit 1990 einen Rechtsstreit mit einer amtsangehörigen Gemeinde geführt hat. Derartige Rechtsstreitigkeiten wurden nur in einem Amt dokumentiert, dort allerdings in zwei Fällen. Schließlich wurde auch nur ein Rechtsstreit seit 1990 zwischen amtsangehörigen Gemeinden geführt (Frage 62).

Bedenkt man, dass die Aufgabenerfüllung in einem Mehrebenensystem, wie es der komplexe Verwaltungsträger „Amt“ mit seinen verschiedenen Beteiligten darstellt, grundsätzlich anfälliger für Interessenkonflikte ist als beispielsweise eine einheitliche Gemeinde, so zeigt die geringe Zahl eines institutionalisierten Streitaustrags, wie funktionsfähig das Amt als Modell für die Verwaltung im ländlichen Raum Schleswig-Holsteins nach wie vor ist. Der Interessenausgleich und die Konfliktlösung funktionieren in den Ämtern offenbar so gut, dass nur wenige Fälle im rechtsförmlichen Wege entschieden werden müssen. Dies deutet auf die Zufriedenheit der amtsangehörigen Gemeinden hin, zu deren Stärkung die Ämter vorhanden sind. Rechtliche Probleme und ein daraus resultierender politischer Handlungsauftrag resultieren somit nur aus dem Ist-Zustand der heutigen Aufgabenübertragung an das Amt, nicht aber aus der grundsätzlichen Struktur der schleswig-holsteinischen Amtsordnung.

H. Fazit und Ausblick

Die Auswertung der Angaben von 91 Ämtern hat eine Fülle von Material ergeben, anhand dessen der Ist-Zustand des Verhältnisses zwischen Amt und Gemeinde im Jahre 2001 erhellt werden kann. Die bislang vermisste empirische Bestandsaufnahme über die kommunale Selbstverwaltung im ländlichen Raum, vor allem hinsichtlich des Aufgabenbestandes der schleswig-holsteinischen Ämter, wird hiermit vorgelegt. Der Vergleich mit den bisherigen Bestandsaufnahmen aus den Jahren 1966, 1979 und 1994 zeigt erhebliche Veränderungen in Form eines deutlichen Aufgabenzuwachses bei den Ämtern. Die Ämter

nehmen mittlerweile gemeindliche Selbstverwaltungsaufgaben in qualitativ und quantitativ beachtlichem Maße wahr. Diese im tatsächlichen Ergebnis zunächst kaum zu beanstandende Situation wirft aber – wie eingangs in der Problemstellung²²⁷ gezeigt – erhebliche rechtliche Probleme auf, da die normative Grundstruktur für das Verhältnis zwischen Amt und Gemeinde nicht auf einen derartigen Aufgabenzuwachs des Amtes ausgelegt war und ist. Zwar wäre dieser erhebliche Aufgabenzuwachs durch Rückübertragungen der Aufgaben und entsprechende Aufgabenerledigung durch die Gemeinden selbst abbaubar, doch würde dieser Lösungsweg kaum den Interessen der Beteiligten und erst recht nicht den Erwartungen der Bürger an effektive und kostengünstige Verwaltungsleistungen gerecht werden. Das Problem liegt mithin nicht darin, dass die Ämter tatsächlich so viele Aufgaben wahrnehmen, sondern darin, dass sie nach dem rechtlichen Maßstab so viele Aufgaben gar nicht wahrnehmen dürften.

Die Einordnung der derzeit gültigen Amtsordnung in ihren verfassungsrechtlichen Zusammenhang hat deutlich gemacht, dass die maßgebliche Bezugsgröße der Verwaltung im ländlichen Raum die Gemeinde bleibt, auch wenn sie amtsangehörig ist. Die geltende Rechtslage erlaubt keinen stetigen Aufgaben- und Kompetenzzuwachs des Amtes zu Lasten seiner amtsangehörigen Gemeinden, wobei Maßstab für Quantität und Qualität dieses Aufgabenbestandes des Amtes die von dem Bundesverfassungsgericht im Jahre 1979 beurteilte Situation ist. Das Kernproblem liegt darin, dass die gesetzlich festgelegten Legitimationsstrukturen einen Zuwachs an gemeindlichen Aufgaben bei dem Amt an sich nicht zulassen; das Amt verfügt nicht über ein hinreichendes Maß an eigener demokratischer Legitimation. Eine Weiterentwicklung des Amtes durch die Übernahme neuer, weiterer Aufgaben der Gemeinden ist aufgrund des derzeitigen und im Rahmen des geltenden Rechts nicht verbesserungsfähigen Legitimationsniveaus nicht möglich, sondern würde zur Verfassungswidrigkeit der Amtsordnung Schleswig-Holstein führen. Das Amt befindet sich aufgrund der engen legitimatorischen Strukturen in einer „Entwicklungsfalle“: Weil das Amt nur bestimmte, im Verhältnis zur Gemeinde nachrangige Aufgaben wahrnehmen darf, soll es keiner unmittelbaren demokratischen Legitimation bedürfen. Weil das

²²⁷ S.o. A.

Amt aber andererseits eine so geringe demokratische Legitimation besitzt, soll eine weitergehende Aufgabenzuweisung unzulässig sein. Die Aufgabenverteilung zwischen Amt und Gemeinde entspricht nach den Ergebnissen der Untersuchung nicht mehr dem gesetzlichen Regelmodell, das Ausdruck der verfassungsrechtlichen Legitimationsanforderungen ist, besteht aber – ebenso wie das Niveau der Verwaltungsleistungen des Amtes – zur Zufriedenheit aller Beteiligten. Die anstrebenswerte Lösung, den heutigen status quo von Amt und Gemeinde zu erhalten, liegt allein darin, dem Amt eine stärkere, vor allem eigene demokratische Legitimation zu verschaffen.

Zugleich ist die grundsätzliche Aufgabenabgrenzung zwischen Amt und Gemeinde reformbedürftig, wie sich insbesondere an der stillschweigenden Aufgabenübernahme vieler gemeindlicher Selbstverwaltungsaufgaben durch die Ämter zeigt. Diese ohne die (wenigstens stillschweigende) Zustimmung der Gemeinden nicht mögliche Verfahrensweise verdeutlicht, dass die bestehende Möglichkeit einer Aufgabenübertragung nach § 5 Abs. 1 AO als einziges Verfahren nicht mehr in allen Fällen als zweckmäßig akzeptiert wird.

Der Bedarf an verstärkter eigener demokratischer Legitimation des Amtes wird durch die verwaltungsorganisatorische Einordnung des Amtes bestätigt, die aufgrund der besonderen Verfassungsrechtslage in Schleswig-Holstein unmittelbare verfassungsrechtliche Konsequenzen hat. Angesichts der Aufgabenfülle, aber vor allem auch angesichts der dokumentierten Eigenverantwortlichkeit des Amtes in vielen Fällen ist das Amt heute als Gemeindeverband i.S.d. Art. 2 Abs. 2 Satz 2 LV SH zu qualifizieren. Die von dem Bundesverfassungsgericht aufgestellten Kriterien, wonach ein Gemeindeverband dann anzunehmen sei, wenn ein Verwaltungsträger nach Art und Umfang der Aufgaben einer kommunalen Gebietskörperschaft ähnlich sei, erfüllt das Amt. Die Konsequenz lautet gemäß Art. 2 Abs. 2 Satz 2 LV SH, dass auch das Amt über eine eigene unmittelbar gewählte Volksvertretung verfügen muss.

Die Ergebnisse der Untersuchung legen es nahe, auch die amtsinterne Zuständigkeitsverteilung auf den Prüfstand zu stellen, da Bedenken im Hinblick auf den verfassungsrechtlichen Grundsatz der funktionsgerechten Organstruktur bestehen, wenn eine immer größere Zahl von kom-

plexen Aufgaben mit nicht unerheblichen tatsächlichen und rechtlichen Schwierigkeiten einer ehrenamtlichen Verwaltungsleitung obliegen, die offenbar in zunehmendem Maße nur noch zu geringen Anteilen den zeitlichen Aufwand für eine umfassende Beschäftigung mit diesen Materien aufbringen kann.

Die Auswertung der Ergebnisse der umfangreichen Umfrage sowie ihre Einordnung in den normativen Rahmen belegen eine gewisse Reformbedürftigkeit der schleswig-holsteinischen Amtsordnung. Dabei ist jedoch deutlich herauszustellen, dass dieser Reformbedarf in Form einer Anpassung der rechtlichen Grundlagen an gewandelte tatsächliche Verhältnisse besteht. Es ist keine Unzulänglichkeit der tatsächlichen Verwaltungsstruktur auszumachen, sondern ein Verharren der normativen Grundstruktur auf dem Idealbild einer nicht mehr vorhandenen tatsächlichen Situation zu konstatieren. Angesichts der guten und reibungslosen Zusammenarbeit zwischen Gemeinde und Amt, die von der Untersuchung ebenfalls belegt wird, kann es nicht darum gehen, tatsächliche Abläufe und Verwaltungsstrukturen zu ändern, sondern partiell nicht mehr taugliche rechtliche Grundstrukturen der gewandelten Realität anzupassen. Das schleswig-holsteinische Modell der Amtsverfassung war und ist ein Erfolgsmodell für den ländlichen Raum, da es gerade auf der Vielfalt der regionalen und lokalen Besonderheiten beruht. Die Vielfalt der Erscheinungsformen des schleswig-holsteinischen Amtes und die damit verbundene Flexibilität für die Berücksichtigung der Besonderheiten gemeindlicher Selbstverwaltung sollte erhalten bleiben. Aus Sicht des Verfassers wäre daher eine behutsame, mit Augenmaß vorgenommene Weiterentwicklung der rechtlichen Grundstrukturen für das Verhältnis zwischen Amt und Gemeinde wünschenswert, bei der das Amt eine eigene demokratische Legitimation erhält, die Aufgabenabgrenzung und -verteilung den veränderten Verhältnissen angepasst wird und die amtsinterne Zuständigkeitsverteilung an den Anforderungen einer funktionsgerechten Organstruktur ausgerichtet wird. Dabei ist der von anderen Ländern zum Teil eingeschlagene Weg einer Gebietsreform und der sich daran anschließenden Bildung von Großgemeinden eingeschlagene Weg für Schleswig-Holstein nicht empfehlenswert. Denn anders als in Brandenburg (und in Mecklenburg-Vorpommern) sind keine tatsächlichen Defizite des Modells „Amtsverfassung“ festzustellen. Vielmehr gewährleistet das Amt eine kostengünstige Verwaltung im

ländlichen Raum und sichert aufgrund der guten und reibungslosen Zusammenarbeit mit den amtsangehörigen Gemeinden die kommunale Selbstverwaltung im ländlichen Raum. Diese kleinteilige Gemeindestruktur stellt einen unbedingt schützenswerten Wert dar, denn nicht nur das vielfältig unter Beweis gestellte ehrenamtliche Engagement in Gemeindevertretungen und Amtsausschüssen, sondern auch die erheblich höheren Wahlbeteiligungen bei den Kommunalwahlen als im Landesdurchschnitt belegen das erhebliche „Demokratiereservoir“ in den kleinen Gemeinden Schleswig-Holsteins, das nicht preisgegeben werden sollte. Ausreichend, aber auch erforderlich ist die Weiterentwicklung der strukturellen Grundlagen, damit die gesetzlichen Grundlagen von Amt und Gemeinde bald wieder als zeitgemäß und den Herausforderungen entsprechend beurteilt werden können.

J. Literaturverzeichnis

Baltzer, Klaus

Die Schleswig-Holsteinische Amtsverfassung in der Bewährung, in: Die Gemeinde SH 1985, 315 ff.

Becker, Bernd

Gemeinde und Amt: eine verwaltungswissenschaftliche Untersuchung der Ursachen, Faktoren und Folgen der Verlagerung gemeindlicher Selbstverwaltungsaufgaben auf das schleswig-holsteinische Amt, Verwaltungswissenschaftliche Abhandlungen Band 3, Köln 1968

Böckenförde, Ernst-Wolfgang

Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts Band I, Heidelberg 1987, 887 ff.

Böhm, Monika

in: Lübke-Wolff (Hrsg.), Umweltschutz durch kommunales Satzungsrecht, Berlin 1993, 256 ff.

Borchert, Hartmut

Zur Entwicklung der Schleswig-Holsteinischen Amtsordnung – Kontinuität und Wandel 1947 / 1993, in: Die Gemeinde SH 1994, 3 ff.

ders.

Vorschläge des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages zur Weiterentwicklung der Amtsordnung, in: Die Gemeinde SH 1992, 67 ff.

Böttcher, Günter

Kommunalrecht, Baden-Baden 1999

Bovenschulte, Andreas

Gemeindeverbände als Organisationsform kommunaler Selbstverwaltung, Kommunalrecht – Kommunalverwaltung Band 32, Baden-Baden 2000

Bracker, Rainer

Kommentierung des § 3 AO, in: Kommunalverwaltungsrecht Schleswig-Holstein, Wiesbaden, Stand: 10. Nachlieferung September 2001

Busch, Jost-Dietrich / Herrmann, Peter

Die geänderte Amtsordnung in der kommunalen Praxis, in: Die Gemeinde SH 1995, 14 ff.

Clemens, Thomas

Kommunale Selbstverwaltung und institutionelle Garantie: Neue verfassungsrechtliche Vorgaben durch das BVerfG, in: NVwZ 1990, 834 ff.

Dreier, Horst

Kommentierung des Art. 28 GG, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz Band II, Tübingen 1998

Engel, Peter

Das schleswig-holsteinische Amt bei Erledigung der Selbstverwaltungsangelegenheiten der amtsangehörigen Gemeinden, Frankfurt/Main 1990

Erichsen, Hans-Uwe

in: ders. (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, Berlin, 11. Auflage 1999

Forsthoff, Ernst

Lehrbuch des Verwaltungsrechts Band 1, München, 10. Auflage, 1973

Franzen, Andreas

Die Zukunft der Schleswig-Holsteinischen Amtsverfassung, in: Die Gemeinde SH 1985, 319 f.

Galette, Alfons

in: ders./Laux (Hrsg.), Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein, Kommentar, Stand: 25. Lieferung 1997

Gern, Alfons

Deutsches Kommunalrecht, Baden-Baden, 2. Auflage 1997

Grünewald, Markus

Das Gemeindereformgesetz im Land Brandenburg, in: LKV 2001, 493 ff.

Heitmann, Claus

500 Jahre Kirchspiel Kotzenbüll, Eiderstedter Hefte 2, St. Peter-Ording 1995

Henneke, Hans-Günter

Sind Gemeindeverbände dem aufgabenverteilenden Gesetzgeber schutzlos ausgeliefert?, in: DÖV 2002, 463 ff.

Hellermann, Johannes

Örtliche Daseinsvorsorge und gemeindliche Selbstverwaltung: zum kommunalen Betätigungs- und Gestaltungsspielraum unter den Bedingungen europäischer und staatlicher Privatisierungs- und Deregulierungspolitik, Tübingen 2000

Henf, Frieder

Bürgermeister = Bürgermeister? Die Stellung des Bürgermeisters in der amtsangehörigen und der amtsfreien Gemeinde, in: Die Gemeinde SH 1985, 321 ff.

Hennecke, Hans-Günter

Die Kommunen in der Finanzverfassung des Bundes und der Länder, Wiesbaden, 3. Auflage 1998

ders.

Kommunale Eigenverantwortung bei zunehmender Normdichte, in: ZG 1994, 212 ff.

Herbert, Alexander

Beratung in der Gemeinde, in: NVwZ 1995, 1056 ff.

ders.

Die Beteiligung von Vereinigungen am kommunalen Willensbildungsprozess, Frankfurt/Main 1994

Hesse, Konrad

Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg, 20. Auflage 1995

Hesse, Joachim Jens

Regierungs- und Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein, Gutachten für den Bund der Steuerzahler Schleswig-Holstein e.V. anlässlich der Pressekonferenz am 3.11.1999 in Kiel

Huber, Peter M./Storr, Stefan

Der kommunale Finanzausgleich als Verfassungsproblem, Kommunalrecht – Kommunalverwaltung Band 30, Baden-Baden 1999

Ipsen, Jörn

Schutzbereich der Selbstverwaltungsgarantie und Einwirkungsmöglichkeiten des Gesetzgebers, in: ZG 1994, 194 ff.

Jestaedt, Matthias

Demokratieprinzip und Kondominialverwaltung: Entscheidungsteilhabe Privater an der öffentlichen Verwaltung auf dem Prüfstand des Verfassungsprinzips Demokratie, Berlin 1993

Knemeyer, Franz-Ludwig/Webr, Matthias.

Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 GG in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: VerwArch 2001, 317 ff.

Laux, Eberhard

Zur Auslegung von § 3 Abs. 1 Satz 1 der Amtsordnung, in: Die Gemeinde SH 1967, 282 f.

Lepsius, Oliver

Steuerungsdiskussion, Systemtheorie und Parlamentarismuskritik, Tübingen 1999

Lütje, Gerd

Kommentierung des § 50 GO, in: Borchert u.a., Kommunalverfassungsrecht Schleswig-Holstein, Wiesbaden, Stand: 10. Nachlieferung September 2001

Meyer, Hubert

Landesrecht Mecklenburg-Vorpommern, Baden-Baden, 2. Auflage 2002

von Mutius, Albert

Kommentierung des Art. 46 Landesverfassung Schleswig-Holstein, in: ders./Wuttke/Hübner, Kommentar zur Landesverfassung Schleswig-Holstein, Kiel 1995

ders.

Reform der Amtsverfassung – ein Schritt in die richtige Richtung?, in: Die Gemeinde SH 1990, 385 ff.

ders./Rentsch, Harald

Kommunalverfassungsrecht Schleswig-Holstein, Kommentar, Kiel, 5. Auflage 1998

von Mutius, Albert/Steinger, Hans-Martin

Aufgabenentwicklung in den schleswig-holsteinischen Ämtern – Grund für Direktwahl der Amtsausschüsse?, in: Die Gemeinde SH 1995, 231 ff.

- Nerong, Ocke Christian*
Das Kirchspiel Grundhof, Flensburg 1957
- Nierhaus, Michael*
Kommentierung des Art. 28 GG, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, München, 2. Auflage 1999
- Oebbecke, Janbernd*
Die verfassungsrechtlich gewährleistete Planungshoheit der Gemeinden, in: Erbguth/Oebbecke/Regeling/Schulte (Hrsg.), Planung, Festschrift für Werner Hoppe, München 2000, 239 ff.
- Pieroth, Bodo*
Kommentierung des Art. 28 GG, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, München, 4. Auflage 1997
- Schliesky, Utz*
Kommentierung des § 4 GO, in: Borchert u.a., Kommunalverfassungsrecht Schleswig-Holstein, Wiesbaden, Stand: 10. Nachlieferung 2001
- ders.*
Die Weiterentwicklung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, in: ZG 1999; 91 ff.
- ders.*
Unmittelbar-demokratische Elemente in den Kommunalverfassungen Deutschlands, in: AfK 37 (1998), 308 ff.
- ders.*
Mehr Wirtschaftlichkeit durch ein zusätzliches Verwaltungsverfahren? – Anmerkungen zu haushaltsrechtlichen Gesetzgebungsbemühungen, in: DÖV 1996, 109 ff.
- ders./Buschmann, Wolfgang*
Kommentierung der vor §§ 47d - 47f GO, in: Borchert u.a., Kommunalverfassungsrecht Schleswig-Holstein, Wiesbaden, Stand: 10. Nachlieferung September 2001
- Schliesky, Utz/Tietje, Christian*
Herausforderungen an die Zukunftsfähigkeit des schleswig-holsteinischen Amtes, in: Die Gemeinde SH 2001, 115 ff.
- dies.*
Der ehrenamtliche Bürgermeister im Spannungsfeld von Amt und Gemeinde, Kommunalschriften Schleswig-Holstein Band 10, Wiesbaden 2000
- Schmidt-Aßmann, Eberhard*
in: ders. (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Berlin, 10. Auflage 1995
- ders.*
Der Rechtsstaat, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts Band I, Heidelberg 1987, 987 ff.
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Klein, Franz*
Kommentar zum Grundgesetz, Neuwied, 9. Auflage 1999
- Schmidt-Jortzig, Edzard*
Gemeinde- und Kreisaufgaben – Funktionsordnung des Kommunalbereichs nach „Rastede“, in: DÖV 1993, 973 ff.
- ders.*
Soll das kommunale Satzungsrecht gegenüber staatlicher und gerichtlicher Kontrolle gestärkt werden?, in: DVBl. 1990, 920 ff.
- ders.*
Kommunale Satzungen als Form materieller Rechtsetzung durch Selbstverwaltungskörperschaften, in: ZG 1987, 193 ff.
- ders.*
Kooperationshoheit der Gemeinden und Gemeindeverbände bei Erfüllung ihrer Aufgaben, in: Albert von Mutius (Hrsg.), Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft, Festgabe zum 70. Geburtstag von Georg-Christoph von Unruh, Heidelberg 1983, 525 ff.
- ders.*
Kommunalrecht, Stuttgart u.a. 1982
- ders.*
Kommunale Organisationshoheit, Göttinger Rechtswissenschaftliche Studien Band 102, Göttingen 1979
- Schoch, Friedrich*
Der verfassungsrechtliche Schutz der kommunalen Selbstverwaltung, in: Jura 2001, 121 ff.
- Scholz, Rupert*
Kommentierung des Art. 28 GG, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz u.a., Grundgesetz Band III, München, Stand: November 1997
- ders.*
Die Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat, in: ZG 1994, 1 ff.

Schulte, Martin

Schlichtes Verwaltungshandeln: verfassungs- und verwaltungsdogmatische Strukturüberlegungen am Beispiel des Umweltrechts, Tübingen 1995

Schultze-Fielitz, Helmuth

Kommentierung des Art. 20 GG, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Band II, Tübingen 1998

Siedentopf, Heinrich

Gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie im Verhältnis zur Raumordnung und Landesplanung, Göttingen 1977

Steinger, Hans-Martin

Demokratische Legitimation in den schleswig-holsteinischen Ämtern, in: Wewer (Hrsg.), Demokratie in Schleswig-Holstein, Altenholzer Schriften Band 5, Opladen 1998, 449 ff.

ders.

Amtsverfassung und Demokratieprinzip, Baden-Baden 1997

Stern, Klaus

Kommentierung des Art. 28 GG, in: Dolzer/Vogel (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: Zweitbearbeitung 1964

ders./Burmeister, Joachim

Die Verfassungsmäßigkeit eines landesrechtlichen Planungsgebotes für Gemeinden, Landesplanung und Raumordnung Band 2, Düsseldorf 1975

Stober, Rolf

Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart u.a., 3. Auflage 1996

von Unruh, Georg-Christoph

Gebiet und Gebietskörperschaften als Organisationsgrundlagen nach dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, in: DVBl. 1975, 1 ff.

ders.

Kommunale Selbstverwaltung – ein verpflichtendes Recht, in: BayVBl. 1996, 225 ff.

Wilhelm, Stephan

Gemeindestrukturereform im Land Brandenburg, in LKV 2001, 11 ff.

Wohlfarth, Jürgen

Zur Unzulässigkeit gesetzlich nicht geregelter

Bürgerbeteiligungen auf Gemeindeebene, in: VR 1983, 181 ff.

K. Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse in Thesenform

1. Das Amt und die ihm zugehörigen Gemeinden stellen die gesetzlich vorgegebene Organisationsform kommunaler Selbstverwaltung im ländlichen Raum Schleswig-Holsteins dar. Das Neben- und Miteinander mehrerer Aufgabenträger in diesem „Mehrebenensystem“ und die damit verbundene mehrstufige Aufgabenerfüllung bedingen ein gewisses kompetentielles Spannungsverhältnis, das aber vom Gesetzgeber gewollt ist.
2. Bei der Kompetenzabgrenzung zwischen Amt und Gemeinde geht der Gesetzgeber von einem Vorrang der Gemeinde aus, indem er dem Amt in § 1 Abs. 1 Satz 2 AO die Aufgabe zuweist, der Stärkung der Selbstverwaltung der amtsangehörigen Gemeinden zu dienen. Ausweislich § 1 Abs. 1 Satz 3 AO treten die Ämter als Träger von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung nur dann an die Stelle der amtsangehörigen Gemeinden, soweit die Amtsordnung es bestimmt oder zulässt.
3. Bisherige Untersuchungen zur Aufgabenverteilung zwischen Amt und Gemeinde haben im Laufe der Jahre einen erheblichen, aber verfassungsrechtlich gerade noch hinnehmbaren Aufgabenzuwachs der Ämter festgestellt. Die inhaltlichen Kriterien für diese Bewertung hat das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juli 1979 geliefert, das die Schleswig-Holsteinische Amtsordnung vor dem Hintergrund der damaligen Aufgabenverteilung zwischen Amt und Gemeinde für noch verfassungskonform gehalten hat.
4. Im Mittelpunkt einer rechtlich-normativen Beurteilung hat aufgrund der verfassungsrechtlichen als auch einfachgesetzlichen Vorgaben die Gemeinde zu stehen. Die Amtsordnung sollte an der Universalität des Wirkungskreises in Selbstverwaltungsangelegenheiten für die amtsangehörigen Gemeinden keine wesentlichen Änderungen bewirken. Das Bundesverfassungsgericht hat in diesem Zusammenhang zugleich betont, dass die kommunale Selbstverwaltungsgarantie kennzeichnenden Hoheitsrechte nicht oder nur unwesentlich eingeschränkt werden.

5. Daraus resultiert ein erstes normatives Bewertungskriterium: Maßstab für die Beurteilung des schleswig-holsteinischen Amtes im Jahre 2002 ist unter anderem der Bestand an Aufgaben, welche eine Wahrnehmung der typischen gemeindlichen Hoheitsrechte widerspiegeln.
6. Die Wahrnehmung von Selbstverwaltungsaufgaben erfolgt durch Entscheidungen. Das Amt übt somit Staatsgewalt i.S.d. Art. 20 Abs. 2 GG aus, als das alles amtliche Handeln mit Entscheidungscharakter zu verstehen ist.
7. Das in Art. 20 Abs. 2 GG verankerte und von Art. 79 Abs. 3 GG in seiner Kernstruktur für unabänderlich erklärte Demokratieprinzip verlangt eine demokratische Legitimation aller Staatsgewalt.
8. Dieses Erfordernis demokratischer Legitimation bedeutet, daß sich jede Ausübung von Staatsgewalt auf das Volk als Legitimationssubjekt zurückführen lassen muss. Die verfassungsrechtlich notwendige demokratische Legitimation verlangt somit eine ununterbrochene Legitimationskette vom Volk zu den mit staatlichen Aufgaben betrauten Organen und Organwaltern, wobei die Legitimation grundsätzlich nicht in jedem Fall durch unmittelbare Volkswahl erfolgen muss.
9. Erforderlich ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein bestimmtes Legitimationsniveau, für das in der Regel ein mittelbarer Legitimationszusammenhang genügt, sofern dieser durch eine ununterbrochene Legitimationskette vom Volk über die von diesem gewählte Vertretung zu den mit den staatlichen Aufgaben betrauten Organen und Organwaltern hergestellt wird.
10. Für die kommunale Selbstverwaltung gilt allerdings eine Verschärfung der Legitimationsanforderungen, die mit der „Staatsferne“ der kommunalen Selbstverwaltung zu begründen ist: Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG verlangt für die Gemeinden und Kreise eine Vertretung, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. Dies bedeutet die zwingende Verpflichtung einer unmittelbaren Legitimation für die Gemeindevertretung als zentrale Entscheidungsinstanz der Gemeinde.
11. Eine Verlagerung von gemeindlichen Selbstverwaltungsaufgaben auf das Amt entzieht die Entscheidung für diese Angelegenheiten dem hierfür konstituierten Organ und damit zugleich ihrer vorgegebenen unmittelbaren demokratischen Legitimation.
12. Für das Ausmaß der erforderlichen demokratischen Legitimation des Amtes bzw. seiner Organe spielt der Aufgabenbestand des Amtes eine maßgebliche Rolle, weil Entscheidungen im Rahmen dieser Aufgabenerfüllung die Ausübung von Staatsgewalt bedeuten und damit das Legitimationserfordernis auslösen.
13. Für die Beurteilung der erforderlichen demokratischen Legitimation des Amtes und seiner Organe ist nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts nur auf die gemeindlichen Selbstverwaltungsaufgaben abzustellen. Die notwendige demokratische Legitimation für die Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung erhält das Amt in Form einer sachlich-inhaltlichen Legitimation durch eine ununterbrochene Legitimationskette von dem direkt gewählten Landtag oder dem direkt gewählten Bundestag.
14. Hinsichtlich der gemeindlichen Selbstverwaltungsaufgaben hat das Bundesverfassungsgericht das für das Amt erforderliche Legitimationsniveau mit Hilfe von Quantität und Qualität der auf das übertragenen bzw. von dem Amt wahrgenommenen Aufgaben bestimmt.
15. Die strukturell vorgesehene geringere demokratische Legitimation des Amtes und seiner Organe bedingt es, dass den amtsangehörigen Gemeinden in quantitativer Hinsicht die ganz überwiegende Mehrzahl von Selbstverwaltungsaufgaben zur eigenverantwortlichen Entscheidung verbleiben muss und in qualitativer Hinsicht nicht zu viele von den Aufgaben übertragen werden dürfen, die zum Kernbereich der gemeindlichen Hoheitsbefugnisse zählen.
16. Die fehlende eigene unmittelbare demokratische Legitimation des Amtes zur Erfüllung gemeindlicher Selbstverwaltungsaufgaben wirkt sich auch auf das zulässige Maß einer Mitwirkung am gemeindlichen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess aus. Während die Beteiligung des Amtes an der Meinungsbildungsphase sowie der sich an einen Beschluss anschließenden Vollzugsphase

- problemlos zulässig ist, ist aus Gründen der demokratischen Legitimation eine große Zurückhaltung bei der gemeindlichen Willensbildungsphase und erst recht bei der gemeindlichen Entscheidungsphase geboten.
17. Mit Hilfe der von 91 Ämtern ausgefüllten Fragebögen konnten umfangreiche Erkenntnisse über Quantität und Qualität der vom Amt wahrgenommenen gemeindlichen Selbstverwaltungsaufgaben gewonnen werden. Diese belegen einen erheblichen Aufgabenzuwachs der Ämter im Vergleich zum Jahre 1979.
 18. Waren 1979 im Durchschnitt jedem Amt 2,76 gemeindliche Selbstverwaltungsaufgaben nach § 5 Abs. 1 AO übertragen worden, so beträgt dieser Durchschnittswert im Jahre 2001 6,73 gemeindliche Selbstverwaltungsaufgaben pro Amt.
 19. Waren 1979 nur in 41 Ämtern Übertragungsfälle anzutreffen und damit in 78 Ämtern überhaupt keine Selbstverwaltungsaufgaben übertragen worden, so ist die Zahl der Ämter mit übertragenen Selbstverwaltungsaufgaben im Jahre 2001 auf 86 (von 91) Ämtern angestiegen. Lediglich in 5 von 91 Ämtern sind demnach keine gemeindlichen Selbstverwaltungsaufgaben nach § 5 Abs. 1 AO übertragen worden.
 20. Hinzu kommt ein erhebliches Maß von stillschweigend durch das Amt übernommenen Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden, die in Ermangelung eines förmlichen Übertragungsbeschlusses nach § 5 Abs. 1 AO von den Ämtern gar nicht wahrgenommen werden dürften. In 45 Ämtern sind derartige stillschweigende Aufgabenübernahmen festzustellen, wobei häufig mehr als nur eine Aufgabe betroffen ist.
 21. Auch die am Maßstab der gemeindlichen Kernbefugnisse erfolgende qualitative Bewertung bestätigt den Aufgabenzuwachs der Ämter. Alle Kernbereiche der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie sind – zum Teil in erheblichem Maße – von einer Aufgabenverlagerung von den amtsangehörigen Gemeinden zum Amt betroffen.
 22. Konnte das Bundesverfassungsgericht im Jahre 1979 die Schleswig-Holsteinische Amtsordnung angesichts des damaligen Aufgabenbestandes der Ämter als noch verfassungsgemäß beurteilen, so lässt sich diese Bewertung angesichts des erheblichen Aufgabenzuwachses nicht mehr aufrechterhalten. Denn die Zufuhr an demokratischer Legitimation ist seit 1979 unverändert geblieben, doch haben Quantität und Qualität der Aufgaben so erheblich zugenommen, dass die nur mittelbare demokratische Legitimation über die im Amtsausschuss vertretenen Bürgermeister der Gemeinden nicht mehr ausreichend ist.
 23. Um die Verfassungsmäßigkeit der Amtsordnung Schleswig-Holstein zu sichern, müssen die Legitimationsstrukturen ausgebaut und dem Amt eine eigene unmittelbare Legitimation durch die Bürger der amtsangehörigen Gemeinden zuerkannt werden.
 24. Normativer Maßstab ist nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zugleich die verwaltungsorganisatorische Qualifizierung des Amtes. Wenn dieses angesichts des Aufgabenbestandes einer Gebietskörperschaft ähnele, müsse es als Gemeindeverband qualifiziert werden. Eine derartige Qualifizierung als Gemeindeverband hätte aufgrund der Regelung des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 LV SH zur Folge, dass das Amt über eine eigene vom Volk gewählte Vertretung verfügen müsste.
 25. Der angewachsene Aufgabenbestand hat damit auch Auswirkungen auf die verwaltungsorganisatorische Qualifizierung des Amtes. Das schleswig-holsteinische Amt wird in der Regel heute als Gemeindeverband i.S.d. Art. 2 Abs. 2 Satz 2 LV SH angesehen werden müssen, wenn ein Amt so viele gemeindliche Selbstverwaltungsaufgaben wahrnimmt, dass der Aufgabenbestand dem einer Gebietskörperschaft ähnelt.
 26. Das Bundesverfassungsgericht hat im Jahre 1979 die Qualität des Amtes als Gemeindeverband angesichts des damaligen Aufgabenbestandes verneint. Da nach den Ergebnissen der vorliegenden Untersuchung der Aufgabenbestand in quantitativer und qualitativer Hinsicht bei dem schleswig-holsteinischen Durchschnittsamt eine Ähnlichkeit mit demjenigen der Gebietskörperschaft Gemeinde aufweist, ist das Amt grundsätzlich als Gemeindeverband zu qualifizieren.
 27. Verfassungsrechtlich zwingend vorgesehene Folge der Qualifizierung des Amtes als Ge-

meindeverband ist somit gem. Art. 2 Abs. 2 Satz 2 LV SH, dass die Körperschaft eine vom Volk unmittelbar gewählte Vertretung benötigt.

28. Am Maßstab des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der funktionsgerechten Organstruktur bestehen Zweifel, ob die amtsinterne Zuständigkeitsverteilung, insbesondere im Hinblick auf die Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung, noch dem heutigen Aufgabenbestand und den Anforderungen an die Verwaltungsleitung genügen. Über eine stärkere Einbeziehung des leitenden Verwaltungsbeamten in die Aufgabenverantwortlichkeit sollte nachgedacht werden.
29. Die unterschiedliche Größen- und Einwohnerstruktur der Ämter Schleswig-Holsteins spiegelt die Vielfalt kommunaler Selbstverwaltung wider und sollte beibehalten werden. Dieser Vielfalt der Erscheinungsformen sollte durch eine möglichst große Flexibilität bei den gesetzlich vorgesehenen Organisationsformen des Amtes und der amtsinternen Zuständigkeitsverteilung Rechnung getragen werden.
30. Das Amt hat sich als effektive und kostengünstige Körperschaft für die Verwaltung im ländlichen Raum bei größtmöglicher Wahrung der kommunalen Selbstverwaltung der amtsangehörigen Gemeinden erwiesen. Es lohnt sich, die Zukunftsfähigkeit der kleinen Gemeinden und des Amtes durch eine den verfassungsrechtlichen Anforderungen Rechnung tragende Weiterentwicklung der Amtsordnung zu sichern.

IV. Vorschläge des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages zur Weiterentwicklung der Amtsordnung

I. Ausgangssituation

Im Laufe des Jahres 2000 setzte der Schleswig-Holsteinische Landtag eine Enquete-Kommission „Weiterentwicklung der Beziehungen zwischen Land und Kommunen“ ein, die das Gesamtfeld der Beziehungen zwischen den Kommunen und dem Land einschließlich der Finanzausgleichsströme erfassen und bewerten sollte. Hintergrund war die zunehmende Kritik an der 1996 beschlossenen und im kreisangehörigen Raum 1998 eingeführten Kommunalverfassung. Sie führte insbesondere zu einer stärkeren Polarisierung zwischen Hauptamt, das direkt vom Volk gewählt worden ist, und dem Ehrenamt. Zur Erörterung standen zunächst die gesamte Kommunalverfassung und der kommunale Finanzausgleich, Fragen der interkommunalen Zusammenarbeit und die Stadt-Umland-Problematik.

Nachdem durch den Eingriff des Landes in den Finanzausgleich Ende 2000, völlig unabhängig von den Empfehlungen der Enquete-Kommission, Fakten geschaffen worden waren, hat die Enquete-Kommission, nachdem das Gutachten von Prof. Dr. Kirchhoff zum kommunalen Finanzausgleich in Schleswig-Holstein vorgelegt worden war, sich aufgelöst und die Diskussion um die engere Kommunalverfassung dem Sonderausschuss „Fortschritt der Kommunalverfassung“ des Landtages übertragen. Auch hier stand das Verhältnis zwischen Haupt- und Ehrenamt in der Diskussion im Vordergrund und ist erst jetzt durch die Beschlüsse des Landtages im Juni 2002 zum Abschluss gebracht worden.

In Schleswig-Holstein ist im Jahre 2000 im Rahmen der Funktionalreform verschiedentlich die Fragestellung aufgetaucht, ob und unter welchen Voraussetzungen weitere Aufgaben, und zwar insbesondere Selbstverwaltungsaufgaben, auf die Ämter übertragen werden können, ohne damit verfassungsrechtliche Probleme auszulösen. Darüber hinaus wurden im Rahmen eines Rechtsstreites zwischen einem ehrenamtlichen Bürgermeister und einem Amt verschiedene grundsätzliche Aspekte des Verhältnisses zwischen Amt und Gemeinden angesprochen und erörtert. Dies führte insbesondere zur Fragestellung, ob die derzeitige Struktur der Ämter, ihre Verwaltungsorganisation und ihr Verhältnis zu

den amtsangehörigen Gemeinden noch verfassungsrechtlichen Anforderungen entspricht und geeignet ist, eine zukunftsfähige Konstruktion für Verwaltungen im ländlichen Raum darstellen.

Um Vorschläge zum Thema der Weiterentwicklung der Amtsordnung zu entwickeln, beschloss der Landesvorstand des SHGT, einen Arbeitskreis Amtsordnung zu bilden, in dem die Notwendigkeiten und Möglichkeiten der Weiterentwicklung der Amtsverfassung und der Verwaltungskraft der Ämter untersucht werden sollen. Der Vorstand beschloss, dass dieser Arbeitskreis paritätisch aus vier Amtsvorstehern und vier Leitenden Verwaltungsbeamten besetzt sein sollte. Dieser Arbeitskreis trat erstmalig im März 2001 zusammen und stimmte darin überein, dass es im Grundsatz notwendig und geboten ist, im Zusammenhang mit der Frage nach der Aufgabe und der Struktur der Ämter gesicherte Grundlagen über die derzeitige Praxis in Schleswig-Holstein zu erhalten. Diese sind weder im Innenministerium noch bei den Kreisen vorhanden. Man kam daher überein, durch eine Fragebogenaktion die tatsächlichen Verhältnisse in den Ämtern zu ermitteln. Im Arbeitskreis wurde daher ein Fragebogen zum Verhältnis Amt und Gemeinde einvernehmlich entwickelt, dessen Auswertung zum Ausgangspunkt weiterer Erörterungen gemacht werden sollte.

II. Diskussionen im Arbeitskreis „Amtsordnung“

Der Arbeitskreis Amtsordnung des SHGT ist eingesetzt worden mit der Zielsetzung, möglichst einvernehmliche Vorschläge, oder solche Vorschläge zu entwickeln, die eine breite Basis im Gemeindetag finden und die nicht zu einer Diskussion um Stellung zwischen Haupt- und Ehrenamt führen, wie dies im Rahmen der Gemeindeordnung zu beobachten war. Um auch eine neutrale Position, die gleichzeitig auch Moderationsaufgaben übernehmen könnte, zu ermöglichen, wurde Herr Dr. Schliesky gebeten, in dem Arbeitskreis mitzuwirken. Im Arbeitskreis wurde zunächst einvernehmlich der Fragebogen entwickelt, der an die Ämter versandt worden ist und die Grundlage für die faktischen Feststellungen abgegeben hat. Die Basis ist mit einer

Rücklaufquote von praktisch 75 Prozent durchaus als repräsentativ anzusehen.

Einigkeit bestand im Arbeitsausschuss darin, die kleingliedrige Gemeindegliederung Schleswig-Holsteins als Entscheidungsbasis für die kommunale Selbstverwaltung möglichst weitgehend aufrecht zu erhalten, zugleich aber die Verwaltungskompetenz der Ämter zu stärken, damit diese auch künftig die entscheidenden Verwaltungsträger in den ländlichen Räumen sein können.

Dies hat dazu geführt, dass mit großer Übereinstimmung auch der neue Aufgabenkatalog der Ämter formuliert werden konnte. Mit ihm wird versucht, eine zweckmäßige Weiterentwicklung der Aufgabenstruktur der Ämter zu ermöglichen. Einzelne Gemeinden können aber durch Ausübung von Widerspruchsrechten weiterhin ihre Kompetenzen erhalten. Diese Konstruktion setzt voraus, dass man bereit ist, weiterhin eine große Differenz in der Aufgabenstruktur der Ämter zu akzeptieren. Damit würde der heutige Zustand fortgeschrieben werden.

Hinsichtlich der demokratischen Legitimation der Entscheidungen des Amtsausschusses wurde die Direktwahl der ehrenamtlichen Bürgermeister im Ergebnis als konsequente Möglichkeit einer verstärkten Legitimation anerkannt. Im Hinblick darauf, dass bisher die Diskussion um die Direktwahl ehrenamtlicher Bürgermeister jedoch mit völlig anderer Begründung erfolgt war und bei der letzten Umfrage des SHGT weiterhin 62 Prozent der befragten Bürgermeister sich gegen eine Direktwahl ausgesprochen hatten, wurde diese Form der verstärkten demokratischen Legitimation besonders intensiv diskutiert und als künftig richtiger Weg erkannt.

Die Frage der Führung des Amtes wurde unter Gesichtspunkten des Verhältnisses Haupt- und Ehrenamt, fachliche Qualifikationsanforderungen sowie unterschiedliche Größe und Aufgabenzuschnitte der Ämter diskutiert. Grundsätzlich soll es bei der ehrenamtlichen Führung bleiben. Unter bestimmten Voraussetzungen soll aber für das Amt der Übergang zur Hauptamtlichkeit ermöglicht werden.

III. Feststellungen und Forderungen:

1. Ämterstruktur

a) Die Ämterstruktur in Schleswig-Holstein hat sich grundsätzlich bewährt, sie ist weiterent-

wicklungsfähig und kann veränderten Voraussetzungen angepasst werden. Bei einer Anpassung der Strukturen der Ämter ist davon auszugehen, dass das Ziel der Amtsverfassung, eine Vielzahl selbständiger, die wichtigen örtlichen Fragen selbst entscheidender Gemeinden in Schleswig-Holstein zu haben, die bei der Erledigung ihrer Verwaltungsaufgaben kooperativ über die Amtsebene zusammenwirken, erhalten bleiben muss.

b) Die hohe Akzeptanz der Amtsverwaltungen und ihrer Entscheidungs- und Aufgabenträger in ländlichen Räumen, die sich u. a. in einer hohen Wahlbeteiligung äußert, ist weiter aufrecht zu erhalten und darf nicht gefährdet werden. Die Amtsverfassung hat sich als vielseitiges Instrument der Aufgabenerledigung auch bei unterschiedlichen örtlichen Strukturen im Lande Schleswig-Holstein gezeigt. Sie muss weiterhin darauf angelegt sein, vielfältigen lokalen Unterschieden angemessen Rechnung tragen zu können und dennoch die Grundlage für eine leistungsfähige moderne Verwaltung in den ländlichen Räumen sein.

2. Aufgaben der Ämter

Die Entwicklung der Aufgabenwahrnehmung durch das Amt war in der Vergangenheit zwar regional unterschiedlich, aber es sind mit zunehmender Tendenz Aufgaben gemeindlicher Art mit förmlichen oder ohne förmlichen Übertragungsbeschluss vom Amt wahrgenommen worden. Es zeigt sich eine Entwicklung, die es sinnvoll erscheinen lässt, dass zusätzliche Aufgaben unter bestimmten Voraussetzungen von den Gemeinden auf die Ämter verlagert werden können, und zwar entweder durch den Gesetzgeber selbst, oder aber durch einen Kompetenzbeschluss des Amtes. Gerade auch unter dem Aspekt der Funktionalreform erscheint es notwendig, Möglichkeiten der verstärkten Aufgabenwahrnehmung durch das Amt zu schaffen, ohne dadurch den Gemeinden gegen ihren Willen wesentliche Aufgaben zu entziehen.

a) Daher werden zusätzliche Möglichkeiten der gesetzgeberischen Zuweisung von Aufgaben mit übergemeindlichem Charakter an das Amt vorgeschlagen:

§ 4 AmtsO wird um einen neuen Absatz 3 ergänzt, der wie folgt lauten könnte:

„(3) Den Ämtern können unmittelbar durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes Aufgaben im Sinne des § 2 Abs. 2 der Gemeindeordnung zugewiesen werden, sofern die Aufgabe übergemeindlichen Charakter aufweist und eine wirksame Aufgabenerfüllung durch die

amtsangehörigen Gemeinden nicht mehr gewährleistet ist.“

(Hinweis:

Das LVerfG Brandenburg hat für die dortige Amtsverfassung den Entzug der Flächennutzungsplanung aus der gemeindlichen Verantwortung und Übertragung auf die Ämter für verfassungswidrig erklärt, weil dort nicht nachgewiesen wurde, dass die amtsangehörigen Gemeinden diese Aufgaben nicht wirksam erfüllen können. D. h. ein willkürlicher Aufgabenentzug wird dadurch nicht ermöglicht, er bedarf einer fundierten Begründung.)

- b) Zusätzlich sollte unter Aspekten der Funktionalreform eine Regelung wie in Brandenburg aufgenommen werden, die die Übertragung von Kreisaufgaben ausdrücklich ermöglicht. Sie könnte als § 4 (Abs. 5 neu) wie folgt formuliert werden:

(5) „Zur Gewährleistung einer bürgernahen Aufgabenerledigung können Ämtern, die über die erforderliche Verwaltungskraft verfügen, Verwaltungsaufgaben übertragen werden, die ansonsten die Kreise wahrnehmen, sofern die Leistungskraft des jeweiligen Kreises auch bei Anpassung an veränderte Aufgaben insgesamt erhalten bleibt.“

- c) Ferner sollte daran gedacht werden, den Ämtern eine Art Kompetenzkompetenz für bestimmte gemeindliche Aufgaben einzuräumen. Dann wäre ein folgender § 5 a neu einzufügen. Dieser Vorschlag ermöglicht ein Aktivwerden des Amtes, bietet aber Gemeinden, die daran nicht interessiert sind, die Möglichkeit der weiterhin eigenständigen Aufgabenwahrnehmung.

§ 5 a Übernahme von Aufgaben durch das Amt

(1) Das Amt kann durch Beschluss des Amtsausschusses Aufgaben der amtsangehörigen Gemeinden unter den Voraussetzungen der Absätze 2 bis 4 in seine Zuständigkeit übernehmen.

(2) Voraussetzung für die Aufgabenübernahme ist, dass eine Aufgabe übergemeindlichen Charakter hat, der Entwicklung aller amtsangehörigen Gemeinden dient oder die Aufgabenerfüllung besser oder wirtschaftlicher vom Amt gewährleistet werden kann.

(3) Der Beschluss nach Abs. 1 bedarf der Mehrheit von 3/4 der gesetzlichen Zahl der Mitglieder des Amtsausschusses und 3/4 der amtsangehörigen Gemeinden.

(4) Die Gemeindevertretung einer amtsangehörigen Gemeinde kann einem Beschluss des Amtsausschusses zur Aufgabenübernahme

widersprechen, wenn sie die Voraussetzungen des Abs. 2 für nicht gegeben hält. Der Widerspruch muss innerhalb von zwei Wochen nach Beschlussfassung schriftlich eingelegt und begründet werden; er ist an die Amtsvorsteherin oder den Amtsvorsteher zu richten. Die widersprechende Gemeinde bleibt Trägerin der Aufgaben. Bei nachfolgenden Beschlussfassungen haben die Mitglieder des Amtsausschusses, deren Gemeinde von der Aufgabenübernahme durch den Widerspruch nicht betroffen ist, kein Stimmrecht.

3. Zu Legitimationsfragen der Aufgabenwahrnehmung

Die tatsächliche Entwicklung des Umfangs der Aufgabenwahrnehmung durch die Ämter zeigt eine steigende Tendenz. Der Verantwortungs- und Zurechnungszusammenhang wird nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichtes nur durch eine ununterbrochene Legitimationskette vom Volk zu den mit staatlichen Aufgaben betrauten Organen und Amtsverwaltern sichergestellt. Die Umfrage des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages hat ergeben, dass die Verhältnisse im Land Schleswig-Holstein zwar unterschiedlich sind, dass im Landesdurchschnitt jedoch regelmäßig über zehn Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden vom Amt wahrgenommen werden. Somit kann sich die Frage stellen, ob viele Ämter heute noch über eine ausreichende demokratische Legitimation zur Aufgabenerfüllung verfügen. Das kann dazu führen, dass die Organe des Amtes wegen der Qualität und der Quantität der wahrgenommenen Aufgaben eine stärkere demokratische Legitimation benötigen, als sie derzeit vorhanden ist. Die faktisch eingetretene Verlagerung von Aufgaben auf die Ämter führt die Ämter immer stärker an die Position eines Gemeindeverbandes, der nach Art. 2 Abs. 2 Satz 2 LVSH eine unmittelbar gewählte Vertretung braucht.

Für das Problem bieten sich folgende Lösungsansätze:

- a) Änderung des Art. 2 Abs. 2 LVSH durch Streichung der Worte „und Gemeindeverbände“. Statt dessen könnten ausdrücklich nur noch die Kreise erwähnt werden.
- b) Verstärkte Legitimation des Amtsausschusses. Nach intensiver Diskussion im Verbandsbereich schlägt der SHGT vor, zur unmittelbaren Wahl der ehrenamtlichen Bürgermeister überzugehen und dabei die unmittelbare Vertretung der Gemeinde im Amtsausschuss auf direkter demokratischer Grundlage sicherzu-

stellen. Dabei ist eine Änderung des § 52 GO und der entsprechenden Vorschriften GKWG erforderlich.

Wie in Brandenburg werden die weiteren Amtsausschussmitglieder von den Gemeindevertretungen nach dem System der Verhältniswahl gewählt.

Wie die Rechtsprechung zur Brandenburgischen Amtsordnung zeigt, sind damit die notwendigen Legitimationsforderungen erfüllt.

4. Interne Aufgabenverteilung zwischen Amtsvorsteher und Leitendem Verwaltungsbeamten

Die Untersuchung hat gezeigt, dass der Aufwand der Amtsvorsteher für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben durchaus unterschiedlich ist (von unter 5 Std./w. (56 %) bis zu über 20 Std./w. (2 %) Aufenthalt in der Amtsverwaltung). Dies kann insoweit Konsequenzen haben, als daraus in einer Vielzahl von Fällen zu schließen ist, dass die Mehrzahl der Entscheidungen vom Leitenden Verwaltungsbeamten getroffen wird, wobei offen bleibt, ob und wieweit es sich um Routine- oder Grundsatzentscheidungen handelt.

Es wurden folgende Lösungsmöglichkeiten vorgeschlagen:

- a) Die bisherige Zuständigkeit im Verhältnis Amtsvorsteher und leitender Verwaltungsbeamter bleibt unverändert. Der Amtsvorsteher leitet die Verwaltung ehrenamtlich.
- b) Diskutiert wurde auch die Frage der Hauptamtlichkeit der Verwaltungsleitung des Amtes. Das Konzept „Weiterentwicklung“ der Amtsordnung will die Möglichkeit schaffen, dass verstärkt Aufgaben auch von den Kreisen dorthin abgegeben werden. Auch künftig wird es kein völlig identisches Aufgabenspektrum für die Ämter geben. Auch die Zahl der zu betreuenden Einwohner wird künftig weiterhin stark differieren. Daher erscheint es nicht sinnvoll, die Hauptamtlichkeit der Amtsverwaltung von einer Einwohnerzahl abhängig zu machen. Auch wenn wir grundsätzlich an der Ehrenamtlichkeit der Verwaltungsleitung festhalten, schlagen wir vor, Ämter mit einem besonders großen Aufgabenbestand zu ermöglichen, im Rahmen der Hauptsatzung die Hauptamtlichkeit des Amtsvorstehers (Amtdirektor?) zu ermöglichen. Die Wahl sollte durch den Amtsausschuss erfolgen. Die Frage der Bezeichnung dieses Hauptamtes wird zunächst nicht weiter diskutiert. Für den Amtdirektor könnte sprechen, dass keine

Direktwahl erfolgen soll. Bei dieser könnte sich sonst der Begriff „Amtsbürgermeister“ anbieten. Dies soll zunächst der weiteren Diskussion überlassen bleiben.

Daher ist § 11 AmtsO mit einer Regelung über die Einführung der Hauptamtlichkeit zu ergänzen.

„Die Hauptsatzung kann bestimmen, dass anstelle des Amtsvorstehers ein hauptamtlicher Wahlbeamter (Amtdirektor) die Amtsverwaltung leitet, wenn nach Umfang der wahrgenommenen gemeindlichen Selbstverwaltungsaufgaben und übergemeindlicher Aufgaben dies zur Sicherung der Aufgabenerfüllung zweckmäßig ist. In diesem Fall leitet der Amtsvorsteher weiterhin den Amtsausschuss.“

Dementsprechend wären die Vorschriften über den Leitenden Verwaltungsbeamten anzupassen und ggf. über einen „Amtdirektor“ zu erweitern. Nicht abschließend festgelegt ist der SHGT bei der Frage, ob für eine solche Hauptsatzungsregelung eine 2/3-Mehrheit verlangt werden soll.

IV. Schlussbemerkung

Der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag will mit diesen Vorschlägen eine sachgerechte Weiterentwicklung der Amtsordnung ermöglichen, die auf den bewährten Strukturen aufbaut und diese in gebotenen Umfang modifiziert. Wir sehen in diesen Vorschlägen, die eine veränderte Aufgabenstruktur der Ämter zur Folge haben können und damit auch Auswirkungen auf Legitimationsfragen und die Verwaltungsführung des Amtes haben, ein zusammenhängendes Konzept, aus dem nicht einzelne Aspekte herausgelöst werden sollten. So steht insbesondere die Frage der Direktwahl der ehrenamtlichen Bürgermeister zugleich als Mitglieder des Amtsausschusses in einem sachlich engen Zusammenhang mit einer verstärkten Aufgabenwahrnehmung der Ämter auch im Wege einer Funktionalreform, die Aufgaben von Kreisen auf Ämter verlagern will.

In den Vorschlägen sehen wir die gebotene Flexibilität, um einerseits das Selbstverwaltungsrecht der einzelnen Gemeinden zu schützen und auf der anderen Seite vermehrt Anreize und Ansatzpunkte für die überregionale Wahrnehmung von gemeindlichen Aufgaben zu geben. Es ist dabei wichtig, dass die Ämter selbst die Entscheidung darüber zu treffen haben, welchen Weg sie künftig gehen wollen.

